

---

**GENNEMFØRELSEN I DANSK RET AF DIREKTIVET OM ETNISK LIGEBEHANDLING**

**THE IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL DIRECTIVE IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF EQUAL TREATMENT BETWEEN PERSONS IRRESPECTIVE OF RACIAL OR ETHNIC ORIGIN**

**WITH A SUMMARY IN ENGLISH**

Betænkning afgivet af Udvalget om implementeringen i dansk ret af direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (Ligebehandlingsudvalget)

---

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>Kapitel 1. Indledning</b> .....	1
1. Udvalgets kommissorium .....	1
2. Udvalgets sammensætning .....	4
3. Udvalgets arbejde .....	5
<b>Kapitel 2. Sammenfatning</b> .....	7
<b>Kapitel 3. Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse</b> .....	23
1. Den fællesskabsretlige regulering af bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse .....	23
2. Baggrunden for Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse .....	25
3. Direktivets indhold .....	26
4. Direktivets formål .....	27
5. Direktivets anvendelsesområde .....	28
5.1. Direktivets personelle anvendelsesområde .....	28
5.2. Direktivets materielle anvendelsesområde .....	29
5.2.1. Generelt om direktivets materielle anvendelsesområde .....	29
5.2.2. Nærmere om de enkelte områder .....	31
6. Direktivets forbud mod forskelsbehandling .....	34
6.1. Race eller etnisk oprindelse .....	34
6.2. Direkte og indirekte forskelsbehandling .....	34
6.3. Grænsen mellem direkte og indirekte forskelsbehandling .....	37
6.4. Chikane .....	38
6.5. Instruks om forskelsbehandling .....	39
6.6. Undtagelse vedrørende regulære og afgørende erhvervsmæssige krav .....	40
6.7. Positiv særbehandling .....	41
7. Direktivets bestemmelser om retsmidler og håndhævelse .....	41
7.1. Klageadgang .....	42
7.2. Bevisbyrde .....	43
7.3. Beskyttelse mod repressalier .....	44
7.4. Sanktioner .....	45
7.5. Øvrige bestemmelser vedrørende retsmidler og håndhævelse .....	45
8. Oprettelse af uafhængigt organ for fremme af ligebehandling .....	46
9. Afsluttende bestemmelser .....	47
<b>Kapitel 4. Dansk lovgivning om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse m.v.</b> .....	49
1. Indledning .....	49
2. Grundloven .....	49

3.	Forvaltningsretlige grundsætninger .....	51
4.	Straffeloven .....	52
4.1.	Straffelovens § 266 b.....	52
4.2.	Nyere retspraksis vedrørende straffelovens § 266 b .....	56
4.3.	Straffelovens § 267 .....	58
4.4.	Straffelovens § 275, stk. 1 .....	59
4.5.	Straffelovens § 80, stk. 1 .....	60
5.	Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. ....	61
5.1.	Nærmere om lovens enkelte bestemmelser .....	61
5.2.	Nyere retspraksis vedrørende lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. ....	63
6.	Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. ....	65
6.1.	Indledning .....	65
6.2.	Nærmere om de enkelte bestemmelser.....	66
6.3.	Nyere retspraksis vedrørende lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. ....	78
7.	Anden lovgivning m.v.....	80
7.1.	Markedsføringslovens § 1 .....	80
7.2.	Medieansvarsloven.....	81
7.2.1.	Medieansvarslovens § 34 .....	81
7.2.2.	Medieansvarslovens § 27 .....	82
7.3.	Undervisning .....	82
7.4.	Erstatningsansvarslovens § 26 (tortgodtgørelse) .....	83
7.5.	Lov om inkorporering m.v. ....	84
8.	Eksisterende organer for fremme af ligebehandling .....	84
8.1.	Nævnet for Etnisk Ligestilling .....	84
8.2.	Rådet for Etniske Minoriteter .....	87
8.3.	Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination (DRC).....	88
9.	Omfanget af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i Danmark .....	88
9.1.	Kvantitative undersøgelser af faktisk forskelsbehandling .....	89
9.2.	Subjektivt oplevet forskelsbehandling.....	89

## **Kapitel 5. Internationale bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling .....91 på grund af race og etnisk oprindelse m.v.**

1.	Indledning .....	91
2.	FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder .....	92
3.	FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.....	93
4.	FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.....	97
5.	FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.....	98
6.	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.....	109
7.	ILO Konvention nr. 111 om diskrimination med hensyn til beskæftigelse og erhverv .....	114
8.	Andre relevante konventioner m.v. ....	116
8.1.	FN-Pagten af 1945 .....	116
8.2.	FN's konvention om afskaffelse af former for diskrimination mod kvinder	116
8.3.	FN's konvention om barnets rettigheder .....	117

---

8.4. FN's konventions om flygtninges retsstilling.....	117
8.5. UNESCO Konventionen om forbud mod diskrimination i undervisningen	117
<b>Kapitel 6. Svenske og norske overvejelser om oprettelse af ligebehandlingsorganer.....</b>	<b>118</b>
1. De svenske overvejelser vedrørende oprettelse af ligebehandlingsorganer .....	118
2. De norske overvejelser vedrørende oprettelse af ligebehandlingsorganer .....	121
<b>Kapitel 7. Udvalgets overvejelser om ny lovgivning.....</b>	<b>124</b>
1. Indledning .....	124
2. Generelt om forholdet til gældende lovgivning .....	125
3. Udvalgets overvejelser om anvendelsen af begreberne diskrimination og forskelsbehandling .....	126
4. Ny samlet lov eller nye bestemmelser i gældende lovgivning .....	130
4.1. Udvalgets overvejelser .....	130
4.2. Ny lovgivnings forhold til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. ....	133
5. Generelt om direktivets gennemførelse i dansk ret.....	136
6. Lovudkastets personelle og materielle anvendelsesområde .....	138
6.1. Indledning .....	138
6.2. Afgrænsning af den beskyttede personkreds .....	138
6.2.1. Fysiske personer .....	138
6.2.2. Juridiske personer .....	141
6.3. Afgrænsning af, hvilke organer m.v. og personer der er omfattet af forbudet mod forskelsbehandling .....	145
6.3.1. Afgrænsning af den offentlige og den private sektor.....	145
6.3.2. Afgrænsning af personkredsen inden for den offentlig og den private sektor .....	147
6.3.2.1. Afgrænsning af personkredsen i forhold til forbudet mod direkte og indirekte forskelsbehandling .....	147
6.3.2.2. Afgrænsning af personkredsen i forhold til forbudet mod chikane .....	148
6.3.3. Bør der fastlægges særlige regler om hæftelsesansvaret? .....	149
6.3.4. Privatpersoner.....	152
6.4. Det materielle anvendelsesområde.....	153
6.4.1. Udvalgets generelle overvejelser.....	153
6.4.2. Nærmere beskrivelse af de enkelte områder .....	156
6.4.3. Udvalgets forslag til ændret ordlyd.....	159
6.4.4. Særligt om adgangen til at gøre undtagelser fra anvendelsesområdet mod forskelsbehandling .....	159
7. Udvalgets overvejelser om udvidelse af kredsen af ulovlige kriterier .....	160
7.1. Indledning .....	160
7.2. National oprindelse og nationalitet .....	160
7.3. Religion og tro .....	163
8. Forbudet mod forskelsbehandling .....	168
8.1. Direkte og indirekte forskelsbehandling .....	168
8.2. Chikane .....	169

8.3. Instruktion om forskelsbehandling .....	174
9. Undtagelser fra forbudet mod forskelsbehandling .....	176
9.1. Undtagelser vedrørende regulære og afgørende erhvervsmæssige krav .....	176
9.2. Specifikke foranstaltninger .....	177
10. Lovudkastets bestemmelser om retsmidler, håndhævelse, bevisbyrde og sanktioner	181
10.1. Retsmidler .....	181
10.1.1. Retlige og/eller administrative instanser.....	181
10.1.2. Enkelt personer og foreningers adgang til at indbringe sager.....	183
10.2. Bevisbyrde .....	185
10.3. Repressalier.....	187
10.4. Sanktioner .....	191
10.5. Erstatning .....	192
10.6. Godtgørelse .....	193
10.7. Strafansvar m.v. ....	198
11. Oprettelse af uafhængigt organ for fremme af ligebehandling .....	201
11.1. Indledning.....	201
11.2. Generelle overvejelser om oprettelse af et ligebehandlingsorgan.....	202
11.2.1. Generelt om behovet for oprettelse af et organ til fremme af ligebehandling .....	202
11.2.2. Generelt om internationale anbefalinger vedrørende oprettelse af nationale organer til fremme af ligebehandling.....	203
11.3. Udvalgets redegørelse for de beføjelser, der tillægges Institut for Menneskerettigheder .....	206
11.3.1. Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder .....	206
11.3.2. Udvalgets overvejelser om det nærmere indhold af de beføjelser, der tillægges Institut for Menneskerettigheder .....	207
11.3.2.1. Indledning.....	207
11.3.2.2. Bistand til ofre for forskelsbehandling.....	208
11.3.2.3. Uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling.....	212
11.3.2.4. Offentliggørelse af rapporter og fremsættelse af henstillinger	213
11.3.3. Udvalgets overvejelser om den nærmere udmøntning af instituttets beføjelser, herunder særligt om mægling .....	215
11.4. Udvalgets overvejelser om muligheden for at få behandlet konkrete klagesager (oprettelse af et ligebehandlingsnævn).....	218
11.4.1. Indledning .....	218
11.4.2. Tre mulige typer af organer .....	219
11.4.2.1. Indledning.....	219
11.4.2.2. Alene oprettelse af det organ, der oprettes i medfør af artikel 13.....	220
11.4.2.3. Et administrativt ligebehandlingsnævn.....	221
11.4.2.4. Et domstolslignende ligebehandlingsnævn .....	222
11.5. Udvalgets overvejelser .....	223
11.6. Forslag fra syv af udvalgets medlemmer til oprettelse af et ligebehandlingsnævn .....	227
11.6.1. Indledning .....	227
11.6.2. Nævnets sammensætning.....	228
11.6.3. Nævnets kompetence.....	230

11.6.4. Processuelle forhold .....	234
11.6.5. Nævnet for Etnisk Ligebehandlings organisatoriske placering samt virksomhed i øvrigt .....	236
12. Formidling af information og dialog .....	236
12.1. Formidling af information .....	236
12.2. Dialog med arbejdsmarkedets parter .....	238
12.3. Dialog med ikke-statslige organisationer .....	239
12.4. Overholdelse af direktivet .....	240
13. Økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget .....	244
<b>Kapitel 8. Lovudkast med bemærkninger .....</b>	<b>246</b>
1. Udkast til lov om etnisk ligebehandling .....	246
2. Udkast til bestemmelser om Nævnet for Etnisk Ligebehandling .....	248
3. Udkast til lov om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. ....	251
4. Bemærkninger til udkast til lov om etnisk ligebehandling .....	253
5. Bemærkninger til udkast til bestemmelser om Nævnet for Etnisk Ligebehandling	274
6. Bemærkninger til udkast til lov om ændring af lov mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. ....	282
<b>Kapitel 9. Summary .....</b>	<b>292</b>
<b>Litteraturliste</b>	
<b>Bilag</b>	
<i>Bilag 1.</i> Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse	
<i>Bilag 2.</i> Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv	
<i>Bilag 3.</i> Beskæftigelsesministeriets notat om den arbejdsretlige regulering og den fagretlige konfliktløsning	
<i>Bilag 4.</i> Sammenfatning fra den svenske betænkning "Ett udvidgat skydd mot diskriminering" (SOU 2002:43)	
<i>Bilag 5.</i> Sammenfatning fra den norske betænkning "Rettslig vern mot etnisk diskriminering" (NOU 2002:12)	
<i>Bilag 6.</i> Særlige organer i andre lande for fremme af ligebehandling i forbindelse med oplevet diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse	
<i>Bilag 7.</i> Lag (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	
<i>Bilag 8.</i> Lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet	
<i>Bilag 9.</i> Mandat for Senter mot etnisk diskriminering (SMED)	
<i>Bilag 10.</i> Race Relations Act 1976 (uddrag)	
<i>Bilag 11.</i> Equal Treatment Act	

---

## KAPITEL 1

### INDLEDNING

#### 1. Udvalgets kommissorium

Den 8. juni 2001 nedsatte Indenrigsministeriet ”Udvalget om implementeringen i dansk ret af direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (Ligebehandlingsudvalget)”. Udvalget fik følgende kommissorium:

”Forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse har længe været genstand for såvel international som national retlig regulering. På internationalt plan indeholder blandt andet FN’s konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination forpligtelser for konventionsstaterne vedrørende bekæmpelse af diskrimination på en række områder, hvortil kommer de mere generelle anerkendelser af menneskerettighedsprincipperne i eksempelvis verdenserklæringen om menneskerettigheder. I dansk ret er spørgsmålet om bekæmpelse af forskelsbehandling særligt reguleret i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. og i straffelovens § 266 b.

Den retlige regulering af forskelsbehandling, der udgør et blandt flere midler i kampen mod racisme og fremmedhad, er nu suppleret af bestemmelserne i traktatgrundlaget for den Europæiske Union om respekt for menneskerettigheder og den konkrete hjemmel i EF-traktatens artikel 13. EF-traktatens artikel 13 giver således Rådet beføjelse til at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

Denne adgang til efter artikel 13 at iværksætte foranstaltninger, der har til formål at bekæmpe forskelsbehandling, har foreløbigt resulteret i vedtagelsen af to direktiver og et handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling.

Det ene af de vedtagne direktiver er Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, der blev vedtaget den 29. juni 2000. Direktivet indeholder en række rammebestemmelser om forbud mod forskelsbehandling på grund

---

af race eller etnisk oprindelse, ligesom der sikres et mindstemål af retsbeskyttelse inden for EU for personer, der udsættes for forskelsbehandling. Direktivet fastsætter mindstekrav, og medlemsstaterne har således mulighed for at indføre eller opretholde gunstigere bestemmelser.

Direktivet skal være gennemført i dansk ret senest tre år efter direktivets ikrafttræden, dvs. senest 19. juli 2003.

Dansk ret opfylder i vidt omfang allerede direktivets krav. Det kan dog give anledning til en vis tvivl, i hvilket omfang dette mere præcist er tilfældet, og det må under alle omstændigheder antages, at ny lovgivning i et vist omfang er nødvendig.

På denne baggrund har Indenrigsministeriet besluttet at nedsætte et udvalg, der skal have til opgave at udarbejde et forslag til, hvordan direktivet mest hensigtsmæssigt gennemføres i dansk ret.

Udvalget skal overveje, om direktivet bør gennemføres i dansk ret som en ny samlet lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse – eventuelt suppleret med enkelte ændringer i gældende regler – eller ved at supplere gældende lovgivning med nye bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling. Det skal i den forbindelse indgå i udvalgets overvejelser, om direktivet bør gennemføres ved at indsætte et eller flere nye kapitler i lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven).

Udvalget skal endvidere tage stilling til anvendelsesområdet for ny lovgivning om forbud mod forskelsbehandling. Direktivet har et bredt anvendelsesområde og omfatter en række forskellige samfundsområder. Direktivet omfatter således arbejdsmarkedet, social beskyttelse og sociale goder, uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig. Udvalget skal i den sammenhæng overveje, hvilke samfundsområder en ny samlet lovgivning bør omfatte i forhold til den gældende danske regulering af forskelsbehandling. Udvalget skal desuden overveje, om der er behov for at lade ny lovgivning omfatte samfundsområder, som ikke omfattes af fællesskabsretten og dermed ikke omfattes af direktivets anvendelsesområde.

Udvalget kan i dets overvejelser om ny lovregulering foreslå ændringer i den gældende danske lovgivning om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, herunder at gældende lovregler helt eller delvist ophæves med henblik på en ny samlet regulering.



Direktivet indeholder en række bestemmelser om retsmidler og håndhævelse. Efter direktivet skal medlemsstaterne udpege et eller flere organer for fremme af ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, jf. herved direktivets artikel 13. Organet skal have til opgave at analysere problemer i forbindelse med forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, undersøge mulige løsninger og yde konkret hjælp til ofrene, og organet skal på denne måde bidrage til at øge beskyttelsen mod sådan forskelsbehandling.

Udvalget skal overveje og vurdere, hvorledes et sådant organ mest hensigtsmæssigt etableres i Danmark. Udvalget skal i den forbindelse tage stilling til, hvilke opgaver organet mere præcist skal varetage, herunder særligt hvorledes organets opgaver vedrørende bistand til ofre for forskelsbehandling tilrettelægges bedst muligt. Da det må antages, at mange konflikter vedrørende etnisk forskelsbehandling ofte kan løses mere hensigtsmæssigt gennem mere uformelle konfliktløsningsmekanismer, såsom mægling, end gennem det traditionelle retssystem, kan det indgå i udvalgets overvejelser, om det ny organ skal have til opgave at varetage sådanne mæglingsopgaver. Udvalget skal også overveje, om organet skal have til opgave at træffe bindende afgørelser i konkrete klagesager, eller om almindelige habilitetsbetragtninger – under hensyn til, at organet skal have til opgave at bistå ofre for forskelsbehandling og dermed i et vist omfang varetage deres interesser – udelukker dette. Udvalget skal i sine overvejelser om organets opgaver endvidere afklare kompetenceforholdet til politiet, domstole mv.

I det omfang udvalget finder, at organet skal kunne afgive udtalelser eller træffe afgørelse af mere formel juridisk karakter, skal udvalget endvidere fremkomme med forslag til, hvilket retligt grundlag – herunder internationale konventioner – disse udtalelser eller afgørelser skal afgives eller træffes i henhold til.

Udvalget skal også komme med forslag til sammensætningen af et sådant organ.

Det skal endvidere indgå i udvalgets overvejelser om oprettelsen af et nyt organ, at der i dag i Danmark allerede findes en række organer, der behandler spørgsmål om etniske minoriteters forhold. Udvalget skal derfor overveje, om der bør ske en hel eller delvis sammenlægning af eksisterende organer med det nye organ.

---

Udvalget skal foreslå, hvilke sanktioner der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, herunder overveje behovet for at fastsætte bestemmelser om straf- og erstatningsansvar.

Om forholdet til den internationale regulering af racediskrimination bemærkes, at Justitsministeriet i juli 1999 nedsatte ”Udvalget om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk lovgivning”. Dette udvalg har til opgave at undersøge fordele og ulemper ved en inkorporering af de generelle menneskerettighedskonventioner i dansk ret, herunder FN’s konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Det udvalg, der nu nedsættes, skal derfor ikke tage stilling til disse spørgsmål. Det skal dog sikres, at udvalgets overvejelser om forslag til ny lovgivning koordineres med et eventuelt forslag til inkorporering i dansk lovgivning af de generelle menneskerettighedskonventioners regulering af racediskrimination.

Udvalget kan inddrage udenlandske erfaringer, herunder navnlig erfaringerne i de øvrige nordiske lande, i sine overvejelser om direktivets gennemførelse. Udvalget kan anmode særligt sagkyndige personer eller andre myndigheder eller organisationer om at bidrage til udvalgets arbejde, herunder om at deltage i enkelte af udvalgets møder. Udvalget kan endvidere nedsætte arbejdsgrupper med henblik på at behandle særlige spørgsmål.

Udvalget skal på baggrund af dets overvejelser udarbejde et udkast til ny lovgivning på området.

Udvalget skal beskrive de økonomiske og administrative konsekvenser af sit forslag.

Udvalget skal afslutte sit arbejde så vidt muligt senest 1. august 2002, således at der kan fremsættes et lovforslag i folketingssamlingen 2002-2003.”

## **2. Udvalgets sammensætning**

Ved nedsættelsen fik udvalget følgende sammensætning:

- Professor, dr. jur. Eva Smith (formand)
- Fuldmægtig Susanne Højgaard, udpeget efter indstilling fra Arbejdsministeriet
- Fuldmægtig Grete C. Due, udpeget efter indstilling fra By- og Boligministeriet

- 
- Specialkonsulent Bente Skovgaard Kristensen, udpeget efter indstilling fra Erhvervsministeriet
  - Kontorchef Peter S. Willadsen, udpeget efter indstilling fra Indenrigsministeriet
  - Konsulent Jon Fridrik Kjølbro, udpeget efter indstilling fra Justitsministeriet
  - Fuldmægtig Lisa Ibenfeldt Schultz, udpeget efter indstilling fra Socialministeriet
  - Chefkonsulent Jens K. A. Dinesen, udpeget efter indstilling fra Undervisningsministeriet
  - Formand Azam Javadi, udpeget efter indstilling fra Rådet for Etniske Minoriteter
  - Formand Kjeld Holm, udpeget efter indstilling fra Nævnet for Etnisk Ligestilling
  - Professor, dr. jur. Ole Espersen, udpeget efter indstilling fra De etniske minoriteters landsorganisation (ELO)
  - Seniorforsker Kim U. Kjær, udpeget efter indstilling fra Det Danske Center for Menneskerettigheder
  - Konsulent Birger Mortensen, udpeget efter indstilling fra Kommunernes Landsforening
  - Konsulent Lars Dahl Gulmann, udpeget efter indstilling fra LO
  - Advokat Jørgen Vinding, udpeget efter indstilling fra Advokatrådet
  - Konsulent Susanne Christensen, udpeget efter indstilling fra Dansk Arbejdsgiverforening

Som suppleant for fuldmægtig Lisa Ibenfeldt Schultz, Socialministeriet, har mødt fuldmægtig Karin Møhl Larsen, Socialministeriet. Som suppleant for formand Kjeld Holm, Nævnet for Etnisk Ligestilling, har mødt sekretariatsleder Mandana Zarrehparvar, Nævnet for Etnisk Ligestilling. Som suppleant for advokat Jørgen Vinding, Advokatrådet, har mødt advokat Steen L. Frederiksen, Advokatrådet. Som suppleant for konsulent Susanne Christensen, DA, har mødt konsulent Lise E. Bardenfleth, DA. Som suppleant for formand Azam Javadi, Rådet for Etniske Minoriteter, har mødt Halil Kara, Rådet for Etniske Minoriteter.

Fuldmægtig Susanne Højgaard, Arbejdsministeriet, blev i september 2001 afløst af fuldmægtig Trine Hougaard, Arbejdsministeriet (nu Beskæftigelsesministeriet). Fuldmægtig Lisa Ibenfeldt Schultz, Socialministeriet, blev i oktober 2001 afløst af fuldmægtig Inge Rasmussen, Socialministeriet. Seniorforsker Kim U. Kjær, Det Danske Center for Menneskerettigheder, blev i maj 2002 afløst af direktør Morten Kjærum, Det Danske Center for Menneskerettigheder.

---

Som følge af ændringer af ministeriernes ressortområder og betegnelser ved kongelig resolution af 27. november 2001 har fuldmægtig Grete C. Due efterfølgende fungeret som repræsentant for Økonomi- og Erhvervsministeriet, idet specialkonsulent Bente Skovgaard Christensen samtidig udtrådte af udvalget. Fuldmægtig Trine Hougaard har efterfølgende fungeret som repræsentant for Beskæftigelsesministeriet og kontorchef Peter S. Willadsen har fungeret som repræsentant for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Som sekretærer for udvalget har fungeret specialkonsulent Frederik Gammeltoft, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, og Jesper Gori, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (herefter Integrationsministeriet).

### 3. Udvalgets arbejde

Udvalget holdt sit første møde den 15. juni 2001. Udvalget har i alt holdt 16 møder.

For udvalget har docent, dr. jur. Vibeke Vindeløv holdt oplæg om konfliktmægling. Konstitueret centerleder Matt Bourne, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination (DRC), har holdt oplæg om DRC's erfaringer med mægling i konkrete sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Endelig har specialkonsulent Niels-Erik Hansen, Nævnet for Etnisk Ligestilling, holdt oplæg om behandling af enkeltsager vedrørende bistand til ofre for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Udvalgets formand samt sekretariat har den 9. maj 2001 haft besøg af repræsentanter for det norske "Lovutvalget for lov mot etnisk diskriminering" og den 14. maj 2001 af repræsentanter for den svenske "Diskrimineringsutredningen 2001" i København. Udvalgets formand samt sekretariatet har den 29. januar 2002 besøgt henholdsvis "Senter mot etnisk diskriminering" (SMED) og repræsentanter for "Lovutvalget for lov mot etnisk diskriminering" i Oslo.

Eric Støttrup Thomsen fra foreningen "Romano" har ved brev af 15. oktober 2001 fremkommet med bemærkninger til udvalgets arbejde.

---

København, den 18. september 2002

Eva Smith  
(formand)

Susanne Christensen

Jens K. A. Dinesen

Grete C. Due

Ole Espersen

Lars Dahl Gulmann

Kjeld Holm

Trine Hougaard

Azam Javadi

Morten Kjærum

Jon Fridrik Kjølbro

Birger Mortensen

Inge Rasmussen

Jørgen Vinding

Peter S. Willadsen

---

Frederik Gammeltoft

Jesper Gori

## KAPITEL 2

### SAMMENFATNING

Dette kapitel indeholder en sammenfatning af betænkningens indhold, idet det særligt er udvalgets overvejelser om ny lovgivning i betænkningens kapitel 7, der gennemgås i det følgende.

Betænkningen indeholder i *kapitel 3* en beskrivelse af Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse m.v., herunder af relevante fortolkningsbidrag.

*Kapitel 4* indeholder en beskrivelse af dansk lovgivning om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse m.v., herunder af relevante fortolkningsbidrag. Som det fremgår heraf, indeholder dansk ret en ganske omfattende regulering af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse

*Kapitel 5* indeholder en beskrivelse af internationale bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse m.v., herunder af relevante fortolkningsbidrag.

*Kapitel 6* indeholder et referat af de norske og svenske overvejelser om oprettelse af ligebehandlingsorganer.

I *kapitel 7* drøfter udvalget, hvordan direktivet til gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse mest hensigtsmæssigt kan gennemføres i dansk ret. Kapitel 7 indeholder således udvalgets overvejelser om ny lovgivning

#### *Begreberne forskelsbehandling og diskrimination*

Udvalget har overvejet, om ny lovgivning til gennemførelse af direktivet bør anvende forskelsbehandling eller diskrimination for det forhold, at en eller flere personer behandles ringere end andre personer.

Et flertal af udvalgets medlemmer (formanden og repræsentanterne for Beskæftigelsesministeriet, Erhvervs- og Økonomiministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet samt Advokatrådet, DA og LO) finder, at det er mest hensigtsmæssigt at anvende begrebet forskelsbehandling, særligt da dette anvendes i direktivets danske udgave og i øvrigt anvendes i vidt omfang i dansk lovgivning. Et mindretal af udvalgets medlemmer (repræsentanterne for Det Danske Center for Menneskerettigheder, ELO, KL samt Nævnet for Etnisk Ligestilling og Rådet for Etniske Minoriteter) finder det mest hensigtsmæssigt i ny lovgivning at anvende betegnelsen diskrimination, særligt da betegnelsen i vid udstrækning anvendes i de øvrige medlemslande, hvilket tillige synes at være i god overensstemmelse med udviklingen i det internationale samfund i øvrigt.

*Ny samlet lov eller nye bestemmelser i gældende lovgivning m.v.*

---

Udvalget har endvidere overvejet, om direktivet bør gennemføres i dansk ret som en ny samlet lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, eller om gældende lovgivning skal suppleres med nye bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling.

Udvalget foreslår, at direktivet gennemføres i en ny lov om etnisk ligebehandling, der skal finde anvendelse på de af direktivet omfattede områder med undtagelse af arbejdsmarkedet. Udvalget foreslår endvidere, at direktivets bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet gennemføres i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. under hensyn til behovet for en samlet regulering af forskelsbehandling på arbejdsmarkedet uanset diskriminationsgrund. Udvalget foreslår derimod ikke nogen ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., der vil kunne anvendes ved siden af ny lovgivning til gennemførelse af direktivet.

*Det personelle anvendelsesområde – den beskyttede personkreds*

Udvalget foreslår, at såvel den person, der udsættes for forskelsbehandling på grund af personens egen race eller etniske oprindelse, som den person, der forskelsbehandles på grund af en tredjemands race eller etniske oprindelse, er omfattet af forbudet mod forskelsbehandling i ny lovgivning. Med hensyn til beskyttelsen af juridiske personer finder udvalget, at dansk ret allerede indeholder en ganske vidtgående beskyttelse mod forskelsbehandling af juridiske personer, hvorfor der ikke er grundlag for at lade forbudet mod forskelsbehandling omfatte et forbud mod forskelsbehandling af juridiske personer.

Udvalget anfører endvidere, at direktivet omfatter enhver offentlig myndighed eller privat virksomhed, når den pågældende myndighed eller virksomhed udfører opgaver inden for direktivets anvendelsesområde, ligesom enhver person, der virker i den offentlige eller private sektor, er omfattet af forbudet mod forskelsbehandling, såfremt overtrædelsen er begået i forbindelse med udførelse af arbejde inden for den pågældende myndigheds eller virksomheds område. For så vidt angår forbudet mod chikane anfører udvalget, at der ikke af direktivet kan udledes et forbud mod etnisk chikane blandt ansatte arbejdstagere, hvorfor udvalget overvejer, om der bør fastsættes regler herom. Der er i udvalget enighed om, at ny lovgivning ikke bør omfatte chikanøs adfærd mellem arbejdstagere, særligt henset til direktivets bevisregler. Udvalget

---

finder i forlængelse heraf, at spørgsmålet om, hvem et krav skal rettes mod i sager om overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, bør afgøres efter dansk rets almindelige erstatningsretlige regler, hvorfor udvalget finder, at der ikke bør fastsættes særlige regler herom.

Udvalget finder endelig, at forbudet mod forskelsbehandling ikke i ny lovgivning bør udvides til at omfatte privatpersoners udøvelse af aktiviteter af mere privat karakter.

#### *Det materielle anvendelsesområde*

Direktivets materielle anvendelsesområde indeholder en opregning af de samfundsområder, hvor forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse finder anvendelse. På de opregnede områder finder direktivet imidlertid kun anvendelse ”inden for de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet”, jf. artikel 3, stk. 1.

Der er i udvalget enighed om, at begrænsningen ”inden for de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet” udelades i ny lovgivning til gennemførelse af direktivet. Udvalget lægger herved vægt på, at en sådan afgrænsning kan indebære en noget vilkårlig afgrænsning af forbudets anvendelsesområde, ligesom en præcis afgrænsning af, hvilke områder der henhører under Fællesskabets beføjelser kan give anledning til tvivl.

Udvalget har endvidere overvejet, om anvendelsesområdet for ny lovgivning til gennemførelse af direktivet skal begrænses til de samfundsområder, der udtrykkeligt er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a) til h), eller om lovudkastet bør gælde generelt. Der er i udvalget enighed om, at anvendelsesområdet i ny lovgivning bør fastsættes i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 1, litra a) til h). Udvalget har herved lagt vægt på, at direktivet allerede har et meget bredt anvendelsesområde, og at der kan være grund til at afvente de første erfaringer med anvendelsen af ny lovgivning.

Efter udvalgets forslag gennemføres direktivets artikel 3, stk. 1, litra e) til h), i ny lov om etnisk ligebehandling. Direktivets artikel 3, stk. 1, litra a) til c), omhandler arbejdsmarkedet og foreslås i overensstemmelse med udvalgets overvejelser herom gennemført i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Artikel 3, stk. 1, litra d), bør efter udvalgets

---

## Kapitel 2



---

opfattelse gennemføres i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., for så vidt angår medlemskab og deltagelse i en arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisation, og i udvalgets forslag til ny lovgivning, for så vidt angår medlemskab og deltagelse i en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv.

For så vidt angår en nærmere beskrivelse af de enkelte områder finder udvalget det mest hensigtsmæssigt at fastholde den mere generelle beskrivelse af lovudkastets anvendelsesområde. Udvalget har lagt vægt på, at hensynet til at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet i dansk ret taler for, at der ikke bør foretages en yderligere præcisering i lovteksten af, hvilke nærmere bestemte ydelser m.v. der tilsigtes omfattet af lovudkastet.

#### *Kredsen af ulovlige kriterier*

Direktivet omfatter diskriminationsgrundene race og etnisk oprindelse.

På den baggrund har udvalget overvejet, om kredsen af ulovlige kriterier bør udvides til også at omfatte andre diskriminationsgrunde. Der er i udvalget enighed om, at ny lovgivning ikke bør omfatte et forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, idet der dels er et ganske vidtgående forbud herimod i EF-traktaten, dels på visse områder er behov for at kunne forskelsbehandle på grund af nationalitet. Hertil kommer, at forskelsbehandling på grund af nationalitet kan indebære en overtrædelse af forbudet mod indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Udvalget har endvidere overvejet, om ny lovgivning bør omfatte et forbud mod forskelsbehandling på grund af national oprindelse. Et flertal af udvalgets medlemmer (formanden og repræsentanterne for Beskæftigelsesministeriet, Erhvervs- og Økonomiministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet og Undervisningsministeriet samt KL, Advokatrådet, DA og LO) finder, at kredsen af kriterier ikke bør udvides til at omfatte national oprindelse. Forskelsbehandling på grund af national oprindelse er allerede i et vist omfang beskyttet i dansk ret. Et mindretal af udvalgets medlemmer (repræsentanterne for Det Danske Center for Menneskerettigheder, ELO, Nævnet for Etnisk Ligestilling og Rådet for Etniske Minoriteter) finder, at ny lovgivning bør omfatte kriteriet

national oprindelse, idet national oprindelse ofte er sammenfaldende med race og etnisk oprindelse, ligesom dansk lovgivning i øvrigt og internationale konventioner omfatter en beskyttelse herimod.

Udvalget overvejer endelig, om ny lovgivning bør omfatte et forbud mod forskelsbehandling på grund af religion og tro.

Et flertal af udvalgets medlemmer (repræsentanterne for Beskæftigelsesministeriet, Erhvervs- og Økonomiministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet og Undervisningsministeriet samt KL, Advokatrådet, DA og LO) finder, at ny lovgivning ikke bør indeholde kriterierne religion og tro. De pågældende medlemmer har bl.a. lagt vægt på, at dansk ret allerede i et vist omfang indeholder en beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af religion og tro, ligesom direktivet om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv – og dermed den lov, der gennemfører rammedirektivet i dansk ret – supplerer denne beskyttelse. Forskelsbehandling på grund af religion og tro kan endvidere i flere tilfælde være sagligt begrundet. Endelig vil lovudkastet – i lighed med nationalitet og national oprindelse – indeholde en vis beskyttelse mod usaglig forskelsbehandling på grund af religion og tro, da sådan forskelsbehandling kan være udtryk for indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Et mindretal af udvalgets medlemmer (formanden og repræsentanterne for Det Danske Center for Menneskerettigheder, ELO, Nævnet for Etnisk Ligestilling og Rådet for Etniske Minoriteter) finder, at ny lovgivning bør omfatte et forbud mod forskelsbehandling på grund af religion og tro. De pågældende medlemmer har lagt vægt på, at religion og tro efter de pågældende medlemmers opfattelse er et af de områder, hvor forskelsbehandling er mest udbredt i Danmark, hvorfor det vil være u hensigtsmæssigt at vedtage en lov, der ikke beskytter imod usaglig forskelsbehandling på dette område. Et sådant forbud vil efter de pågældende medlemmers opfattelse også have en stærk signalværdi i forhold til at udvise respekt og tolerance over for andre religioner. Det vil endvidere ofte kunne være svært at skelne mellem, om forskelsbehandling sker på grund af en persons etnicitet eller religion, hvorfor man vil undgå en række vanskelige afgrænsningsproblemer ved at medtage religion og tro blandt de ulovlige

---

diskriminationsgrunde. Endelig indeholder en række danske og internationale bestemmelser et sådant forbud, herunder lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

### *Forbudet mod forskelsbehandling*

Efter direktivets artikel 2, stk. 2, litra a), foreligger der direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

Udvalget foreslår, at en bestemmelse svarende til direktivets bestemmelse om direkte forskelsbehandling indsættes i ny lovgivning til gennemførelse af direktivet.

Efter direktivets artikel 2, stk. 2, litra b) foreligger der indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Udvalget foreslår, at der indsættes en bestemmelse svarende direktivets bestemmelse om indirekte forskelsbehandling i ny lovgivning, dog således, at udtrykket "legitimt mål" ændres til "sagligt formål" og udtrykket "særlig ufordelagtigt" ændres til "ringere end", da dette synes at være i bedre overensstemmelse med sædvanlig dansk juridisk sprogbrug samt sprogbrugen i kønsligestillingslovgivningen.

For så vidt angår direktivets bestemmelse om chikane i artikel 2, stk. 3, finder udvalget, at der bør indsættes en tilsvarende bestemmelse herom i ny lovgivning, idet bestemmelsen bør præciseres på et enkelt punkt, således at det efter omstændighederne er tilstrækkeligt, at der er skabt et truende klima m.v. for den pågældende, der udsættes for chikanen.

Udvalget finder, at der bør indsættes en bestemmelse i ny lovgivning, der indeholder et forbud mod instruktion om forskelsbehandling svarende til direktivets artikel 2, stk. 4.

*Undtagelser fra forbudet mod forskelsbehandling*

Direktivet indeholder i artikel 4 en adgang for medlemsstaterne til at gøre undtagelse fra forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse som følge af regulære og afgørende erhvervmæssige krav. Adgangen til at gøre undtagelser som følge af erhvervmæssige krav udgør en undtagelse fra forbudet mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. Der er derfor alene behov for at fastsætte hjemmel til at gøre undtagelse på grund af erhvervmæssige krav i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., der gennemfører direktivets forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. Da denne lov allerede indeholder hjemmel til at gøre undtagelse på grund af erhvervmæssige krav, foreslår udvalget alene en mindre ændring af den relevante bestemmelses ordlyd for at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet.

Efter direktivets artikel 5 kan medlemsstaterne opretholde eller vedtage specifikke foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse. Der er i udvalget enighed om, at der i det lovudkast, der skal finde anvendelse på de af direktivet omfattede samfundsområder med undtagelse af arbejdsmarkedet, bør indsættes en hjemmel til at iværksætte specifikke foranstaltninger.

Samtlige medlemmer af udvalget med undtagelse af repræsentanten for DA finder, at adgangen til at iværksætte specifikke foranstaltninger bør gælde uden krav om, at vedkommende minister har godkendt den pågældende foranstaltning, inden den iværksættes. Repræsentanten for DA finder, at adgangen til at iværksætte specifikke foranstaltninger bør gøres betinget af, at vedkommende minister har godkendt foranstaltningen.

Udvalget foreslår endvidere, at der indsættes en bestemmelse om, at specifikke foranstaltninger alene kan opretholdes, indtil formålet med dem er opfyldt. Et medlem af udvalget (repræsentanten for Undervisningsministeriet) finder, at der ikke er behov for en sådan bestemmelse, der kan give anledning til fortolkningstvivl.

Der er i udvalget enighed om, at den ordning, der findes i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, bør opretholdes.

#### *Retsmidler og håndhævelse*

Udvalget overvejer, om der er behov for ny lovgivning med henblik på at opfylde kravet i direktivets artikel 7 om, at klage skal kunne indgives til ”retslige og/eller administrative instanser”.

Det er udvalgets opfattelse, at dette krav er opfyldt gennem dansk rets almindelige regler om domstolsprøvelse og adgangen til administrativ kontrol af offentlige myndigheders virksomhed, hvorfor der ikke er anledning til i ny lovgivning at fastsætte nærmere regler om adgang til domstolsprøvelse.

Efter udvalgets opfattelse er der ligeledes ikke behov for ny lovgivning med henblik på at opfylde direktivets krav om, at medlemsstaterne dels skal sikre, at enhver, der mener sig krænkede, kan indgive klage, dels skal sikre, at foreninger, organisationer og andre juridiske personer, der efter kriterierne i deres nationale ret har en legitim interesse i at sikre, at direktivets bestemmelser overholdes, er berettigede til – enten på vegne af eller til støtte for klageren med denne godkendelse – at indtræde som part i klagen til retslige og/eller administrative instanser med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i direktivet.

#### *Bevisbyrde*

Der følger af direktivets artikel 8 nærmere regler om delt bevisbyrde.

Udvalget finder det mest hensigtsmæssigt, at en ny lovbestemmelse om delt bevisbyrde i sager om etnisk diskrimination formuleres i overensstemmelse med beskrivelsen af bevisbyrdens fordeling i dansk lovgivning vedrørende kønsdiskrimination. Udvalget finder derfor, at ordet ”fremfører” i artikel 8 skal ændres til ”påviser”. Der er ikke med den ændrede formulering tilsigtet nogen afgivelse fra de krav vedrørende bevisbyrdens fordeling, som kan udledes af

direktivet. Princippet om delt bevisbyrde finder også anvendelse i sager om etnisk chikane og i sager om ulovlig instruktion om at forskelsbehandle.

### *Repressalier*

Det følger af direktivets artikel 9, at medlemsstaterne i deres retsorden skal indføre de nødvendige foranstaltninger til at beskytte enkeltpersoner mod repressalier som reaktion på en klage eller enhver form for retsforfølgning med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages.

Udvalget finder, at der i ny lovgivning bør indsættes et forbud mod repressalier svarende til direktivets bestemmelse. Udvalget finder endvidere, at der med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet ikke bør fastsættes særlige krav til, hvilken klage eller retsforfølgning en enkeltperson skal have indgivet eller iværksat, udover at klagen m.v. skal være fremsat med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages. Beskyttelsen finder således anvendelse i forhold til såvel klage til en domstol eller anden myndighed som klage, der indgives direkte til den private virksomhed, der påstås at have udøvet forskelsbehandling.

Repressalier er ikke en form for ulovlig forskelsbehandling, hvorfor princippet om delt bevisbyrde ikke gælder i forhold hertil. Da de særlige hensyn, der har begrundet anvendelse af særlige bevisregler i sager om forskelsbehandling, ikke i samme omfang gør sig gældende i forhold til sager om repressalier, er det udvalgets opfattelse, at der ikke bør fastsættes særlige bevisbyrderegler for sådanne sager.

### *Sanktioner*

Udvalget finder, at der i ny lovgivning bør indsættes en adgang til godtgørelse ved overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse eller forbudet mod repressalier. Forskelsbehandling af en person på grund af personens race eller etniske oprindelse udgør en særlig krænkelse af personen, hvortil kommer, at der efter udvalgets opfattelse kan være grund til at udvide adgangen til godtgørelse for ikke-økonomisk skade i forhold til erstatningsansvarslovens § 26, således at enhver overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling

---

og forbudet mod repressalier som udgangspunkt bør kunne udløse en godtgørelse. Godtgørelsens størrelse må fastsættes ud fra en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag, ligesom karakteren af skadevolderens handling og den krænkelse, som må antages at være påført den enkelte, skal tillægges vægt. Udvalget finder, at det bør tilstræbes, at godtgørelsens størrelse svarer til størrelsen af den godtgørelse, der ydes efter ligestillingslovgivningen for krænkelse af lignende personlig karakter.

Den forurettede kan tillige kræve erstatning for eventuelt økonomisk tab efter dansk rets almindelige erstatningsregler, hvis de almindelige betingelser herfor er opfyldt. Udvalget finder derfor ikke, at der er behov for at fastsætte særlige bestemmelser herom.

Udvalget overvejer, om der bør indføres strafferetlige sanktioner for overtrædelse af direktivets forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Efter udvalgets opfattelse vil godtgørelse være en effektiv sanktion og have en afskrækkende virkning, hvortil kommer, at effektive civile sanktioner i form af godtgørelse giver offeret mulighed for at få fastslået, om vedkommende har været udsat for forskelsbehandling, og i bekræftende fald at få oprejsning gennem økonomisk kompensation. Udvalget finder endvidere, at godtgørelse som sanktion kan virke mere effektivt end gennemførelse af en straffesag, der kan ende med frifindelse på grund af de særlige krav, der gælder ved behandlingen af straffesager, og som i praksis sjældent vil føre til, at offeret tilkendes erstatning. Hertil kommer, at offeret kan gennemføre en sag om godtgørelse, selv om anklagemyndigheden vælger ikke at gennemføre en straffesag. På den baggrund finder udvalget, at der ikke bør indføres strafferetlige sanktioner for overtrædelse af direktivets forbud mod forskelsbehandling.

Den foreslåede ordning med civile sanktioner vil ikke påvirke eksisterende strafferetlige sanktioner i anden lovgivning, herunder navnlig lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.

#### *Oprettelse af uafhængigt organ for fremme af ligebehandling*

Efter direktivets artikel 13 skal medlemsstaterne udpege et eller flere organer for fremme af ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

I henhold til kommissoriet skal udvalget overveje og vurdere, hvorledes et sådant organ til fremme af etnisk ligebehandling mest hensigtsmæssigt etableres i Danmark, herunder om organet skal have til opgave at træffe bindende afgørelser i konkrete klagesager.

Udvalget har ved sine overvejelser taget udgangspunkt i, at det i dag udgør en væsentlig udfordring at formidle en fredelig og frugtbar sameksistens mellem de forskellige etniske grupper, der udgør det danske samfund.

Dette kræver ikke alene, at enkeltpersoner ikke udsættes for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, men også, at der udvises respekt for det enkelte samfundsmedlem, dets kultur og værdier. Nyankomne i det danske samfund har krav på respekt og forståelse, men det må være en selvfølge, at de nyankomne også respekterer det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse samt fremme af ligebehandling ved bistand til ofre for forskelsbehandling, således som dette følger af direktivets artikel 13, vil udgøre en del af det arbejde, der vil påhvile et sådant organ til fremme af ligebehandling, men udvalget har endvidere peget på, at særlig generel oplysning og holdningsbearbejdende arbejde samt en mere praktisk rettet indsats i forhold til lokale problemer i sagens natur bør være omfattet heraf. Det er desuden udvalgets opfattelse, at et organ, der virker for fremme af gensidig forståelse og respekt, skal være et organ, hvor såvel etniske minoriteter som etniske danskere kan søge hjælp.

Ved lov nr. 411 af 6. juni 2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder er det organ, der i henhold til artikel 13 skal udpeges, blevet oprettet som Institut for Menneskerettigheder. Dette har indebåret, at der er taget stilling til, hvilket organ der skal varetage de i direktivets artikel 13 nævnte opgaver.

Udvalget har på den baggrund alene overvejet, om der er behov for yderligere at styrke indsatsen for fremme af ligebehandling særligt med henblik på at få behandlet konkrete klagesager, eller om de beføjelser, der er tillagt Institut for Menneskerettigheder, må anses for tilstrækkelige.



Til brug herfor har udvalget drøftet det nærmere indhold af de beføjelser, der på baggrund af direktivets artikel 13 tillægges Institut for Menneskerettigheder, ligesom udvalget redegør for en række mere generelle hensyn vedrørende behovet for oprettelse af et ligebehandlingsnævn.

Udvalget peger på tre muligheder: 1) Den ordning, der svarer til direktivets krav, anses for tilstrækkelig. 2) Oprettelse af et administrativt ligebehandlingsnævn, der tildeles kompetence til at behandle klager over forskelsbehandling og afgive udtalelse, herunder om adgang til godtgørelse. 3) Oprettelse af et domstolslignende ligebehandlingsnævn, der tildeles kompetence til at træffe bindende afgørelse om usaglig forskelsbehandling.

Der er i udvalget enighed om, at der ikke er grundlag for at foreslå oprettet et domstolslignende ligebehandlingsnævn, der kan træffe bindende afgørelser. Udvalget har lagt vægt på, at et sådant nævns opgaver i nogen grad vil overlappes med de opgaver, der i øvrigt varetages i det almindelige retssystem, ligesom der i givet fald må stilles en række retssikkerhedsmæssige krav med det resultat, at nævnet ikke vil være hensigtsmæssigt som et hurtigt, billigt og smidigt alternativ for den enkelte til de almindelige domstole, idet nævnets sagsbehandling i vidt omfang vil svare til domstolenes.

Der er derimod ikke enighed i udvalget om, hvorvidt der er grund til at oprette et administrativt ligebehandlingsnævn, der kan træffe ikke-bindende afgørelser, eller om det organ, der oprettes som led i gennemførelsen af direktivets artikel 13, må anses for at være tilstrækkeligt.

Otte medlemmer af udvalget (repræsentanterne for Beskæftigelsesministeriet, Erhvervs- og Økonomiministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Advokatrådet og DA) anfører, at direktivet ikke stiller krav om etablering af et administrativt klageorgan, og at der med etablering af Institut for Menneskerettigheder er oprettet et organ med ganske vidtgående beføjelser, herunder en adgang til at bidrage til løsning af konkrete konflikter, hvorfor der kan være grund til at afvente erfaringerne hermed, inden der træffes beslutning om eventuelt at oprette yderligere organer på området. De pågældende medlemmer anfører endvidere, at der kan være risiko for, at Institut for Menneskerettigheders beføjelser på u hensigtsmæssig vis kan overlappes med de beføjelser, der

---

tillægges et eventuelt nyt nævn. Hertil kommer, at sager om overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, der ikke kan løses via mægling, i de fleste tilfælde mest hensigtsmæssigt bør afgøres ved de almindelige domstole, der er samfundets centrale konfliktløsningsorgan og er omgærdet af en række retssikkerhedsgarantier med hensyn til uafhængighed, upartiskhed og betryggende sagsbehandling. Endvidere anfører de pågældende medlemmer, at sådanne sager kan frembyde bevistvivl, der bør afklares ved parts- eller vidneforklaringer, hvorfor en række sager ikke vil kunne afgøres af et eventuelt nævn. Endelig kan der på nuværende tidspunkt – hvor karakteren og antallet af sager, som ny lovgivning kan give anledning til, endnu ikke kendes – være grund til at afvente erfaringerne med ny lovgivning om etnisk ligebehandling.

På den baggrund finder to af disse otte medlemmer af udvalget (repræsentanterne for DA og Advokatrådet), at der ikke bør oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn.

Seks medlemmer (repræsentanterne for Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet) finder, at spørgsmålet om, hvorvidt der bør oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn i ganske vidt omfang beror på en mere politisk præget vurdering af de anførte argumenter imod oprettelse af et sådant nævn, jf. ovenfor, og de af syv medlemmer anførte argumenter for oprettelse af et sådant nævn, jf. nedenfor. Disse seks medlemmer har derfor fundet det rigtigst ikke at tage stilling til dette spørgsmål.

Syv medlemmer af udvalget (formanden samt repræsentanterne for KL, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter, ELO, Det Danske Center for Menneskerettigheder og LO) finder, at der bør oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn med adgang til at træffe ikke-bindende afgørelser i enkeltsager, herunder om adgang til godtgørelse, ligesom der bør indføres en smidig adgang til domstolsprøvelse, såfremt en afgørelse fra ligebehandlingsnævnet ikke efterleves. De pågældende medlemmer lægger vægt på, at der er et væsentlig behov for at styrke klageadgangen for personer, der udsættes for forskelsbehandling, hvorfor direktivets formål om at fremme ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse bedst fremmes ved, at der oprettes en enkel og omkostningsfri klageadgang, der giver den enkelte borger en i forhold til domstolsvejen nemmere adgang til at få sin klage prøvet. De pågældende medlemmer anfører

---

## Kapitel 2

---

endvidere, at de øvrige nordiske lande og visse andre europæiske lande har oprettet eller overvejer at oprette et klageorgan, og at et sådant organ tillige anbefales af Europarådets organisation, ECRI. Samtidig etableres en klageadgang i sager om etnisk ligebehandling, der svarer til den klageadgang, der gælder i sager om kønsligestilling. Endelig må selv eksistensen af nævnet antages at forøge den indklagedes villighed til at gå i dialog med klageren og dermed lette Institut for Menneskerettigheders arbejde, således at flest mulige konflikter løses i gensidig forståelse og respekt i overensstemmelse med udvalgets generelle målsætning. Hvis der ikke oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn, finder de pågældende medlemmer, at det kan overvejes, at Institut for Menneskerettigheders muligheder for at bistå en klager økonomisk styrkes.

Et af de syv medlemmer (repræsentanten for KL) finder, at der alene bør oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn, hvis dette ikke får beføjelse til at behandle klager over forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

*Syv medlemmers forslag om oprettelse af Nævnet for Etnisk Ligebehandling*

Syv af udvalgets medlemmer (formanden samt repræsentanterne for KL, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter, ELO, Det Danske Center for Menneskerettigheder og LO) finder som anført, at der bør oprettes et ligebehandlingsnævn.

De pågældende medlemmer har foreslået, at der oprettes et uafhængigt kollegialt nævn med inddragelse af juridisk sagkundskab. Nævnet skal bestå af tre personer, hvoraf én skal være dommer, mens de øvrige to medlemmer skal have bestået juridisk embedseksamen. I sager vedrørende forskelsbehandling på arbejdsmarkedet skal nævnet suppleres af to medlemmer med viden om arbejdsmarkedets forhold. Nævnet skal kunne behandle klager over overtrædelse af forbudet mod direkte og indirekte forskelsbehandling, chikane, instruktion om forskelsbehandling samt repressalier. Nævnet skal kunne tilkende godtgørelse for overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling. Seks medlemmer (formanden samt repræsentanterne for Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter, ELO, Det Danske Center for Menneskerettigheder og LO) finder, at nævnet tillige skal kunne behandle klager over overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling samt klager fra en lønmodtager over brud

på kollektive overenskomster, der indeholder tilsvarende bestemmelser om ligebehandling som lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., såfremt klageren godtgør, at vedkommende faglige organisation ikke agter at iværksætte fagretlig behandling af sagen, herunder tilkende godtgørelse. Hermed sikres, at nævnets kompetence afgrænses i lighed med Ligestillingsnævnets kompetence. Ét medlem (repræsentanten for KL) finder, at nævnet ikke bør have beføjelse til at behandle klager over forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

Alle syv medlemmer finder, at nævnet skal behandle sager på skriftligt grundlag og således må afvise sager, der kræver bevisførelse i form af parts- eller vidneforklaringer. Nævnsbehandlingen er gratis for sagens parter. Nævnets afgørelser skal være administrativt endelige, men enhver af parterne kan indbringe sagen for domstolene.

Hvis en afgørelse indgået for nævnet ikke efterleves, skal ministeren for flygtninge, indvandrere og integration efter de pågældende syv medlemmers opfattelse på klagerens anmodning og på dennes vegne indbringe sagen for domstolene. Denne søgsmålsordning svarer til den ordning, der er fastsat i lov om ligestilling af kvinder og mænd. Nævnets afgørelser kan ikke tvangsfuldbyrdes. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration stiller sekretariat til rådighed for nævnet. Sluttelig finder de pågældende medlemmer, at nævnet bør revideres efter en fireårig periode.

#### *Formidling af information*

Udvalget finder ikke, at der er behov for at iværksætte særlige skridt med henblik på at opfylde direktivets krav om formidling af information, jf. artikel 10. Udvalget peger i den forbindelse på, at det med etablering af Institut for Menneskerettigheder er hensigten, at instituttet bl.a. skal varetage en oplysende og debatskabende funktion.

#### *Dialog*

Udvalget finder, at den danske model på arbejdsmarkedet indebærer, at det ikke er nødvendigt i ny lovgivning til gennemførelse af direktivet at indsætte en bestemmelse om tilskyndelse til arbejdsmarkedets parter til dialog med henblik på at fremme ligebehandling og indgåelse af kollektive overenskomster om forbud mod forskelsbehandling, jf. artikel 11.

Efter artikel 12 skal medlemsstaterne tilskynde til dialog med relevante ikke-statslige organisationer. Efter udvalgets opfattelse er der ikke anledning til at indsætte særlige bestemmelser herom i ny lovgivning.

#### *Overholdelse af direktivet*

Efter artikel 14, litra a), skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at alle love og bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, ophæves. Efter udvalgets opfattelse er der ikke anledning til at indsætte særlige bestemmelser herom i ny lovgivning.

Efter artikel 14, litra b), skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter og overenskomster, virksomheders interne reglementer, vedtægter for foreninger med eller uden lukrativt formål, regler for selvstændige erhverv og vedtægter for arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, erklæres eller kan erklæres ugyldige eller ændres. Udvalget finder, at der med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet i dansk ret bør indsættes en bestemmelse svarende til artikel 14, litra b), i ny lovgivning, der gennemfører direktivet. Udvalget har overvejet, om der bør indsættes hjemmel til, at bestemmelser m.v., der strider mod princippet om ligebehandling, er ugyldige, eller om der tillige bør indsættes hjemmel til, at sådanne bestemmelser m.v. kan ændres. Udvalget konkluderer, at der alene bør indsættes hjemmel til, at sådanne bestemmelser m.v. er ugyldige, hvilket svarer til lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at der bør indsættes en bestemmelse i ny lovgivning til gennemførelse af direktivet, hvorefter loven er fuldstændig beskyttelsespræceptiv.

#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

---

Et forslag til en ny lov om etnisk ligebehandling, hvorved der ikke oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn, forventes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser.

Udvalget har fremkommet med et skøn over udgifter ved oprettelse af et administrativt ligebehandlingsnævn, som foreslået af syv af udvalgets medlemmer. Et mindretal af udvalgets medlemmer (formanden samt repræsentanterne for Det Danske Center for Menneskerettigheder, ELO, Nævnet for Etnisk Ligestilling og Rådet for Etniske Minoriteter) har tillige beskrevet, hvilke økonomiske konsekvenser en fuldstændig gennemførelse af direktivets artikel 13 efter de pågældende medlemmers opfattelse vil medføre.

**Kapitel 8** indeholder udvalgets forslag til lov om etnisk ligebehandling og forslag til lov om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Kapitel 8 indeholder endvidere forslag fra syv af udvalgets medlemmer (formanden samt repræsentanterne for KL, Det Danske Center for Menneskerettigheder, ELO, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter og LO) til bestemmelser om et administrativt ligebehandlingsnævn (Nævnet for Etnisk Ligebehandling) på baggrund af de syv medlemmers overvejelser herom i kapitel 7.

**Kapitel 9** indeholder en sammenfatning af betænkningen på engelsk.

Der er medtaget en række **bilag** til betænkningen. *Bilag 1* indeholder Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. *Bilag 2* indeholder Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. *Bilag 3* indeholder Beskæftigelsesministeriets notat om den arbejdsretlige regulering og den fagretlige konfliktløsning. *Bilag 4* indeholder en sammenfatning fra den svenske betænkning ”Ett udvidgat skydd mot diskriminering” (SOU 2002:43). *Bilag 5* indeholder en sammenfatning fra den norske betænkning ”Rettslig vern mot etnisk diskriminering” (NOU 2002:12). *Bilag 6* indeholder en beskrivelse af særlige organer i andre lande for fremme af ligebehandling i forbindelse med oplevet diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse. *Bilag 7* indeholder den svenske ”lag (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering”. *Bilag 8* indeholder den svenske ”lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet”. *Bilag 9* indeholder mandat for det norske ”Senter mot etnisk diskriminering” (SMED). *Bilag 10* indeholder uddrag af den

engelske Race Relations Act 1976 ('Part I: Discrimination to which Act applies', 'Part VII: The Commission for Racial Equality', 'Part VIII: Enforcement' samt 'Schedule 1'). *Bilag 11* indeholder den hollandske "Equal Treatment Act" i en engelsk oversættelse.

---

## KAPITEL 3

### RÅDETS DIREKTIV OM GENNEMFØRELSE AF PRINCIPPET OM LIGEBEHANDLING AF ALLE UANSET RACE ELLER ETNISK OPRINDELSE

#### 1. Den fællesskabsretlige regulering af bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse

Ved Amsterdam-Traktaten blev der i EF-traktatens artikel 13 indsat følgende bestemmelse om bekæmpelse af diskrimination:

”Med forbehold af denne traktats øvrige bestemmelser og inden for rammerne af de beføjelser, som traktaten tillægger Fællesskabet, kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering”.<sup>1</sup>

Bestemmelsen i artikel 13 kan ses som udtryk for ønsket om at realisere det ikke-diskriminationsprincip eller ligebehandlingsprincip, der hører til blandt de grundlæggende fællesskabsretlige principper. Dette princip er kommet til udtryk i flere bestemmelser i EF-traktaten, herunder i artikel 12 om forbud mod diskrimination på grund af nationalitet og i artikel 141 om forbud mod diskrimination mellem mænd og kvinder for så vidt angår løn. EF-domstolen har endvidere mere generelt fastslået, at der som et af fællesskabsrettens grundlæggende principper gælder et lighedsprincip, jf. herved domstolens dom i sag C-13/94, *P mod S og Cornwall County Council*.

Fællesskabets hidtidige indsats i kampen mod racisme har omfattet initiativer uden bindende retsvirkninger, herunder en række resolutioner og erklæringer. Indsatsen har blandt andet

---

<sup>1</sup> Det bemærkes, at bestemmelsen ikke ændres ved Nice-Traktaten. Nice-Traktaten indebærer dog, at der som artikel 13, stk. 2, indsættes følgende bestemmelse (hvorved den gældende bestemmelse bliver stk. 1): ”Når Rådet, uden at der tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, vedtager fællesskabstilskyndelsesforanstaltninger til støtte for medlemsstaternes aktioner med henblik på at bidrage til virkeliggørelsen af målene i stk. 1, træffer det uanset stk. 1 afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251.” Tilføjelsen i stk. 2 betyder, at der med kvalificeret flertal – og ikke som efter stk. 1 med enstemmighed – kan vedtages såkaldte ”fællesskabstilskyndelsesforanstaltninger”.



---

udmøntet sig i afholdelsen af Det Europæiske År mod Racisme i 1997 og i oprettelsen af Det Europæiske Overvågningscenter for Racisme og Fremmedhad.

Med artikel 13 er der sket en udvidelse af EU's beføjelser, bl.a. derved at EU's beføjelser til at træffe foranstaltninger mod forskelsbehandling udvides til at omfatte en række kriterier, som ikke tidligere har været omfattet af traktatens udtrykkelige hjemmelsbestemmelser. EU har således fået kompetence til at træffe foranstaltninger til at bekæmpe en række former for forskelsbehandling, herunder forskelsbehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse.

Bestemmelsen giver hjemmel til at træffe passende foranstaltninger og dermed efter ordlyden hjemmel til at udstede alle former for foranstaltninger, herunder forordninger og direktiver. Der følger derimod ikke efter ordlyden af bestemmelsen et egentligt forbud mod diskrimination på grundlag af de angivne kriterier. Bestemmelsen synes således ikke at tillægge borgerne rettigheder, som kan gøres gældende umiddelbart over for de nationale myndigheder, og bestemmelsen synes således ikke i den forstand at være umiddelbar anvendelig.

Artikel 13 er således alene en hjemmelsbestemmelse, og der følger ikke af bestemmelsen eller af traktatgrundlaget i øvrigt nogen opregning af eller et katalog over en række grundlæggende menneske- eller frihedsrettigheder. Det bemærkes dog, at Den Europæiske Unions respekt for menneskerettigheder mere generelt er angivet i Unionstraktaten, hvoraf fremgår, at Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles, jf. artikel 6, stk. 1. Af artikel 6, stk. 2, fremgår, at Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsretlige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.

Det bemærkes, at det af EU-Traktatens artikel 29, der henhører under traktatens afsnit VI om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, følger, at Unionens indsats på dette område bl.a. skal ske gennem forebyggelse og bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

---

### Kapitel 3

---

Endelig bemærkes, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>2</sup>, der er en politisk erklæring, indeholder en bestemmelse om forbud mod forskelsbehandling på grund af blandt andet race eller etnisk oprindelse.

## **2. Baggrunden for Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse**

I november 1999 fremlagde Kommissionen et forslag til en tredobbelt antidiskriminationspakke med det formål at gennemføre traktatens artikel 13. Denne pakke omfattede Kommissionens forslag til direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse<sup>3</sup>, Kommissionens forslag til direktiv om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv<sup>4</sup> og Kommissionens forslag til afgørelse om iværksættelse af et EF-handlingsprogram til bekæmpelse af diskrimination 2001-2006<sup>5</sup>.

Kommissionen fremlagde i den forbindelse også en meddelelse af 25. november 1999 til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om visse fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af diskrimination<sup>6</sup>. I meddelelsen redegjorde Kommissionen mere generelt for behovet for at vedtage fællesskabsforanstaltninger, herunder forholdet til den allerede gældende internationale og nationale regulering af bekæmpelse af racisme. Kommissionen anførte i den sammenhæng om forholdet til det internationale aspekt, at ”selv om alle EU-medlemsstater enten har undertegnet eller ratificeret disse internationale konventioner med undtagelse af FN-konventionen om racediskrimination og ILO-konvention nr. 111, er det ikke ensbetydende med, at den enkelte har et retssikret krav på oprejsning.” Det anførtes endvidere om forholdet til den nationale regulering, at ”der er betydelige forskelle i medlemsstaternes forfatningsret og almindelige lovgivning i relation til retten til ligestilling og forbud mod forskelsbehandling.”

---

<sup>2</sup> Se EF-Tidende nr. C 364 af 18. december 2000.

<sup>3</sup> Se EF-Tidende nr. C 67 af 25. november 1999.

<sup>4</sup> Se EF-Tidende nr. C 68 af 25. november 1999.

<sup>5</sup> Se EF-Tidende nr. C 46 af 25. november 1999.

<sup>6</sup> Se KOM (1999) 564.

---

I juni 2000 vedtog Rådet direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse<sup>7</sup> (herefter direktivet om etnisk ligebehandling). I november 2000 vedtog Rådet dels direktiv af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (2000/78/EF), dels afgørelse om Fællesskabets handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling (2000/750/EF).

De grunde til forskelsbehandling, der er dækket af direktivet om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, er religion og tro, handicap, alder og seksuel orientering. Handlingsprogrammet omfatter bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af de anførte grunde og på grund af race og etnisk oprindelse. Det bemærkes, at forskelsbehandling på grund af køn, som er omfattet af artikel 13, således ikke er omfattet af de retsakter, der foreløbigt er vedtaget med hjemmel i artikel 13.

### 3. Direktivets indhold

Direktivets tekst er – i lighed med direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv – på flere punkter formuleret på baggrund af Fællesskabets hidtidige erfaringer på beslægtede områder. Dette gælder især erfaringerne fra bekæmpelse af kønsdiskrimination, særligt som dette område er reguleret i direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet af ligebehandling af mænd og kvinder, for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår og i direktiv 97/80/EF af 15. december 1997 om bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grundlag af køn (bevisbyrdedirektivet).

Der kan derfor af domstolens praksis vedrørende bekæmpelse af kønsdiskrimination formentlig udledes visse fortolkningsbidrag til direktivets forståelse. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke af artikel 13 følger nogen bestemt rangfølge mellem de forskellige diskriminationsgrunde, og bestemmelsen har derfor som udgangspunkt til formål at sikre et ensartet beskyttelsesniveau uanset diskriminationsgrund. Dette er også understreget i de indledende betragtninger til Rådets afgørelse om handlingsprogrammet, hvor det er anført, at de forskellige former for

---

<sup>7</sup> Se EF-Tidende nr. L 180 af 19. juli 2000.

---

forskelsbehandling ikke kan inddeles efter betydning, og at de alle er lige uacceptable. Det indebærer, at det i tilfælde af såkaldt dobbelt forskelsbehandling, hvor en person eksempelvis kan føle sig krænket såvel på grund af sit køn som på grund af sin etniske oprindelse, ikke bør gøre nogen forskel, på hvilket retsgrundlag forholdet bedømmes.

Det følger af direktivets artikel 6, stk. 1, at direktivet alene fastsætter mindstekrav. Dette indebærer, at medlemsstaterne kan vedtage eller opretholde bestemmelser, som er gunstigere for beskyttelsen af princippet om ligebehandling end bestemmelserne i direktivet. Det følger endvidere af bestemmelsen, at gennemførelsen af direktivet under ingen omstændigheder berettiger til at forringe det eksisterende beskyttelsesniveau i medlemsstaterne over for forskelsbehandling på de områder, der er omfattet af direktivet.

Om den nærmere forståelse af direktivets indhold, bemærkes, at der i sagens natur endnu ikke er afsagt domme om direktivet om etnisk ligebehandling, og der kan derfor ikke på den baggrund udledes fortolkningsbidrag om direktivets indhold.

Direktivet indeholder dog – i lighed med andre direktiver – en række indledende betragtninger, hvorefter der til brug for den nærmere forståelse af direktivets bestemmelser kan udledes fortolkningsbidrag. Sådanne indledende betragtninger er ikke retligt bindende.

#### 4. Direktivets formål

Direktivet har ifølge direktivets artikel 1 til formål at fastlægge en ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på at iværksætte princippet om ligebehandling i medlemsstaterne. Princippet om ligebehandling indebærer ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, at ingen må udsættes for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

I de indledende betragtninger er direktivets formål også berørt. Det fremgår af betragtningerne, at direktivet har til formål at sikre et fælles højt beskyttelsesniveau mod forskelsbehandling i alle medlemsstaterne, idet dette mål ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, jf. betragtning nr. 28.

---

### Kapitel 3

Direktivets betragtninger henviser mere generelt til EU-traktatens artikel 6, hvoraf fremgår, at Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles, jf. ovenfor. Endvidere henviser direktivets betragtninger til, at forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kan undergrave opfyldelsen af EF-traktatens mål, særligt opnåelse af et højt beskæftigelsesniveau og et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten samt økonomisk og social samhørighed og solidaritet.

I direktivets indledende betragtninger henvises endvidere til, at alle menneskers ret til lighed for loven og beskyttelse mod forskelsbehandling er en universel ret, der anerkendes dels i verdenserklæringen om menneskerettigheder, dels i en række internationale konventioner, jf. betragtning nr. 3. Det anføres endvidere i betragtning nr. 4, at det er vigtigt at respektere sådanne grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, og at det i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser også er vigtigt at sikre beskyttelse af privat- og familieliv.

Det kan endelig om direktivets formål anføres, at direktivet ved at fastsætte en række minimumsrammebestemmelser om forbud mod forskelsbehandling sikrer et fælles mindstemål af retsbeskyttelse inden for EU af personer, der udsættes for forskelsbehandling, herunder ved at fastsætte en fælles definition af ulovlig forskelsbehandling og ved at foreskrive, at personer, der udsættes for forskelsbehandling, sikres den fornødne retsbeskyttelse.

## **5. Direktivets anvendelsesområde**

### **5.1. Direktivets personelle anvendelsesområde**

Direktivet omfatter en beskyttelse af fysiske personer. I hvilket omfang juridiske personer er omfattet, må bero på medlemsstaternes egen beslutning. Af direktivets betragtninger fremgår således, at ”medlemsstaterne bør også, hvor det er hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med deres nationale traditioner og praksis, drage omsorg for beskyttelse af juridiske personer, når de

---

forskelsbehandles på grund af deres medlemmers race eller etniske oprindelse” (betragtning nr. 16).

Tredjelandes statsborgere er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Spørgsmålet, der ikke er nærmere reguleret i selve direktivet, er omtalt i direktivets betragtninger, hvoraf fremgår, at ”forbuddet mod forskelsbehandling bør også gælde tredjelandes statsborgere” (betragtning nr. 13). Dette er også forudsat i artikel 3, stk. 2, jf. nedenfor.

Direktivets anvendelsesområde omfatter dog ikke forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, jf. herved artikel 3, stk. 2. Direktivet er derfor ikke til hinder for forskelsbehandling på grund af nationalitet. Princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet hører imidlertid til blandt EF-traktatens grundlæggende principper og er gjort til genstand for særkilt regulering i traktaten, herunder navnlig artikel 12 og 39. EU-rettens forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet omfatter dog kun EU-statsborgere og ikke tredjelandes statsborgere.

Det følger endvidere af artikel 3, stk. 2, at direktivet ikke berører bestemmelser og betingelser vedrørende tredjelandstatsborgeres og statsløse personers indrejse og ophold på medlemsstaternes territorium og heller ikke nogen form for behandling, der skyldes de pågældende tredjelandstatsborgeres eller statsløse personers retsstilling.

Det er i øvrigt uden betydning, om den person eller gruppe af personer, der forskelsbehandles, tilhører en etnisk minoritetsgruppe eller en etnisk majoritetsgruppe, og såvel etniske majoriteter som etniske minoriteter er derfor beskyttet mod forskelsbehandling.

## **5.2 Direktivets materielle anvendelsesområde**

### **5.2.1. Generelt om direktivets materielle anvendelsesområde**

Direktivets materielle anvendelsesområde er fastlagt i direktivets artikel 3. Det fremgår, at direktivet har et bredt anvendelsesområde, og at direktivet således finder anvendelse inden for en række forskellige samfundsområder. Det fremgår endvidere, at direktivet – inden for de

---

### **Kapitel 3**

---

beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet – omfatter både den offentlige sektor og den private sektor, herunder offentlige organer, dog alene i det omfang den offentlige eller den private sektor varetager opgaver m.v., som er nævnt i direktivets artikel 3, litra a)–h).

Bestemmelsen i artikel 3 indebærer, at direktivet – i overensstemmelse med artikel 13, som direktivet er udstedt med hjemmel i – alene finder anvendelse inden for de beføjelser, som traktaten tillægger Fællesskabet.

Det følger heraf, at beføjelser, der er tillagt Den europæiske Union i henhold til EU-traktatens søjle 2 (bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik) og søjle 3 (bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager), falder uden for anvendelsesområdet for direktivet, der alene omfatter beføjelser, som tillægges *Fællesskabet*.

Det følger endvidere, at en mere præcis afgrænsning af direktivets anvendelsesområde beror på en vurdering af, i hvilket omfang de områder, der er nævnt i bestemmelsens litra a)–h), falder inden for de beføjelser, som traktaten tillægger Fællesskabet.

En nærmere besvarelse heraf kan imidlertid give anledning til tvivl. Dette skyldes særligt, at direktivet tilsigter at finde anvendelse på en række områder, hvor Fællesskabets beføjelser netop må anses at være begrænsede og – i personel henseende – i vidt omfang er knyttet til arbejdstageres rettigheder, herunder særligt rettigheder for vandrende arbejdstagere og dermed ligestillede personer, der har gjort brug af traktatens regler om fri bevægelighed og bosat sig i en anden medlemsstat og i den forbindelse skal behandles på lige fod med medlemsstatens egne borgere. Dette gælder særligt det sociale område, herunder sundhedspleje, boligområdet og uddannelsesområdet, der alle omfattes af direktivets anvendelsesområde, om end Fællesskabet ikke som sådan har nogen almindelig adgang til at fastsætte regler om sociale ydelser, bolig og uddannelse.

Det skal dog samtidig bemærkes, at EF-domstolens retspraksis vedrørende vandrende arbejdstageres og dermed ligestillede personers adgang til sociale ydelser, bolig og uddannelse på lige fod med en medlemsstats egne borgere har indebåret, at disse områder i ganske vid udstrækning er anset som omfattet af traktatens anvendelsesområde vedrørende forbud mod

---

### Kapitel 3

---

diskrimination på grundlag af nationalitet<sup>8</sup>. Dette har indebåret, at en række sociale ydelser og adgangen til uddannelse, herunder også adgang til højere uddannelse, i vidt omfang er anset som omfattet af traktatens anvendelsesområde.

Den nærmere afgrænsning af direktivets anvendelsesområde, herunder særligt i hvilket omfang direktivet vil finde anvendelse på de oven for nævnte områder, beror på, om direktivets anvendelsesområde fortolkes udvidende eller indskrænkende.

Selve direktivets tekst synes at lægge op til en relativ bred afgrænsning af direktivets anvendelsesområde. Dertil kommer, at princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse kan anses som en grundrettighed, og at dette – sammenholdt med det almindelige fællesskabsretlige princip om den mest effektive gennemførelse af den pågældende retsakts formål – taler for en bred afgrænsning af direktivets anvendelsesområde.

Det kan dog på den anden side anføres, at afgrænsningen af anvendelsesområdet for artikel 13 og direktivet kan ses som udtryk for princippet om *EF's tildelte kompetence*, hvorefter Fællesskabets kompetence er begrænset til de tilfælde, hvor en hjemmel kan findes i traktaten.

Den endelige fortolkning af direktivets anvendelsesområde må foretages af EF-domstolen, i det omfang tvivlsspørgsmål herom forelægges for domstolen, og det er næppe muligt på nuværende tidspunkt mere præcist at fastslå, hvilken fortolkning af direktivet der er den rette.

### 5.2.2. Nærmere om de enkelte områder

Om de enkelte områder, der er i nævnt i artikel 3, kan det anføres, at litra a) – d) omfatter en række forhold vedrørende beskæftigelse og erhverv, hvor Fællesskabets kompetence må anses for at være vidtgående.

---

<sup>8</sup> Jf. herom EU-Karnov (1999), s. 292 ff., s. 300ff og s. 1291 ff., og Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen (1993), s. 68 ff.



---

Det følger af litra a), at direktivet omfatter *vilkårene for adgang til lønnet beskæftigelse, udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed og erhvervsmaessig beskæftigelse, herunder udvælgelseskriterier og ansættelsesvilkår, uanset sektor eller branche og uanset niveau i erhvervsbierarkiet, herunder i henseende til forfremmelse.*

Bestemmelsen omhandler vilkårene for *adgang* til beskæftigelse. Arbejdsvilkår, der ikke vedrører adgangsvilkårene, men derimod selve arbejdets udførelse m.v., kan dog i stedet være omfattet af bestemmelsen i litra c). Bestemmelsen omfatter endvidere alene lønnet beskæftigelse, og vilkårene for adgang til ulønnet beskæftigelse eller frivilligt arbejde falder således uden for bestemmelsen.

Bestemmelsens ordlyd svarer – med visse mindre ændringer – til ordlyden af artikel 3 i Rådets direktiv af 9. februar 1976 (76/207/EØF) om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår.

Litra b) omhandler *adgang til alle typer af og niveauer for erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse, erhvervsmaessig videreuddannelse og omskoling, herunder praktisk arbejds erfaring.*

Bestemmelsen omfatter – i lighed med litra a) – vilkårene for *adgang* til erhvervsuddannelse m.v. Forhold vedrørende tilrettelæggelse og gennemførelse af erhvervsuddannelser m.v. falder uden for ordlyden af bestemmelsen i litra b), men kan dog i stedet være omfattet af bestemmelsen i litra g) om uddannelse.

Bestemmelsens ordlyd svarer – med visse mindre ændringer – til ordlyden af artikel 4 i det ovennævnte Rådskdirektiv om ligebehandling af mænd og kvinder.

Litra c) omhandler *beskæftigelse og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn.*

Bestemmelsens ordlyd svarer – med visse mindre ændringer – til ordlyden af artikel 5 i det ovennævnte Rådskdirektiv om ligebehandling af mænd og kvinder.

---

### Kapitel 3

---

Litra d) omfatter *medlemskab af og deltagelse i en arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisation eller en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv, samt de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne.*

Litra e) omfatter *social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje.* Endvidere følger det af litra f), at direktivet omfatter *sociale goder.*

Fællesskabets beføjelser på det *sociale område* følger navnlig af EF-Traktatens artikel 42, hvoraf fremgår, at Rådet kan vedtage de foranstaltninger vedrørende social tryghed, som er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Efter af artikel 137, stk. 3, kan Rådet træffe afgørelse om ”arbejdstagernes sociale sikring og sociale rettigheder”. Endelig har Rådet med hjemmel i artikel 40 vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed vedtaget foranstaltninger om arbejdstageres adgang til at nyde samme sociale fordele som indenlandske arbejdere, jf. artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (1612/68/EØF) af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

Direktivet indeholder ikke nogen nærmere definition af de nævnte områder. Begreberne er dog anvendt i anden fællesskabslovgivning, om end afgrænsningen mellem de forskellige områder kan give anledning til tvivl.

Begrebet *social sikring* omfatter, således som dette anvendes i den øvrige fællesskabsret, jf. Rådets forordning 1408/71/EØF af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, i hovedsagen sociale sikringsydelser, der tildeles efter en lovgivning, der tillægger de berettigede en lovbestemt retsstilling, således at der ikke foretages en skønsræssig vurdering af personlige behov eller omstændigheder. Endvidere skal den sociale sikringsydelse beskytte mod bestemte opregnede risici<sup>9</sup>.

Direktivet synes ved at omfatte *social beskyttelse*, herunder også *sundhedspleje*, fremfor alene *social sikring*, at tilsigte at have et bredere anvendelsesområde, således at andre ydelser, der yder social beskyttelse uden at være omfattet af begrebet social sikring, også vil være omfattet.

---

### Kapitel 3

---

Begrebet *sociale goder* skal fortolkes i overensstemmelse med begrebet *social fordel*, således som dette begreb er blevet fortolket af EF-domstolen i tilknytning til Domstolens retspraksis vedrørende artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed. Domstolen har fastslået, at begrebet social fordel – som begrebet anvendes i den nævnte forordning – omfatter en lang række foranstaltninger af såvel økonomisk som ikke-økonomisk karakter, herunder også foranstaltninger, som falder uden for, hvad der sædvanligvis betegnes som det sociale område.

Det følger af artikel 3, stk. 1, litra g), at direktivet omfatter *uddannelse*.

Fællesskabets beføjelser vedrørende *uddannelse* er fastsat særligt i traktatens artikel 149 og artikel 150, hvoraf blandt andet følger, at Fællesskabet bidrager til udviklingen af et højt uddannelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne, dog med fuld respekt for medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne. Endvidere følger, at Fællesskabet iværksætter en erhvervsuddannelsespolitik, der støtter og supplerer medlemsstaternes aktioner, dog med fuld respekt for medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og tilrettelæggelsen af erhvervsuddannelserne.

Fællesskabets beføjelser vedrørende adgang til uddannelse følger endvidere – i lighed med Fællesskabets beføjelser på det sociale område – som et supplement til princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Det følger af litra h), at direktivet også omfatter *adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig*.

Bestemmelsen i artikel 3, stk. 1, litra h) forudsætter i den engelske og den franske udgave af direktivet, at de pågældende varer og tjenesteydelser er tilgængelige for offentligheden (henholdsvis "available to the public" og "à la disposition du public"). Bestemmelsen i den danske udgave skal fortolkes i overensstemmelse hermed, således at bestemmelsen alene omfatter varer og tjenesteydelser, herunder bolig, der er tilgængelige for offentligheden.

---

<sup>9</sup> Jf. EU-Karnov (1999), s. 311.

Om begrebet varer kan anføres, at EF-traktatens artikel 28 om varernes frie bevægelighed som udgangspunkt omfatter handel med alle former for varer, der ikke er udtrykkeligt undtaget i traktaten. Om begrebet tjenesteydelser kan anføres, at det følger af EF-traktatens artikel 50, at ”som tjenesteydelser i denne traktats forstand betragtes de ydelser, der normalt udføres mod betaling ...”. Det følger heraf, at tjenesteydelser som udgangspunkt skal være en økonomisk aktivitet.

Varer og tjenesteydelser, der ikke normalt leveres eller udføres mod betaling, vil således som udgangspunkt ikke være omfattet af traktatens bestemmelser om varernes frie bevægelighed og den fri udveksling af tjenesteydelser.

Fællesskabets beføjelser vedrørende *adgang til bolig* følger – i lighed med Fællesskabets beføjelser på det sociale område – som et supplement til princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed. Nærmere bestemmelser om adgang til bolig er således fastsat i artikel 9 i den nævnte Rådsforordning om arbejdskraftens frie bevægelighed.

## **6. Direktivets forbud mod forskelsbehandling**

### **6.1. Race eller etnisk oprindelse**

Direktivet omhandler forskelsbehandling på grundlag af kriterierne race eller etnisk oprindelse.

Der er ikke i direktivet angivet nogen nærmere definition af begreberne race og etnisk oprindelse, udover at det af betragtningerne fremgår, at ”Den Europæiske Union afviser teorier, der søger at fastslå, at der findes forskellige menneskeracer. Anvendelsen af udtrykket ”race” i dette direktiv indebærer ikke en accept af sådanne teorier”, jf. betragtning nr. 6.

Den nærmere fastlæggelse af begrebernes indhold vil derfor som udgangspunkt være overladt til den enkelte medlemsstats beslutning i forbindelse med gennemførelsen af direktivet i national ret og under hensyntagen til eventuelle særlige nationale omstændigheder. Det synes dog samtidigt sandsynligt, at der gennem EF-domstolens fremtidige retspraksis vedrørende direktivets

---

### **Kapitel 3**

---

anvendelse gradvist vil blive udviklet fælles EU-retlige definitioner af begreberne ”race” og ”etnisk oprindelse”.

## 6.2. Direkte og indirekte forskelsbehandling

Direktivet indebærer, at ingen må udsættes for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, jf. artikel 2.

Ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, foreligger der *direkte forskelsbehandling*, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

Det er udgangspunktet, at behandlingen af den person, der føler sig krænket, skal sammenlignes med den samtidige behandling af en anden person (af anden race eller etnisk oprindelse) i en tilsvarende situation. Direkte forskelsbehandling foreligger ifølge bestemmelsen også, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden ”ville blive behandlet” i en tilsvarende situation. Dette indebærer, at kravet om, at der skal være en anden person som sammenligningsgrundlag bortfalder, og at der i stedet kan sammenlignes med, hvordan en ”hypotetisk person” ville blive behandlet i en tilsvarende situation. Bestemmelsen omfatter endvidere sammenligning med, hvordan en anden person ”er blevet” behandlet i en tilsvarende situation, og det følger heraf, at der kan ske sammenligning med, hvordan en anden person tidligere er blevet behandlet (en ”historisk person”).

Det er en forudsætning, at den person, der forskelsbehandles, behandles ringere end en anden person bliver, er blevet eller ville blive.

Direkte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kan – i modsætning til indirekte forskelsbehandling – ikke retfærdiggøres med varetagelse af et sagligt formål, jf. dog nedenfor om artikel 4. Noget andet er, at direktivet alene vedrører forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Direktivet udelukker derfor ikke, at forskelsbehandling af to personer (af forskellig etnisk oprindelse) kan forklares ved varetagelsen af saglige hensyn, som ikke har nogen forbindelse med forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. I så

---

### Kapitel 3

---

fald sker forskelsbehandlingen ikke på grund af personens race eller etnisk oprindelse, men på grund af det saglige hensyn, og der er derfor ikke tale om sammenlignelige situationer.

*Indirekte forskelsbehandling* foreligger ifølge direktivet, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige. Indirekte forskelsbehandling tager således sigte på at hindre anvendelsen af bestemmelser, kriterier eller en praksis, der – uanset at de fremtræder som neutrale – dog alligevel stiller personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre der varetages saglige hensyn. Der tales ofte om indirekte diskrimination som såkaldt institutionel eller systemisk forskelsbehandling.

Det forhold, at den neutrale bestemmelse m.v. vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ufordelagtigt i forhold til andre personer, kan fastslås ved, at det påvises, at den neutrale bestemmelse m.v. stiller eller vil stille et forholdsmæssigt større antal personer af en bestemt etnisk oprindelse ringere end andre (grupper af) personer. Dette kan bl.a. ske ved, at der fremlægges statistisk materiale, der i det konkrete tilfælde påviser dette. Direktivets definition af indirekte forskelsbehandling indebærer, at dette forhold også kan fastslås, uanset at der ikke er tilvejebragt statistisk materiale om de faktiske forhold som bevis for indirekte forskelsbehandling. Det skal således ikke bevises, at bestemmelsen m.v. rent faktisk berører et større antal personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse i forhold til andre (grupper af) personer. Det er efter bestemmelsens ordlyd tilstrækkeligt, at det påvises, at bestemmelsen m.v. er egnet til at have denne virkning, jf. herved bestemmelsens ordlyd, hvorefter det er tilstrækkeligt, at den pågældende bestemmelse m.v. ”vil stille” personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere.

Denne fortolkning understøttes også af direktivets indledende betragtninger, jf. betragtning nr. 15, hvoraf fremgår, at

”det er de nationale juridiske eller andre kompetente organer, der skal vurdere de faktiske forhold, på grundlag af hvilke det kan udledes, at der har været direkte eller indirekte forskelsbehandling, i

---

### Kapitel 3

---

overensstemmelse med bestemmelserne i national ret eller praksis. Sådanne bestemmelser vil i første omgang skulle sikre, at indirekte forskelsbehandling kan fastslås, bl.a. på grundlag af statistisk materiale eller på enhver anden måde.”

Herved sikres, at der efter omstændighederne kan tilvejebringes bevis for indirekte forskelsbehandling, uanset at der ikke findes statistikker. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis kun forholdsvis få personer er berørt af den pågældende bestemmelse, ligesom det kan være tilfældet, hvis der er tale om bestemmelser, betingelser eller praksis, som lige er blevet indført, og hvor der derfor endnu ikke er udarbejdet statistikker. Det bemærkes i den forbindelse, at statistikker vedrørende personers race eller etniske oprindelse – bl.a. på grund af anden lovgivning – kan være vanskelige at tilvejebringe.

Forbudet mod indirekte forskelsbehandling indebærer ikke et direkte forbud mod anvendelsen af en bestemmelse, betingelse eller praksis, der stiller personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse forholdsmæssigt ufordelagtigt. Der vil ikke foreligge indirekte forskelsbehandling, såfremt den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Bestemmelsen indeholder ikke nogen angivelse af de saglige hensyn, der kan legitimere indirekte forskelsbehandling. Det beror således på en konkret vurdering af det pågældende hensyn eller middel, om dette er sagligt, ligesom det må bero på en konkret vurdering, om det er nødvendigt at anvende midlet eller hensynet, og om midlet eller hensynet er uforholdsmæssigt indgribende i forhold til målet.

Der er ikke i direktivets artikel 2 eller i direktivets øvrige bestemmelser fastsat nærmere regler om, hvilke *subjektive betingelser* der skal være opfyldt for, at direkte eller indirekte forskelsbehandling foreligger. Det må antages, at motivet hos den person, der udøver forskelsbehandling, er uden betydning for, om der foreligger direkte eller indirekte forskelsbehandling. Dette indebærer, at det er uden betydning, om det bevises, at den stedfundne behandling er udtryk for et bevidst ønske hos den indklagede om at forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse. Dette gælder, hvad enten der er tale om direkte eller indirekte forskelsbehandling. Til støtte for denne fortolkning kan anføres, at det ikke efter direktivets

---

### Kapitel 3

---

ordlyd er en betingelse for, at der foreligger direkte eller indirekte forskelsbehandling, at det bevises, at den person, der udøver forskelsbehandling, har været motiveret af et ønske om at forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse. Denne fortolkning understøttes også af EF-domstolens retspraksis vedrørende ligestilling mellem mænd og kvinder, hvor motivet hos den person, der udøver forskelsbehandling, er uden betydning for, om der foreligger direkte eller indirekte forskelsbehandling.

### 6.3. Grænsen mellem direkte og indirekte forskelsbehandling

Grænsen mellem direkte og indirekte forskelsbehandling kan i nogen tilfælde være uklar, og det kan i visse tilfælde være vanskeligt at indplacere en faktisk situation under et af de nævnte begreber. Det har imidlertid væsentlig betydning at kunne fastslå, om et tilfælde af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse er udtryk for direkte eller indirekte forskelsbehandling, idet alene indirekte forskelsbehandling kan begrundes med varetagelsen af saglige hensyn, jf. dog nedenfor om artikel 4.

På baggrund af direktivets bestemmelser kan der om afgrænsningen mellem de to begreber nærmere anføres, at en afgørende forskel mellem direkte og indirekte forskelsbehandling er, om forskelsbehandlingen sker på grundlag af en neutral bestemmelse m.v., hvorved der i givet fald alene kan være tale om indirekte forskelsbehandling, eller om forskelsbehandlingen sker på grundlag af race eller etnisk oprindelse, hvorved der i så fald er tale om direkte forskelsbehandling. Derimod er det uden betydning, om forskelsbehandlingen foregår åbenlyst, hvilket i nogen sammenhænge sidestilles med direkte forskelsbehandling, eller skjult, der sidestilles med indirekte forskelsbehandling. For så vidt kan indirekte diskrimination ofte foregå ganske åbenlyst, således forstået, at den neutrale bestemmelse m.v., som forskelsbehandlingen sker på grundlag af, som udgangspunkt vil være almindeligt kendt og ikke søges skjult, mens direkte forskelsbehandling ofte vil være mere skjult, idet tilhørsforholdet til en bestemt race eller etnisk oprindelse som kriterium for eksempelvis udlejning af en bolig ikke udtrykkeligt vil være angivet noget sted.

Det kan endvidere anføres, at direkte forskelsbehandling tager sigte på de tilfælde, hvor det forhold, at en person er af en bestemt race eller etnisk oprindelse, er årsag til den ulige

---

### Kapitel 3



---

behandling, mens indirekte forskelsbehandling omfatter tilfælde, hvor anvendelsen af andre kriterier reelt fører til samme resultat, dvs. har den virkning, at der reelt forskelsbehandles.

Det kan endelig anføres, at indirekte forskelsbehandling forudsætter, at personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse stilles eller ville blive stillet ufordelagtigt i forhold til andre personer. Noget andet er, at det vil være en enkelt person, der gør gældende, at en bestemmelse m.v. er indirekte diskriminerende.

#### 6.4. Chikane

Det følger af direktivets artikel 2, stk. 3, at chikane betragtes som en form for forskelsbehandling. Chikane foreligger ifølge direktivet, når en uønsket optræden i relation til race eller etnisk oprindelse finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima.

Chikane kan anses som en form for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse ud fra den betragtning, at den krænkede person ikke ville være blevet chikaneret eller behandlet på den pågældende måde, såfremt den krænkede person havde været af anden race eller etnisk oprindelse.

Chikanøs adfærd kan antage flere forskellige former, herunder adfærd af fysisk karakter, af skreven eller verbal karakter samt af visuel karakter. Den chikanøse adfærd skal være uønsket af den person, som adfærden er rettet mod. Motivet hos den person, der forskelsbehandler, er uden betydning, idet bestemmelsen omfatter såvel optræden, der finder sted med det *formål* at krænke en persons værdighed, som optræden, der finder sted med den *virkning*, at en anden persons værdighed krænkes. Den pågældende behøver således ikke at være motiveret af et direkte ønske om at krænke en anden persons værdighed.

Det følger endvidere af artikel 2, stk. 3, at begrebet chikane kan defineres i overensstemmelse med medlemsstaternes lovgivning og praksis, men da der er tale om et minimumsdirektiv, må denne definition ikke indebære et ringere beskyttelsesniveau, end hvad der følger af direktivet.

---

### Kapitel 3

---

## 6.5. Instruktion om forskelsbehandling

Af direktivets artikel 2, stk. 4, følger, at en instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af race eller etnisk oprindelse betragtes som forskelsbehandling.

Forbudet mod instruktion om forskelsbehandling indgik ikke i Kommissionens oprindelige direktivforslag, men blev indsat i Kommissionens ændringsforslag bl.a. på baggrund af Europa-Parlamentets anbefalinger. I sin rapport over Kommissionens forslag anbefalede Europa-Parlamentet følgende artikel indsat:

”Behaviour consisting of incitement, instructions or pressure to discriminate shall fall within the definitions in (a) and (b) above [artikel 2, stk. 2, litra a og b] irrespective of whether any specific victim of discrimination is identified”.

Som begrundelse anførte Europa-Parlamentet følgende:

“There is a need to cover the situation where, for instance, a manager encourages his subordinate to discriminate in recruitment or a house-owner instructs an estate agent not to rent his house to a non-white person”<sup>10</sup>.

I Kommissionens ændringsforslag<sup>11</sup> indsattes som en ny stk. 4 følgende bestemmelse:

”Et pålæg om eller opfordring til at diskriminere personer på grund af race eller etnisk oprindelse betragtes som forskelsbehandling som omhandlet i stk. 1”.

I begrundelsen anførte Kommissionen, at tilskyndelse til diskrimination er at sidestille med diskrimination.

---

<sup>10</sup> A5-0136/2000, “Report on the proposal for a Council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin” af 16. maj 2000, Europa-Parlamentet.

<sup>11</sup> KOM/2000/0328, EF-tidende nr. C 311 E af 31. oktober 2000, s. 169-179.

---

Det vedtagne direktiv kom ikke til at omfatte tilskyndelse til forskelsbehandling. Med ordlyden af det endelige direktiv forudsætter en overtrædelse af artikel 2, stk. 4, således, at en person har instrueret en anden person til at forskelsbehandle.

Begrebet "instruktion" er ikke nærmere defineret i direktivet. Som eksempel på en sådan instruktion må dog kunne nævnes en arbejdsgiver, der anmoder en arbejdsformidling om alene at formidle arbejdskraft af en bestemt etnisk oprindelse. I sådanne tilfælde vil arbejdsgiverens instruktion af arbejdsformidlingen være at betragte som direkte forskelsbehandling. Såfremt instruktionen indebærer, at der skal anvendes et tilsyneladende neutralt betingelse m.v., som vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særligt ufordelagtigt i forhold til andre personer, kan der være tale om indirekte forskelsbehandling, medmindre anvendelsen af den pågældende bestemmelse m.v. er objektivt begrundet i et legitimt mål og proportionalt, jf. artikel 2, stk. 2, litra b).

#### **6.6. Undtagelse vedrørende regulære og afgørende erhvervmæssige krav**

Det følger af artikel 4, at medlemsstaterne – uanset direktivets artikel 2, stk. 1 og 2 – kan bestemme, at ulige behandling, som er baseret på en egenskab i forbindelse med race eller etnisk oprindelse, ikke udgør forskelsbehandling, hvis den pågældende egenskab på grund af karakteren af bestemte erhvervsaktiviteter eller den sammenhæng, hvori sådanne aktiviteter udøves, udgør et regulært og afgørende erhvervmæssigt krav, forudsat, at målet er legitimt, og at kravet står i rimeligt forhold hertil.

Bestemmelsen indebærer, at ulige behandling på grundlag af egenskab, der vedrører race eller etnisk oprindelse, kan finde sted, såfremt den pågældende egenskab udgør et regulært erhvervmæssigt krav. Som eksempel på denne form for ulige behandling kan der peges på tilfælde, hvor der til opførelsen af et teaterstykke af autencitetshensyn er brug for en person af en bestemt race eller etnisk oprindelse, eller hvor en person i en bestemt stilling yder personlig service til en specifik etnisk gruppe med det formål at fremme disses velfærd, og hvor denne service mest effektivt kan ydes af en person fra den pågældende etniske gruppe.

---

### **Kapitel 3**

Anvendelse af undtagelsen i artikel 4 forudsætter, at den enkelte medlemsstat træffer bestemmelse herom. Dette kan ske ved enten generelt at tillade sådan forskelsbehandling, eventuelt når visse betingelser er opfyldt, eller ved at tilvejebringe hjemmel til, at en sådan forskelsbehandling konkret kan tillades.

Artikel 4 omfatter alene en adgang til at gøre undtagelse fra direktivets forbud mod direkte og indirekte forskelsbehandling. Artiklen omfatter ikke adgang til at gøre undtagelse fra det forbud mod chikane, der gælder efter direktivets artikel 2, stk. 3.

### 6.7. Specifikke foranstaltninger

Princippet om ligebehandling kan fremmes på flere måder. Selve direktivet har til formål at fremme princippet gennem et forbud mod forskelsbehandling. Princippet om ligebehandling kan også fremmes ved, at der træffes særlige foranstaltninger, som har til formål at sikre reel eller faktisk etnisk ligestilling. Sådanne foranstaltninger kan tage sigte på at forebygge eller opveje ulemper for en eller flere grupper af personer af bestemt race eller etnisk oprindelse.

Det følger på den baggrund af artikel 5, at princippet om ligebehandling ikke er til hinder for, at de enkelte medlemsstater – for at sikre fuld ligestilling i praksis – opretholder eller vedtager sådanne specifikke foranstaltninger.

EF-domstolen har i tilknytning til EU-rettens forbud mod forskelsbehandling mellem mænd og kvinder afsagt en række domme, der nærmere fastlægger de EU-retlige grænser for specifikke foranstaltninger. Der kan bl.a. henvises til domstolens dom i sag C-450/93, *Kalanke mod Freie Hansestadt Bremen*, og i sag C-409/95, *Marshall mod Land Nordrhein-Westfalen*.

Der følger ikke af direktivet nogen pligt for de enkelte medlemsstater til at iværksætte specifikke foranstaltninger.

## 7. Direktivets bestemmelser om retsmidler og håndhævelse

---

Direktivets kapitel II indeholder en række bestemmelser om retsmidler og håndhævelse. Bestemmelserne har til formål at sikre, at personer, som udsættes for forskelsbehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse, sikres den fornødne retsbeskyttelse.

### 7.1. Klageadgang

Af artikel 7, stk. 1, fremgår, at medlemsstaterne skal sikre, at enhver, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, kan indgive klage til retslige og/eller administrative instanser, herunder hvor de finder det hensigtsmæssigt til forligsinstanser, med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i henhold til direktivet. Dette skal kunne ske selv efter, at det forhold, hvori forskelsbehandlingen angiveligt har fundet sted, er ophørt.

Bestemmelsen stiller ikke krav om, at alle og enhver skal have ret til at indbringe spørgsmål for domstolene eller administrative organer (*actio popularis*). Dette indebærer, at en person, der tilhører den gruppe af personer, som stilles ufordelagtigt på grund af en indirekte diskriminerende bestemmelse, men som ikke selv er krænket, ikke kan anlægge sag.

I artikel 7, stk. 2, er der fastsat regler om, at medlemsstaterne skal sikre, at foreninger, organisationer og andre juridiske personer, der efter kriterierne i deres nationale ret har en legitim interesse i at sikre, at direktivets bestemmelser overholdes, er berettigede til – enten på vegne af eller til støtte for klageren med dennes godkendelse – at indtræde som part i klagen til retslige og/eller administrative instanser med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i direktivet.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med betragtning 19, af hvilken det fremgår, at personer, som udsættes for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, bør sikres den fornødne retsbeskyttelse. Dette kan ske ved at sikre, at foreninger eller juridiske personer får beføjelse til, som nærmere fastlægges af medlemsstaterne, enten på vegne af eller til støtte for

---

## Kapitel 3

ethvert offer for forskelsbehandling at indtræde som part i en sag uden at tilsidesætte nationale procesregler vedrørende repræsentation og forsvar i retten.

Det er efter bestemmelsens ordlyd ikke enhver forening m.v., der kan være berettiget til at indtræde i sager ved retslige/og eller administrative instanser, idet det forudsættes, at foreningen m.v. efter kriterierne i dens nationale regler har en legitim interesse i at sikre, at direktivets bestemmelser overholdes. Bestemmelsen er ikke en regel om actio-popularis.

I artikel 7, stk. 3, er det anført, at bestemmelsens stk. 1 og 2 ikke berører nationale tidsfrister for anlæggelse af sager vedrørende princippet om ligebehandling. Det er derfor overladt til de enkelte medlemsstater selv at fastsætte tidsfrister for anlæggelse af sager. Fastlæggelse af tidsfrister må dog skulle ske i overensstemmelse med den almindelige pligt for medlemsstaterne til at sikre en effektiv håndhævelse af fællesskabsretten, jf. nærmere nedenfor.

## 7.2. Bevisbyrde

Direktivets bestemmelser om bevisbyrde har til formål at sikre, at princippet om ligebehandling anvendes effektivt, jf. herved betragtning nr. 21.

Normalt ligger bevisbyrden i en retssag hos sagsøger. Det kan imidlertid i sager om forskelsbehandling være vanskeligt eller til tider umuligt at tilvejebringe det fornødne bevis, blandt andet på grund af, at det som regel er sagsøgte, som råder over de væsentlige oplysninger og beviser.

Det følger på den baggrund af artikel 8, stk. 1, at medlemsstaterne i overensstemmelse med deres nationale retsorden skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det påhviler den indklagede at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat, når en person, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, for en domstol eller en anden kompetent myndighed fremfører faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling.

---

## Kapitel 3

---

Formålet med bestemmelsen er at lempe beviskravene for den person, der anser sig for krænket, således at der sker en forskydning af bevisbyrden til denne persons fordel. Der tales ofte om *delt bevisbyrde*.

Bestemmelsens ordlyd er baseret på artikel 3 og 4 i Rådets direktiv om bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grundlag af køn (bevisbyrdedirektivet). Reglen om delt bevisbyrde i bevisbyrdedirektivet bygger på EF-domstolens retspraksis vedrørende bevisbyrden i sager om kønsdiskrimination, og denne retspraksis har derfor også betydning for forståelsen af reglerne om delt bevisbyrde. Der kan bl.a. henvises til domstolens domme i sag C-109/88, *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark A/S (Danfoss-sagen)*, i sag C-127/92 *Dr. Pamela Mary Enderby mod Frenchay Health Authority og Secretary of State for Health (Enderby-sagen)*, i sag 400/93 *Specialarbejderforbundet i Danmark mod Dansk Industri for Royal Copenhagen A/S (Royal Copenhagen-sagen)* og i sag C-167/97 *Regina mod Secretary of State for Employment, ex parte Nicole Seymour-Smith og Laura Perez (Seymour-Smith-sagen)*. Det bemærkes, at de pågældende domme alle vedrører forhold, der fandt sted inden bevisbyrdedirektivets har skulle været gennemført i national ret, og at EF-domstolen ikke har fortolket bevisbyrdedirektivets bestemmelse om delt bevisbyrde.

Princippet om delt bevisbyrde finder anvendelse såvel i sager om direkte forskelsbehandling som i sager om indirekte forskelsbehandling. Direktivet må endvidere forstås således, at reglerne om delt bevisbyrde også finder anvendelse i sager om chikane og instruktion, der ifølge artikel 2, stk. 3 og 4, skal betragtes som forskelsbehandling.

Det er ifølge direktivets danske ordlyd en forudsætning for, at bevisbyrden overgår til den indklagede, at den person, der anser sig for krænket, fremfører faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling.

Det følger af artikel 8, stk. 2, at bestemmelsen i stk. 1 ikke er til hinder for, at medlemsstaterne indfører regler for bevisbyrde, som er gunstigere for klageren.

Det følger af artikel 8, stk. 3, at bestemmelsen om delt bevisbyrde ikke finder anvendelse i straffesager.

---

### Kapitel 3

Efter artikel 8, stk. 4, finder bestemmelserne om delt bevisbyrde også anvendelse i sager som nævnt i direktivets artikel 7, stk. 2, dvs. sager, hvor en forening m.v. enten på vegne af eller til støtte for den person, der mener sig udsat for forskelsbehandling, indtræder i en sag om forskelsbehandling.

Ifølge stk. 5 behøver medlemsstaterne ikke anvende de i stk. 1 fastsatte regler om bevisbyrde i sager, hvor det er domstolen eller en kompetent instans, der skal undersøge sagens faktiske omstændigheder. Efter bestemmelsen skal reglerne om bevisbyrde derfor ikke finde anvendelse, såfremt det er domstolen eller den administrative instans, der skal fremskaffe de fornødne oplysninger i en sag, herunder sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, inden der træffes afgørelse. Bestemmelsen udelukker dog ikke, at en medlemsstat beslutter at lade direktivets regler om bevisbyrde finde anvendelse også i sådanne tilfælde.

### **7.3. Beskyttelse mod repressalier**

Bestemmelsen i artikel 9 retter sig mod beskyttelse mod repressalier. Om baggrunden for bestemmelsen kan anføres, at personer, der udsættes for forskelsbehandling, eventuelt vil undlade at gøre deres rettigheder gældende på grund af risiko for repressalier. En effektiv gennemførelse af princippet om ligebehandling omfatter dermed også beskyttelse mod repressalier, jf. herved direktivets betragtning nr. 20.

Medlemsstaterne skal ifølge bestemmelsen indføre de nødvendige foranstaltninger til at beskytte enkeltpersoner mod ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger som reaktion på en klage eller enhver form for retsforfølgning.

### **7.4. Sanktioner**

Af direktivets artikel 15 fremgår, at medlemsstaterne fastsætter, hvilke sanktioner der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af nationale bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af direktivet. Det fremgår endvidere, at medlemsstaterne skal tage alle nødvendige skridt til at sikre sanktionernes anvendelse. Ifølge bestemmelsen skal sanktionerne, der kan indebære, at der ydes



ofret skadeserstatning, være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

Det følger af almindelige EU-retlige principper, at sanktionsvalget tilkommer medlemsstaterne, og direktivet stiller i overensstemmelse hermed ikke yderligere krav til, hvilke sanktioner der skal fastsættes, hvadenten disse er strafferetlige eller civilretlige.

Der følger dog tillige af EU-retten en almindelig pligt for medlemsstaterne til at sikre en effektiv håndhævelse af fællesskabsretten. Denne pligt, som EF-domstolen har fastslået på baggrund af EF-traktatens artikel 10, indebærer, at medlemsstaterne skal drage omsorg for, at overtrædelse af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og at sanktionen under alle omstændigheder skal være effektiv, stå i forhold til overtrædelsens grovhed og være afskrækkende, jf. herved i øvrigt bestemmelsens ordlyd.

#### **7.5. Øvrige bestemmelser vedrørende retsmidler og håndhævelse**

Direktivets kapitel om retsmidler og håndhævelse indeholder endelig en række bestemmelser om formidling af information, dialog mellem arbejdsmarkedets parter og dialog med ikke-statslige organisationer.

Af artikel 10 følger således, at medlemsstaterne skal påse, at de bestemmelser, der vedtages i medfør af direktivet, og de relevante bestemmelser, der allerede finder anvendelse, på hele deres område bringes til de berørte personers kendskab ved hjælp af alle egnede midler.

Af artikel 11 følger, at medlemsstaterne i overensstemmelse nationale traditioner og national praksis skal træffe de passende foranstaltninger til at tilskynde til dialog mellem arbejdsmarkedets parter med henblik på at fremme ligebehandling, herunder gennem tilsyn med praksis på arbejdspladserne, kollektive aftaler, regler for god opførsel, forskning eller udveksling af erfaringer og god praksis. Endvidere skal medlemsstaterne tilskynde arbejdsmarkedets parter til på passende niveau og under hensyntagen til deres autonomi at indgå aftaler indeholdende regler om forbud mod forskelsbehandling på de i artikel 3 anførte områder, som falder ind under

---

### **Kapitel 3**

kollektive overenskomstforhandlinger. Sådanne aftaler skal overholde mindstekravene i dette direktiv og de relevante nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Endelig følger det af artikel 12, at medlemsstaterne skal tilskynde til en dialog med relevante ikke-statslige organisationer, som i overensstemmelse med nationale traditioner og national praksis har en legitim interesse i at bidrage til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

## **8. Oprettelse af uafhængigt organ for fremme af ligebehandling**

Kapitel III indeholder bestemmelse om, at medlemsstaterne udpeger et eller flere organer for fremme af ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, jf. herved artikel 13.

Ifølge direktivets betragtning nr. 24 vil tilstedeværelsen af et organ eller organer i hver medlemsstat, som har kompetence til at analysere problemer i forbindelse med forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, undersøge mulige løsninger og yde konkret hjælp til ofrene, i sig selv give øget beskyttelse mod sådan forskelsbehandling.

Det står i vid udstrækning medlemsstaterne frit at bestemme, hvordan organet eller organerne skal organiseres. Efter bestemmelsen kan sådanne organer være en del af institutioner, der har til opgave på nationalt plan at forsvare menneskerettighederne eller beskytte enkeltpersoners rettigheder, men der stilles ikke krav herom. Endvidere står det medlemsstaterne frit, om der skal oprettes ét eller flere organer, og der kan således eksempelvis oprettes flere lokale organer, ligesom der kan oprettes organer inden for forskellige samfundsområder.

Det eller de organer, som medlemsstaterne opretter, skal dog være uafhængigt. Det er ikke nærmere angivet, hvad der ligger heri, men uafhængigheden må gælde i forhold til såvel offentlige som private interesser.

Om organets opgaver kan anføres, at medlemsstaterne skal sikre, at organet eller organerne har kompetence til at

---

### **Kapitel 3**

- bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder, jf. artikel 7, stk. 2,
- indlede uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling og
- offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

Direktivet regulerer ikke, om et sådant organ skal kunne behandle individuelle klagesager og træffe bindende afgørelser.

## **9. Afsluttende bestemmelser**

Der i direktivets kapitel IV fastsat en række afsluttende bestemmelser.

Artikel 14 om overholdelse af direktivet indebærer, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at alle love og administrative bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, ophæves. Medlemsstaterne skal ligeledes træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at alle bestemmelser, der strider imod princippet om ligebehandling, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter og overenskomster, virksomheders interne reglementer, vedtægter for foreninger med eller uden lukrativt formål, regler for selvstændige erhverv og vedtægter for arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, erklæres eller kan erklæres ugyldige eller ændres.

Artikel 15 indeholder regler om sanktioner og er omtalt ovenfor.

Af artikel 16 følger, at direktivet skal være implementeret i dansk ret senest den 19. juli 2003.

---

## **Kapitel 3**

Det følger endvidere af artikel 16, at medlemsstaterne efter fælles anmodning fra arbejdsmarkedets parter kan overlade det til dem at gennemføre direktivet for så vidt angår bestemmelser, der henhører under kollektive overenskomster.

Artikel 17 omhandler Kommissionens beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktivet. Artikel 17, stk. 1, indebærer, at medlemsstaterne skal meddele Kommissionen inden den 19. juli 2005 og hvert femte år herefter alle oplysninger, som Kommissionen har brug for til udarbejdelse af beretningen om anvendelsen af direktivet. Artikel 17, stk. 2, indeholder nærmere krav vedrørende Kommissionens beretning.

---

## KAPITEL 4

### DANSK LOVGIVNING OM FORBUD MOD FORSKELSBEHANDLING PÅ GRUND AF RACE ELLER ETNISK OPRINDELSE M.V.

#### 1. Indledning

I det følgende (afsnit 1-7) gennemgås dansk lovgivning og praksis om forbud mod forskelsbehandling med vægten lagt på diskriminationsgrundene race og/eller etnisk oprindelse. Endvidere redegøres for eksisterende danske organer for fremme af ligebehandling (afsnit 8). Endelig gennemgås ganske kort udvalgte undersøgelser, der redegør for omfanget af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i Danmark (afsnit 9).

#### 2. Grundloven

Den danske grundlov indeholder ikke en generel lighedsgrundsætning eller et generelt forbud mod forskelsbehandling.<sup>12</sup> Det er uafklaret i såvel teori som retspraksis, om der eksisterer en uskreven lighedsgrundsætning på grundlovsniveau.<sup>13</sup>

Visse af grundlovens bestemmelser må fortolkes således, at de indeholder et forbud mod i hvert fald visse former for diskrimination.

Grundlovens § 70 fastslår, at ingen på grund af sin trosbekendelse eller afstamning kan berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt. Reglen gælder for enhver inden for den danske jurisdiktion. Begrebet "afstamning", der blev indføjet i § 70 (såvel som i § 71) i forbindelse med grundlovsændringen i 1953 i lyset af nazismens udbredelse i og uden for Tyskland, tager sigte på diskrimination på grund af race. Formålet med bestemmelsen må være at beskytte enhver mod indgreb i den fulde nydelse af alle borgerlige og politiske rettigheder, der efter en udvidende fortolkning kan forstås som en hvilken som helst fordelagtig retsposition, der direkte eller indirekte garanteres, opretholdes eller håndhæves af staten.<sup>14</sup> Den praktiske betydning heraf er

---

<sup>12</sup> Jf. bl.a. Pia Justesen (2000), s. 309, Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 28 og Lars Adam Rehof (1995), s. 56.

<sup>13</sup> I UfR 1987 B 53 betragter højesteretsdommer Erik Riis det som yderst tvivlsomt, om der med forfatningsmæssig gyldighed kan opstilles et almindeligt diskriminationsforbud.

<sup>14</sup> Jf. Henrik Zahle, red. (1999), s. 332-333 og Pia Justesen (2000), s. 309 f. med henvisninger.

---

dog indtil videre begrænset, idet der endnu ikke har været forelagt en sag for domstolene vedrørende diskrimination på grund af afstamning. Det er i nyere juridiske teori anført, at grundlovens § 70 efter en nutidig forståelse bør indebære, at bestemmelsen fortolkes og anvendes som udtryk for en lighedsgrundsætning eller et egentligt ligebehandlingskrav. Det er i den forbindelse anført, at bestemmelsen blandt andet må sammenholdes med EF-Traktatens artikel 13, ligesom bestemmelsen bør fortolkes og anvendes i lyset af den danske stats forpligtelser i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 14 samt artikel 2, 26 og 27 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (CCPR).<sup>15</sup> Bestemmelsen skal navnlig ses i sammenhæng med grundlovens bestemmelser om religionsfriheden (§ 67) samt bestemmelserne i §§ 68 og 69.

Det fastslås endvidere i grundlovens § 71, *stk. 1*, at den personlige frihed er ukrænkelig. Ingen dansk borger kan på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller sin afstamning underkastes nogen form for frihedsberøvelse.<sup>16</sup> Som det fremgår, er bestemmelsen begrænset til danske (stats-)borgere. Denne bestemmelse har navnlig betydning ved såkaldt administrative frihedsberøvelser, dvs. frihedsberøvelser uden for strafferetsplejen. Efter bestemmelsens *stk. 6* skal lovligheden af en frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, og som ikke har hjemmel i lovgivningen om udlændinge, på begæring af den, der er berøvet sin frihed, eller den, der handler på hans vegne, forelægges de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed til prøvelse.

Efter grundlovens § 74 skal alle indskrænkninger i den fri og lige adgang til erhverv, som ikke er begrundede i det almene vel, hæves ved lov. Bestemmelsen er tidligere blevet anset som en programerklæring, der ikke indeholder egentlige rettigheder og pligter, men i nyere retslitteratur er det anført, at ordlyden synes at indebære visse fortolkningsmuligheder i henseende til en mere moderne forståelse af grundloven. Det er i den forbindelse anført, at andre grundlovsbestemmelser og EMRK-bestemmelser og disses grundrettigheder må spille ind ved fortolkningen af begrebet "det almene vel", således at indskrænkninger i erhvervsfriheden på grundlag af f.eks. trosbekendelse og afstamning m.v. må være udelukkede.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Henrik Zahle, red. (1999), s. 331-332 og s. 334 med henvisninger. For så vidt angår en nærmere beskrivelse af diskriminationsforbudet i EMRK og CCPR henvises til kapitel 5.

<sup>16</sup> Jf. f.eks. Henrik Zahle, red. (1999), s. 335 ff., særligt – i denne sammenhæng – s. 339.

<sup>17</sup> Henrik Zahle, red. (1999), s. 406 ff. og Lars Adam Rehof (1995), s. 57.

#### Kapitel 4

Også grundlovens § 75 er blevet anset som en bestemmelse med rent programmatisk indhold.<sup>18</sup> Efter denne bestemmelse bør det til fremme af almenvellet tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for arbejde på vilkår, der betrykker hans tilværelse. Efter stk. 2 er den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.<sup>19</sup>

### 3. Forvaltningsretlige grundsætninger

Der følger af almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger en række krav til offentlige myndigheders forvaltningsvirksomhed. Disse retsgrundsætninger stiller krav til den skønsmæssige virksomhed, som må udøves inden for lovens rammer. Der er med andre ord tale om en begrænsning af forvaltningsmyndighedernes skønsudøvelse.

Den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning betyder, at lige forhold skal behandles lige for loven. Lighedsgrundsætningen er i den retsvidenskabelige litteratur ofte blevet betragtet som en del af magtfordrejningslæren.

Magtfordrejningslæren indebærer, at offentlige myndigheders forvaltningsvirksomhed skal være båret af sagligt vedkommende hensyn eller præmisser, og dermed at der ikke må varetages ulovlige formål. Herved har magtfordrejningslæren nær sammenhæng med og er til dels identisk med kravet om lighed. Eftersom lighedsgrundsætningen ikke i sig selv siger noget om, hvilken betydning bestemte forskelle skal have, bliver det afgørende, om de præmisser, som afgørelsen må antages at hvile på, er sagligt vedkommende eller ej.<sup>20</sup>

Det er ikke muligt at give en udtømmende opregning af, hvilke hensyn der er saglige eller usaglige, og en nærmere fastlæggelse heraf må bero på en fortolkning af det pågældende lovgrundlag og den sammenhæng, hvori det pågældende hensyn forekommer.

Der er dog visse hensyn, der typisk vil være usaglige, herunder race og etnisk oprindelse, om end sådanne hensyn kan være saglige i forbindelse med positive foranstaltninger i relation til bestemte minoritetsgrupper.

---

<sup>18</sup> Pia Justesen (2000), s. 311 med henvisning.

---

En uskreven lighedsgrundsætning kan navnlig supplere den skrevne lovbestemmelse – også hvor der er tale om en lighedsgrundsætning i skreven ret.

Endvidere må der stilles som betingelse for lovligheden af handlinger eller beslutninger truffet af forvaltningen, at indgrebet ikke er videregående, end formålet tilsiger. Den skønsmæssige afvejning er med andre ord begrænset af et proportionalitetsprincip. Hvor forvaltningen har et valg mellem flere reaktioner til opnåelse af et ønskeligt resultat, følger det af princippet, at forvaltningen er forpligtet til at vælge den mindst indgribende, som er tilstrækkelig til opnåelse af formålet. Proportionalitetsprincippet kan tænkes anvendt som supplement til en lighedsgrundsætning. Dette kan være tilfældet, hvor der – selvom der er anført en saglig begrundelse for en forskelsbehandling – må stilles spørgsmålstegn ved, om de anførte grunde står i rimelig forhold til det mål, man ønsker at opnå.<sup>21</sup>

#### 4. Straffeloven<sup>22</sup>

I straffelovens kapitel 27 er der forskellige regler om freds- og ærekrænkelser. Straffelovens bestemmelser fortolkes og anvendes i lyset af Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK. Dette er navnlig blevet tydeligt inden for de senere år. Der henvises herved i hovedsagen til kapitel 5.

Beskyttelsen i straffeloven mod forskelsbehandling på grund af race og/eller etnisk oprindelse skal først og fremmest findes i straffelovens § 266 b. Endvidere knyttes der enkelte kommentarer til straffelovens § 267 om ærekrænkelser samt bestemmelserne i §§ 275 (påtale) og 80 (strafudmåling).

##### 4.1. Straffelovens § 266 b

Bestemmelsen i straffelovens § 266 b lyder således:

”Den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race,

---

<sup>19</sup> Henrik Zahle, red. (1999), s. 411 ff.

<sup>20</sup> Jens Garde m.fl. (1997), s. 210 ff. og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. (1994), s. 236 og s. 251.

<sup>21</sup> Jens Garde m.fl. (1997), s. 217-218 og s. 220 samt Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. (1994), s. 254.

<sup>22</sup> Lovbekendtgørelse nr. 808 af 14. september 2001 af straffeloven, som ændret ved lov nr. 258 af 8. maj 2002, lov nr. 378 af 6. juni 2002, lov nr. 380 af 6. juni 2002 og lov nr. 382 af 6. juni 2002.



hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

*Stk. 2.* Ved straffens udmåling skal det betragtes som en skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed.”

Bestemmelsen blev indføjet i straffeloven i 1939 af hensyn til ”de i den nyeste Tid opdukkende Foreteelser som Forfølgelser af Racer, Troessamfund m.v.”.<sup>23</sup> Bestemmelsen blev med andre ord – i lighed med straffelovens §§ 266 og 266 c – først og fremmest vedtaget som en reaktion på nazisternes overgreb mod jøder i Tyskland i 1930’erne.<sup>24</sup> Forarbejdet til Danmarks ratifikation af FN’s konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD) i 1971 betød, at den eksisterende danske lovgivning blev gennemgået med henblik på at undersøge, hvorvidt lovgivningen levede op til de krav, som ICERD stillede til medlemsstaternes nationale lovgivning. Justitsministeriet nedsatte således den 23. august 1966 et udvalg til overvejelse af, hvilke lovændringer der burde gennemføres med henblik på Danmarks ratifikation af ICERD. Udvalgets arbejde mandede ud i en betænkning om forbud mod racediskrimination (betænkning nr. 553/1969). Udvalget udarbejdede i den forbindelse et udkast til en ændring af straffelovens § 266 b for at skabe mulighed for ratifikation af ICERD – navnlig for at sikre overensstemmelse med ICERD artikel 4.<sup>25</sup> Samtidig blev lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. udformet, jf. herom afsnit 5. I 1971 ændredes straffelovens § 266 b på baggrund af udvalgets arbejde. I 1987 blev begrebet ”seksuelle orientering” indsat. I 1995 blev bestemmelsen endnu en gang ændret, idet man indsatte stk. 2 om strafforhøjelse ved propagandavirksomhed.

Bestemmelsen forbyder blandt andet udbredelse af racistiske udtalelser og racistisk propaganda. Omfattet er såvel skriftlige som mundtlige udtryksformer som billeder m.v. Den kriminaliserede forhånelse eller nedværdigelse kan ske gennem udtryk for ringeagt, latterliggørelse etc. uden hensyn til, om påstanden er sand eller falsk.<sup>26</sup>

Det er en forudsætning, at en udtalelse m.v. er fremsat offentligt eller – hvis udtalelsen ikke er fremsat offentligt – med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Udtalelser i en privat samtale vil,

<sup>23</sup> Tillæg A til Rigsdagstidenden, 91de ordentlige Samling 1938-39 II, sp. 3782.

<sup>24</sup> Jf. bl.a. Niels-Erik Hansen og Lene Windland i Lone B. Christensen m.fl. (2000), s. 57.

<sup>25</sup> Se hertil Betænkning nr. 553/1969, s. 33.

<sup>26</sup> Vagn Greve m.fl. (1997), s. 329-330.

---

hvor der ikke foreligger et videregående forsæt, falde uden for bestemmelsen.<sup>27</sup> Udtalelser fremsat på et lukket møde i en forening el.lign. vil således som udgangspunkt ikke være omfattet af bestemmelsen, medmindre eksempelvis journalister er givet adgang, og den person der fremsætter udtalelserne er vel vidende om, at journalisterne vil (kunne) referere fra mødet.<sup>28</sup>

Ved anvendelse af bestemmelsen skal der tages fornødent hensyn til ytringsfriheden. Det betyder bl.a., at forhold af mindre grovhed holdes uden for det strafbare område. Uden for bestemmelsen falder tillige videnskabeligt fremsatte teorier om racemæssige, nationale eller etniske forskelligheder. Også for udtalelser, der på anden måde er led i en saglig debat, vil der være anledning til at regne med et område af straffrihed.<sup>29</sup>

Ved udformningen af § 266 b – og i forbindelse med tilblivelsen af selve ICERD i øvrigt – stod spørgsmålet om at finde en balance mellem ytringsfriheden og forbudet mod diskriminerende ytringer centralt. Disse overvejelser var således blandt andet et gennemgående tema i betænkningens forslag til implementering af ICERD art. 4, gennem en udvidelse af anvendelsesområdet af § 266 b.<sup>30</sup>

Vanskeligheden ved den konkrete afvejning af de to frihedsrettigheder, ytringsfriheden og ikke-diskriminationsprincippet, kommer klart frem i ”Grønjakke-sagen”.<sup>31</sup> Sagen, der blev ført ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), drejede sig om, hvorvidt højesterets dom, hvorved to journalister ved Danmarks Radio blev dømt for medvirken til overtrædelse af straffelovens § 266 b, jf. § 23, var i strid med EMRK artikel 10 om menings- og ytringsfrihed. De pågældende journalister havde medvirket til at udbrede forhånende udtalelser om bl.a. indvandrere i Danmark – udtalelser, der i sig selv udgjorde en overtrædelse af § 266 b<sup>32</sup> – ved produktion og udsendelse af et flere minutter langt indslag i Søndagsavisen.

EMD fandt, at den danske domfældelse udgjorde et uforholdsmæssigt indgreb i den journalistiske ytrings- og informationsfrihed. Domstolen statuerede, at pressen har en særlig rolle som vogter af den frie informationsformidling til offentligheden (the vital role of ”public watchdog”).

---

<sup>27</sup> Vagn Greve m.fl. (1997), s. 330.

<sup>28</sup> Se UfR 2000.1225 V, der refereres neden for i afsnit 4.2.

<sup>29</sup> Betænkning nr. 553/1969, s. 34, 26 og 28 og Vagn Greve m.fl. (1997), s. 329-330.

<sup>30</sup> Betænkning nr. 553/1969 og Niels-Erik Hansen og Lene Windland i Lone B. Christensen m.fl. (2000), s. 58. Se tillige Henning Koch, Retfærd nr. 68, 18. årgang 1995, s. 64 ff.

<sup>31</sup> EMD 298 Jersild mod Danmark og UfR 1989.399 H.

---

Domstolen understregede imidlertid, at denne frihed ikke må anvendes så ensidigt, at formålet med det samlede indslag for en objektiv beskuer fremtræder som propaganda for racistiske synspunkter og ideer. I sagen fandtes viderebringelsens virkning heller ikke at være racediskriminerende, blandt andet fordi programmets gengivelser blev fremsat ”as part of a serious Danish news programme and was intended for a well-informed audience”.<sup>33</sup> Domstolen statuerede således, at domfældelsen af Jersild ikke var ”necessary in a democratic society, in particular the means employed were disproportionate to the aim of protecting ”the reputation or rights of others””.<sup>34</sup>

Dommen aktualiserer endvidere de fortolkningsproblemer, som forholdet mellem ICERD og EMRK kan give anledning til, navnlig ICERD artikel 4’s krav om, at deltagerstaterne kriminaliserer visse ytringer, f.eks. racistisk propaganda, jf. nærmere herom i kapitel 5, afsnit 5. Det følger imidlertid af dommen, at danske domstole er forpligtede til i henhold til EMRK at være opmærksomme på, hvilket (journalistisk) motiv der ligger bag viderebringelsen.<sup>35</sup>

Udtalelser rettet mod en enkelt person må, hvis de ikke kan ses som udtryk for forhånelse eller forfølgelse af den gruppe, til hvilken den pågældende hører, bedømmes i henhold til straffelovens almindelige regler om freds- og ærekrænkelser.<sup>36</sup> Den relevante bestemmelse vil navnlig være § 267, jf. nærmere herom nedenfor. Bestemmelsen i § 266 b omfatter således alene grupper af personer (dvs. flere end én).

Handlingen, hvorved en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges, skal være rettet mod gruppen på grund af dens race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering. Opregningen svarer til grundene indeholdt i ICERD, når bortses fra grunden ”seksuel orientering”.<sup>37</sup>

Forbrydelsen er fuldbyrdet ved fremsættelsen. Strafbarheden i medfør af § 266 b er begrænset til forsætlige forhold, jf. straffelovens § 19. Kravet om forsæt omfatter samtlige elementer i gerningsindholdet, herunder hvorvidt udtalelsen m.v. er forhånende eller nedværdigende.

---

<sup>32</sup> UfR 1989.399 H.

<sup>33</sup> For en kritik heraf og af domstolens afgørelse i øvrigt se Eva Smith i UfR 1995 B 145.

<sup>34</sup> Dommen s. 20-23. Se også Henning Koch, Retfærd nr. 68, 18. årgang 1995, s. 73-74, Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 70-71 og Niels-Erik Hansen og Lene Windland i Lone B. Christensen m.fl. (2000), s. 61-62.

<sup>35</sup> Niels-Erik Hansen og Lene Windland i Lone B. Christensen m.fl. (2000), s. 62.

---

#### Kapitel 4

---

Bestemmelsen i straffelovens § 266 b, stk. 2, blev som nævnt indsat i 1995 med det formål at undgå, at Danmark blev et fristed for udbredelse af nazistisk og racistisk propaganda, ligesom man var opmærksom på de stadig mere fremtrædende tendenser til intolerance, fremmedhad og racisme i Danmark såvel som i udlandet.<sup>38</sup>

Ved propaganda forstås udøvelse af en vis systematisk, intensiv eller vedvarende virksomhed med henblik på at påvirke meningsdannelsen. I denne retning taler også, hvis ytringerne fremsættes som led i en organisations virke, eller hvis der udgives blade, oprettes databaser m.m. med et sådant indhold.<sup>39</sup>

Med indsættelsen af stk. 2 er der ikke tilsigtet en udvidelse af det strafbare område i forhold til den oprindeligt gældende bestemmelse i stk. 1. Der er med andre ord ikke tale om, at det materielle område for ytringsfriheden begrænses yderligere. Det fremgår dog af forarbejderne til lovforslaget, at der ved vurderingen af, om forholdet har karakter af propagandavirksomhed, skal foretages en helhedsvurdering, hvorunder der navnlig lægges vægt på, om der er sket en systematisk, intensiv eller vedvarende udbredelse af diskriminerende udtalelser m.v., herunder til udlandet, med henblik på at påvirke meningsdannelsen. Således vil en systematisk anvendelse af stærkt negativt ladede udtalelser og påstande vedrørende bestemte grupper af personer, der er beskyttet af bestemmelsen, efter omstændighederne kunne føre til, at kravet om grovhed må anses for opfyldt, selv om de enkelte udtalelser m.v. ikke isoleret set fuldt ud opfylder dette krav.<sup>40</sup> Desuden var det tilsigtet, at anklagemyndigheden skulle skærpe håndhævelsen af bestemmelsen i tilfælde af propagandavirksomhed. Anklagemyndigheden skulle i disse situationer rejse tiltale på eget initiativ uden at afvente en anmeldelse, jf. retsplejelovens § 742, stk. 2, eksempelvis hvor en sag har været genstand for offentlig omtale.<sup>41</sup> Se nærmere herom neden for under behandlingen af straffelovens § 275.

Også en mere omfattende udbredelse af ytringer kan tale for at bringe § 266 b, stk. 2, i anvendelse. Der må i denne sammenhæng navnlig lægges vægt på, om ytringerne er fremsat i et

---

<sup>36</sup> Betænkning nr. 553/1969, s. 34 og Vagn Greve m.fl. (1997), s. 330.

<sup>37</sup> Vagn Greve m.fl. (1997), s. 330 og Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 66.

<sup>38</sup> Lovforslag nr. L 46 fremsat den 9. november 1994 (Folketingstidende 1994-95, tillæg A, s. 528-529).

<sup>39</sup> Folketingstidende 1994-95, tillæg A, s. 530 og Vagn Greve m.fl. (1997), s. 330-331.

<sup>40</sup> Folketingstidende 1994-95, tillæg A, s. 530 f. Se også Klageadgange for etniske minoriteter (1997), s. 37 og Lone B. Christensen m.fl. (2000), s. 60.

<sup>41</sup> Folketingstidende 1994-95, tillæg A, s. 529 f.

medium, der indebærer en større udbredelse, eksempelvis et trykt skrift, radio, tv eller andet elektronisk medium. Anskaffelse eller besiddelse af trykke- eller kopimaskiner kan indicere, at der har foreligget – eller er tilsigtet, jf. straffelovens § 21 om forsøg – en mere omfattende udbredelse. Tilsvarende gælder oprettelsen af en database, der via telefonnettet er almindeligt tilgængeligt.<sup>42</sup>

#### 4.2. Nyere retspraksis vedrørende straffelovens § 266 b

Ved Østre Landsrets dom af 12. september 1994 blev fire unge idømt 30 dagbøder for at have placeret et brændende kors ved vejen ud for et hus, som de fire unge vidste var beboet af tyrkere. Landsretten udtalte, at placeringen af korset ikke var et tilfælde, men var tilsigtet. Under disse omstændigheder fandtes det ubetænkeligt at fastslå, at handlingen indebar en trussel, forhånelse eller nedværdigelse mod husets beboere begrundet i deres etniske oprindelse, og at de tiltalte havde indset dette, og at deres meddelelse ville blive udbredt i en videre kreds. Straffen blev fastsat under hensyn til de unges alder og personlige forhold.<sup>43</sup>

Ved Vestre Landsrets dom af 17. november 1998 blev en byråds kandidat for Dansk Folkeparti idømt 20 dagbøder på 200 kr. for i et avisinterview at have udtalt følgende om indvandrere, flygtninge og personer med en anden national eller etnisk oprindelse: ”De sorte breder sig alle steder. Det er ligesom en kræftsygdom” og ”Kriminaliteten ligger i de fremmedes gener”. Landsretten fandt efter en samlet vurdering ikke, at udtalelsen ”De er frækkere end slagterhunde” var af en sådan grovhed, at udtalelsen var omfattet af straffelovens § 266 b.<sup>44</sup>

Ved Vestre Landsrets dom af 18. maj 1999 blev en 64-årig dansker, der var tiltalt for i forlængelse af et valgmøde i en krostue at have udtalt følgende til en journalist, der videregav udtalelserne i avisen: ”De er avlet som svin og tænker som svin. De skal bare blive nede i Kloakistan, hvor de hører til”, frifundet på grund af manglende forsæt. Landsretten fandt, at udtalelserne var omfattet af straffelovens § 266 b, ligesom det måtte lægges til grund, at tiltalte var klar over, at han talte med en journalist, da han fremsatte de pågældende udtalelser. Efter bevisførelsen måtte det imidlertid lægges til grund, at de pågældende udtalelser faldt under en samtale, der i det væsentlige udspandt sig mellem tiltalte og en anden mand, og at journalisten ikke have bedt

<sup>42</sup> Folketingstidende 1994-95, tillæg A, s. 530.

<sup>43</sup> UfR 1994.993 Ø.

<sup>44</sup> UfR 1999.296 V.

---

tiltalte om et interview. Der fandtes endvidere ikke godtgjort, at journalisten havde spurgt tiltalte, om hun måtte citere ham eller i øvrigt gjort det klart for ham, at hans udtalelser ville blive gengivet ordret i avisen. For tiltalte havde det på den baggrund ikke fremstået som overvejende sandsynligt, at journalistens formål med at være til stede og tage notater var at citere ham ordret, således at hans udtalelser under samtalen blev udbredt til en videre kreds. Under disse omstændigheder kunne det ikke anses for bevist, at tiltalte havde forsæt til at overtræde straffelovens § 266 b, stk. 1.<sup>45</sup>

Ved Højesterets dom af 23. august 2000 blev en 74-årig mand, der er stifter af et politisk parti, idømt syv dages betinget hæfte for overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 1, ved i en tv-udsendelse at have udtalt følgende:

”nå, ja, men altså muhamedanerne har hele den store del af verden fra Marokko i vest til Filippinerne i øst, der er så mange steder, hvor de kan være, hvor de hører til, og hvor i alverden skal vi så udsætte os for, at den invasion og kastrering og drab, som den danske befolkning kommer ud for.”, ”. . . og sværdets områder det er, hvor der er nogle vantro som os, der ikke er muhamedanere, og de skal udryddes, det er det som muhamedanismens kerne er i . . .”, ”. . . altså, muhamedanerne, det er jo verdensforbrydere par excellence.”, ”. . . man har slet ikke fortalt, hvad muhamedanismen er for en verdensforbrydelse.” og ”. . . om hvem enhver, der har studeret muhamedanismen ved, at de kun er her for at indsmigre sig, indtil de er stærke nok til at henrette os. De skal ud, fordi det er i den grad en fare, at f.eks. hende der ringede, hendes børnebørn ville ganske givet blive dræbt af muhamedanerne, hvis vi ikke udrydder muhamedanerne i Danmark.”

Højesteret udtalte, at

”(t)iltaltes udtalelser er således groft forhånende og nedværdigende over for denne befolkningsgruppe. De kan ikke legitimeres under påberåbelse af videnskabelighed eller saglig debat, og det er uden betydning for en bedømmelse af strafbarheden efter straffelovens § 266 b, stk. 1, hvorledes islam bogstaveligt kan forstås, eller hvilke samfundsmæssige konsekvenser en virkeliggørelse af fundamentalistiske muslimers program har afstedkommet.”

Højesteret udtalte videre, at

---

<sup>45</sup> UfR 2000.1225 V.

”(g)erningsindholdet i § 266 b skal fastlægges under hensyn til ytringsfriheden. Ytringsfriheden er grundlæggende for et demokratisk samfund, idet tolerance over for andres meninger er en nødvendig forudsætning for den frie debat. Ytringsfriheden skal imidlertid udøves med fornøden respekt for andre menneskerettigheder, herunder retten til beskyttelse mod trosdiskriminerende forhånelser og nedværdigelse. Tiltalte har som politiker taget aktiv del i den politiske debat som led i sit arbejde for en restriktiv udlændingepolitik vendt mod muslimer. Det kan ikke i sig selv anses for strafbart i en sådan debat at argumentere med en henvisning til islams skriftsteder eller til samfundsmæssige konsekvenser af fundamentalistiske muslimers program. Sådanne henvisninger kan imidlertid ikke retfærdiggøre en forhånelser og nedværdigelse som den, tiltaltes udtalelser er udtryk for. En debat om tiltaltes politiske mål afskæres ikke ved en kriminalisering af sådanne udtalelser. Hensynet til den særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere om kontroversielle samfundsanliggender kan derfor ikke begrunde straffrihed for tiltalte. På denne baggrund tiltræder Højesteret, at tiltalte har realiseret gerningsindholdet i straffelovens § 266 b, stk. 1, således som denne bestemmelse må forstås i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 og artikel 17.”

Tiltalte blev frifundet for tiltalen for overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 2, allerede fordi anklageskriftet ikke opfyldte kravene i retsplejelovens § 831, stk. 1, nr. 3. Dommen blev gjort betinget på grund af tiltaltes alder.<sup>46</sup>

### 4.3. Straffelovens § 267

Bestemmelsen i straffelovens § 267, den såkaldte injuriebestemmelse, lyder således:

”Den, som krænker en andens ære ved fornærmelige ord eller handlinger eller ved at fremsætte eller udbrede sigtelser for et forhold, der er egnet til at nedsætte den fornærmede i medborgeres agtelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

*Stk. 2.* Er fornærmelsen fremsat mod nogen af de i § 119, stk. 2, nævnte personer i anledning af udførelsen af deres tjeneste eller hverv, uden at bestemmelserne i straffelovens § 121 kommer til anvendelse, bliver dette ved straffens udmåling at betragte som en skærpende omstændighed, og straffen kan da stige til fængsel indtil 6 måneder.

*Stk. 3.* Ved straffens udmåling bliver det at betragte som en skærpende omstændighed, at fornærmelsen er fremsat i trykt skrift eller på anden måde, hvorved den får en større udbredelse, eller på sådanne steder eller til sådanne tider, at det i høj grad forøger det krænkende i ytringen.”

---

## Kapitel 4

---

Æresbegrebet ændres til stadighed med den almindelige samfundsopfattelse og afhænger af såvel befolkningsgruppen som fremsættelsesstedet. Således gælder der et vidt frisprog for så vidt angår eksempelvis den politiske debat og blandt karikaturtegnere. Uden for den strafbare sigtelses område er påsagn om uhøflighed, videnskabelige og kunstneriske præstationer, intelligens, legemlig og åndelig sundhed, erhvervsmæssige færdigheder m.v. Der vil dog kunne pådrages et strafansvar, hvis udtalelsen indirekte rummer et angreb på personens moral eller generelle omdømme.

Som regel kan en udført handling kun nedsætte agtelsen, hvis der har været den fornødne tilregnelighed og tilregnelighed hos den injurierende. Derimod behøver sigtelsen ikke at være udtalt som vished. Den kan efter omstændighederne foreligge, hvor udtalelsen blot fremtræder som udtryk for en mistanke, en subjektiv formodning eller som et spørgsmål.

Såvel fremsættelse som udbredelse af sigtelser/ringeagtsytringer er strafbare. Ærekrænkelsen er fuldbyrdet, når den er udtalt over for en anden, eller den i skriftlig form er kommet til kundskab. Der kræves forsæt. Bevisbyrden for fremsættelsen m.v. påhviler den angiveligt injurierende.<sup>47</sup>

I relation til racistiske ytringer finder bestemmelsen (navnlig) anvendelse i tilfælde, hvor ytringen er rettet mod enkeltpersoner eller mod navngivne personer. Bestemmelsen i § 266 b omfatter således som nævnt alene grupper af personer (dvs. flere end én).<sup>48</sup>

I modsætning til straffelovens § 266 b, er straffelovens § 267 underlagt privat påtale, jf. straffelovens § 275, stk. 1.

#### 4.4. Straffelovens § 275, stk. 1

Bestemmelsen i straffelovens § 275, stk. 1 lyder således:

---

<sup>46</sup> UfR 2000.2234 H.

<sup>47</sup> Se i det hele Vagn Greve m.fl. (1995), s. 332-343.

<sup>48</sup> Om anvendelsen af § 266 b, hvor udtalelsen retter sig mod enkeltpersoner, kan henvises til Anklagemyndighedens årsberetning 1996, s. 67 ff.



---

”Forbrydelserne i dette kapitel [straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser] er undergivet privat påtale. Dette gælder dog ikke dem, der er nævnt i §§ 266, 266 a og 266 b.”

Inden for strafferetsplejens område træder retten alene i virksomhed efter begæring af anklagemyndigheden eller en privat påtaleberettiget, jf. retsplejelovens § 718. Efter § 719, stk. 2, nr. 2, er påtalekompetencen for sager om overtrædelse af straffelovens § 266 b placeret hos statsadvokaten.

Når påtalekompetencen er offentlig, er det alene anklagemyndigheden, der kan træffe afgørelse om, hvorvidt der skal rejses tiltale. Såfremt anklagemyndigheden vælger ikke at rejse tiltale, kan den forulempede ikke i praksis få denne afgørelse prøvet ved domstolene. Se neden for om muligheden for påklage til den overordnede anklagemyndighed. Anklagemyndighedens afgørelse er endvidere omfattet af Folketingets Ombudsmands virksomhed.<sup>49</sup>

Efter retsplejelovens § 742, stk. 2, iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået. Politiet har med andre ord en handlepligt, når der er rimelig formodning om, at et forhold er i strid med straffelovens § 266 b. Når efterforskningen er afsluttet, er beslutningen om tiltalerejsning underlagt anklagemyndighedens opportunitetsprincip, jf. retsplejelovens kapitel 65.<sup>50</sup>

Afvises anmeldelsen, eller indstilles efterforskningen, underrettes de, der må antages at have rimelig interesse heri, jf. retsplejelovens § 749, stk. 3, hvorefter afgørelsen tillige kan påklages til den overordnede anklagemyndighed efter reglerne i retsplejelovens kapitel 10.

#### 4.5. Straffelovens § 80, stk. 1

Bestemmelsen i straffelovens § 80, stk. 1, lyder således:

”Ved straffens udmåling skal der tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed og til oplysninger om gerningsmandens person, herunder om hans almindelige personlige og sociale forhold, hans forhold før og efter gerningen samt hans bevæggrunde til denne.”

---

<sup>49</sup> Jf. § 7 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand.

<sup>50</sup> Henning Koch, Retfærd nr. 68, 18. årgang 1995, s. 77.

---

Ved straffens udmåling skal der således bl.a. tages hensyn til gerningsmandens bevæggrunde til gerningen. Det følger heraf, at et racistisk motiv vil kunne tillægges betydning i skærpende retning i forbindelse med strafudmålingen. Dette vil særligt kunne komme på tale i sager vedrørende vold o.lign.

Københavns Byret har i to sager lagt til grund, at en voldshandling alene blev begået som følge af offerets oprindelse, hvilket retten fandt at måtte tilægge særlig vægt ved straffens udmåling.<sup>51</sup>

## 5. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.<sup>52</sup>

### 5.1. Nærmere om lovens enkelte bestemmelser

Lovens §§ 1-2 har følgende ordlyd:

”§ 1. Den, som inden for erhvervmæssig eller almennyttig virksomhed på grund af en persons race, hudfarve, nationale eller etnisk oprindelse, tro eller seksuelle orientering nægter at betjene den pågældende på samme vilkår som andre, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. *Stk. 2.* På samme måde straffes den, som af nogen af de i stk. 1 nævnte grunde nægter at give en person adgang på samme vilkår som andre til sted, forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden.

§ 2. Loven omfatter ikke uagtsomt forhold.

Loven, der blev vedtaget i 1971, skulle gøre det muligt for Danmark at ratificere ICERD. Bemærkningerne til lovforslaget henviste således til det samtidigt fremsatte forslag til ændring af straffelovens § 266 b. Lovforslaget svarede til det udkast, der blev afgivet af det af Justitsministeriet nedsatte udvalg i betænkning nr. 553/1969 om forbud mod racediskrimination<sup>53</sup>, og i bemærkningerne til lovforslaget og de enkelte bestemmelser henvistes til betænkningen. Loven blev ændret i 1987, således at beskyttelsen efter loven blev udvidet til ud

---

<sup>51</sup> Jf. Danmarks 14. periodiske rapport i henhold til FN-konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination i relation til artikel 5 (b).

<sup>52</sup> Jf. lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987, som ændret ved lov nr. 433 af 31. maj 2000.

<sup>53</sup> Betænkning nr. 553/1969.

---

over race m.v. også at omfatte en persons seksuelle orientering. Ved lovændringen skete der en tilsvarende udvidelse i straffelovens § 266 b.

Det fremgår af betænkningen om forbud mod racediskrimination, at lovforslaget særligt har til formål at forbyde racediskrimination på nogle af de i ICERD artikel 5 omhandlede områder, herunder ved i første række at indføre bestemmelser svarende til konventionens artikel 5, litra f), der handler om ”adgang til alle for offentligheden bestemte steder og indretninger såsom transportmidler, hoteller, restauranter, cafeer, teatre og parker.”.<sup>54</sup> Det fremgår videre af betænkningen, at udvalget – i lighed med det norske og svenske udvalg – foreslår regler, som går noget videre end konventionens ordlyd, og som tydeligt giver udtryk for, at forbud mod diskrimination bør gælde to forskellige – delvis sammenfaldende – områder: dels *betjening* med varer eller andre ydelser, dels *adgang* til visse lokaliteter eller begivenheder. I den foreslåede – og senere vedtagne – lovtekst handler § 1, stk. 1, om ”den, som inden for erhvervmæssig eller almennyttig virksomhed på grund af en persons race, hudfarve, nationale eller etnisk oprindelse ... nægter at betjene den pågældende på samme vilkår som andre”, mens stk. 2 handler om ”den, som nægter at give en person adgang på samme vilkår som andre til sted, forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden”.

Fælles for de to grupper af tilfælde er, at en person på grund af race m.v. udelukkes fra noget, som ellers udbydes til eller i øvrigt står åbent for enhver (eventuelt mod betaling eller under andre saglige vilkår), eller stilles over for strengere vilkår med hensyn til betaling m.v. end de normalt gældende.<sup>55</sup>

Omfattet af bestemmelsen er f.eks. ydelser fra salgs-, reparations- og serviceindretninger af enhver art, uanset deres karakter af butik, værksted, klinik eller lignende, adgang til læge- og tandlægebehandling samt advokat- og arkitektbistand, adgang til befordring af enhver art med befordringsmidler, der udbydes til almenheden samt adgang til betjening i restauranter, hoteller, pensionater m.v. Endvidere omfatter bestemmelsen erhvervmæssigt salg og udlejning – herunder

---

<sup>54</sup> Betænkning nr. 553/1969, s. 35-36.

<sup>55</sup> Betænkning nr. 553/1969, s. 30.

---

fremleje – af fast ejendom, lejlighed eller del heraf samt udlejning inden for almennyttige boligselskaber. Opregningen er ikke udtømmende.<sup>56</sup>

Lovens § 1, stk. 2, omfatter som nævnt situationer, hvor en person nægtes adgang på samme vilkår som andre. Som praktiske eksempler kan nævnes adgang til forlystelsessteder (biografer, diskoteker, restauranter, barer, tivoli, cirkus m.v.), parker, strande, sportsanlæg og andre steder, hvor offentligheden normalt har adgang eller faktisk har adgang. Uden for bestemmelsen falder rent private selskaber og lukkede møder, hvor værten selv har udstedt invitationer.

Virksomheden behøver ikke være indehaverens hovederhverv, og det er uden betydning, om den giver og/eller tilsigter at give overskud. Bestemmelsen omfatter den, der udøver eller giver ordre til udøvelse af forskelsbehandlingen, uanset om han er ansvarlig for virksomheden eller er ansat i denne.<sup>57</sup>

I ombudsmandspraksis og i domstolspraksis er det antaget, at loven indgår i fortolkningen af den almindelige forvaltningsret.<sup>58</sup>

Loven er en strafferetlig (sær-)lov og forudsætter i henhold til § 2, at der foreligger forsæt. I betænkning nr. 553/1969 henvises til, at kun forsætlige forhold – som ved de i straffelovens § 266 b omtalte forhold – bør rammes med strafansvar. Særlig bestemmelse herom er nødvendig, jf. straffelovens § 19.

## 5.2. Nyere retspraksis vedrørende lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.

Ved Østre Landsrets dom af 22. januar 1991 fandt landsretten efter det foreliggende at måtte lægge til grund, at Ishøj Kommunes henstilling af 30. marts 1976 til de almennyttige boligselskaber og kommunens administration efter 2. december 1980 af godkendelsesordningen i medfør af § 33 i Boligministeriets bekendtgørelse om almennyttige boligselskaber havde bevirket, at boligsøgende af fremmed nationalitet i et antal tilfælde alene med baggrund i de pågældendes nationalitet ikke var blevet indstillet eller godkendt til en lejlighed, og at dette havde været

---

<sup>56</sup> Betænkning nr. 553/1969, s. 36.

<sup>57</sup> Betænkning nr. 553/1969, s. 36.

---

kommunens formål med de anførte foranstaltninger. Landsretten udtalte videre, at kommunen herved havde varetaget et hensyn, der ikke fandtes hjemlet ved § 14 i lov om boligbyggeri og § 19 i Boligministeriets bekendtgørelse om almennyttige boligselskaber, hvilke bestemmelser måtte ses i sammenhæng med lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. Det fandtes ikke at gøre nogen forskel heri, at kommunens angivne overordnede formål havde været at varetage hensyn til en rimelig integration af fremmedsprogede tilflyttere og til en løsning af stigende økonomiske problemer hos boligselskaberne.<sup>59</sup>

Ved Odense Byrets dom af 20. marts 1998 blev en dørmand på en restaurant i Odense idømt en bøde på 1.000 kr. med forvandlingsstraf af seks dage efter § 1, stk. 2, jf. stk. 1, i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., idet den pågældende havde nægtet en person adgang til restaurationen på grund af dennes hudfarve og etniske oprindelse. Retten fandt ikke, at den herved forvoldte krænkelser af den pågældende havde haft en sådan grov eller ydmygende karakter, at der var grundlag for at tilkende offeret en godtgørelse for tort. Dommen blev anket med påstand om, at tiltalte blev dømt til at betale en tortgodtgørelse (på 10.000 kr.). Ved Østre Landsrets dom af 5. februar 1999 henviste landsretten indledningsvis til, at der i betænkning om forbud mod rasediskrimination (nr. 553/1969) om kravene i henhold til ICERD artikel 6 ("... ret til ... at søge retfærdig og passende erstatning eller oprejsning for enhver skade, han har lidt som følge af sådan diskrimination.") blandt andet er anført:

"Det er vanskeligt at fastlægge nærmere, hvad der ligger i kravet om, at staten skal sikre effektiv beskyttelse og effektive retsmidler mod rasediskrimination. Det må herved tages i betragtning, at der på nogle områder vil være meget ringe eller slet ingen mulighed for ligefrem at forhindre en diskriminerende handling foretaget, at det efter omstændighederne kan være praktisk udelukket at tillægge en person den ret, som er blevet nægtet ham ved diskrimination, og at efterfølgende sanktion i form af straf kan have en relativ begrænset præventiv effekt med henblik på ny diskrimination. Det mindstekrav, som stilles ved det citerede udtryk fra konventionen må formentlig gå ud på, at en person skal have en reel mulighed for gennem domstole eller andre offentlige myndigheder at få fastslået, at han har været genstand for en diskrimination, som modarbejdes ved det pågældende lands retsregler."

---

<sup>58</sup> Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 59 m. henvisning til FOB 1976.377 ff. og UfR 1991.358 Ø.

---

Landsretten udtalte videre, at den indstævnte dørmands afvisning af det selskab på seks personer, som offeret var med i, efter bevisresultatet i den indankede dom skete med den begrundelse, at der allerede var mere end 10 udlændinge i diskoteket, hvilket var i overensstemmelse med diskotekets fremgangsmåde. Afvisningen blev først meddelt den pågældendes bror samt senere roligt og høfligt den pågældende. Under disse omstændigheder tiltrådte landsretten, at den krænkelse, den indstævnte dørmand havde forvoldt af den pågældendes ære, ikke havde haft en sådan grovhed og indebåret en sådan ydmygelse, at der var grundlag for at pålægge dørmanden at yde tortgodtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26. Det henvistes yderligere til, at dørmanden var idømt en bøde for afvisningen, at der dermed var sket den fornødne fastlæggelse og fordømmelse af handlingen, og at den afviste person herigennem havde fået tilstrækkelig oprejsning, hvorfor landsretten stadfæstede byrettens dom.<sup>60</sup>

Ved Østre Landsrets dom af 12. april 1999 blev en dørmand idømt en bøde på 1.000 kr. efter § 1, stk. 2, i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., for at have nægtet en marokkaner adgang til et diskotek på grund af dennes etniske oprindelse. Afvisningen fandtes ikke sagligt begrundet i gæstens forhold, idet det lagdes til grund, at han og hans to kammerater, der var på vej ind på diskoteket, var rolige og klædt på til lejligheden. Der lagdes vægt på dørmandens oprindelige forklaring til politiet om, at de havde fået besked om, at der skulle lukkes 25 pct. færre udlændinge ind.<sup>61</sup>

## 6. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet<sup>62</sup>

### 6.1. Indledning

Der blev ikke gennemført nogen ansættelsesretlig lovgivning i forbindelse med Danmarks ratifikation af ICERD. I betænkning nr. 553/1969 om forbud mod forskelsbehandling anføres det således i relation til arbejdsmarkedet, at "[d]et må anses for ønskeligt, at foranstaltninger til modarbejdelse af den i konventionen omhandlede diskrimination så vidt muligt træffes gennem

---

<sup>59</sup> UfR 1991.358 Ø.

<sup>60</sup> UfR 1999.920 Ø. For en kritik af dommen se bl.a. Pia Justesen (2000), s. 319. Erstatningsansvarslovens § 26 behandles neden for i afsnit 7.4.

<sup>61</sup> UfR 1999.1286 Ø.

<sup>62</sup> Lov nr. 459 af 12. juni 1996.

arbejdsmarkedets organisationer.”<sup>63</sup> Udvalget fandt det åbenbart, at forskelsbehandling ved ansættelser og med hensyn til løn- og arbejdsvilkår kan betyde en meget følelig forringelse af grupper og individers sociale og økonomiske stilling, men fandt som nævnt, at et værn mod diskrimination måtte tage hensyn til den særlige danske tradition for, at det er arbejdsmarkedets parter, der sædvanligvis varetager sådanne spørgsmål gennem den kollektive forhandling og ved at opnå fælles aftaler. Ifølge udvalget var problemerne størst på det rent private arbejdsmarked, som ikke var reguleret ved overenskomster. Her anbefalede udvalget, at man afventede resultatet af et andet udvalgs behandling af udenlandske arbejderes forhold i Danmark, idet udvalget slog fast, at spørgsmålet om værn mod diskrimination over for udenlandske arbejdere er af en sådan vigtighed, at det bør give anledning til yderligere undersøgelser og overvejelser. Heller ikke dette udvalgs arbejde førte imidlertid til indførelse af regler til værn mod racediskrimination på arbejdsmarkedet.<sup>64</sup>

Forslag til lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. blev fremsat den 17. januar 1996 blandt andet i erkendelse af, at Danmark ikke i tilstrækkelig grad levede op til de internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig ved at ratificere ILO-konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (ILO 111) og FN's Racediskriminationskonvention (ICERD).<sup>65</sup> Samtidig ønskede man at bekæmpe de ”...spirende tendenser til forskelsbehandling på grund af f.eks. race og etnisk oprindelse...”. Forslaget tog således blandt andet sigte på effektivt at gennemføre ovennævnte konventioner på arbejdsmarkedet.

Oversigtlig beskrevet indeholder loven et generelt forbud mod forskelsbehandling af grundene race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse. Forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering er ikke indeholdt i ICERD eller ILO 111, men blev medtaget for at skabe overensstemmelse med anden lovgivning, der yder beskyttelse efter samme kriterium, jf. f.eks. straffelovens § 266 b.<sup>66</sup> Forbudet gælder i forbindelse med ansættelsen, under ansættelsen og i forbindelse med ophør af et ansættelsesforhold og omfatter både den direkte og den indirekte forskelsbehandling. Loven

<sup>63</sup> Betænkning nr. 553/1969, s. 31-32 og Pia Justesen (2000), s. 312 m. henvisning.

<sup>64</sup> Pia Justesen (2000), s. 312.

<sup>65</sup> Jf. bemærkningerne til lovforslaget, L 181, Folketingstidende 1995-96, tillæg A, s. 3339 ff. En gennemgang af ILO 111 og ICERD findes i kapitel 5.

<sup>66</sup> Se i øvrigt Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 89 ff. for en udførlig beskrivelse af de enkelte diskriminationsgrunde.

---

gælder dog ikke arbejdsgivere, hvis virksomhed som sit udtrykte formål har at fremme et bestemt politisk eller religiøst standpunkt, ligesom loven indeholder hjemmel til administrativt at gøre undtagelse for virksomheder, hvor det er af afgørende betydning for disse f.eks. at kunne ansætte personer med en bestemt etnisk oprindelse. Ved overtrædelse af reglerne kan lønmodtageren tilkendes en godtgørelse.

## 6.2. Nærmere om de enkelte bestemmelser

Lovens kapitel 1, der vedrører lovens anvendelsesområde, lyder således:

”§ 1. Ved forskelsbehandling forstås i denne lov enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse.

*Stk. 2.* Loven finder ikke anvendelse, i det omfang en tilsvarende beskyttelse mod forskelsbehandling følger af en kollektiv overenskomst.”

Begrebet forskelsbehandling blev foretrukket fremfor diskrimination, fordi det er et kendt begreb fra kønligestillingslovgivningen. Begrebet skal derfor i denne lov fortolkes, ligesom det er blevet fortolket i ligestillingslovene.<sup>67</sup> Disse blev gennemført som følge af fællesskabsretlige direktiver, hvorved EF-domstolens fortolkning af forskelsbehandlingsbegrebet i disse også bliver afgørende for lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. Samtidig skal loven fortolkes i overensstemmelse med de underliggende traktater på racediskriminationsområdet, nemlig ICERD og ILO 111. De uoverensstemmelser, der måtte opstå herved, skal (hovedsageligt) afklares i retspraksis.<sup>68</sup>

Loven indeholder et forbud mod både direkte og indirekte forskelsbehandling.

*Direkte forskelsbehandling* er ikke defineret i loven eller i bemærkningerne til lovforslaget, men antages at foreligge, hvis en arbejdsgivers beslutning er motiveret af hensyn til eksempelvis race. Det er ligegyldigt, om arbejdsgiveren indrømmer det racediskriminerende motiv eller forsøger at

---

<sup>67</sup> Bemærkninger til lovforslag nr. L 181, § 1.

<sup>68</sup> Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 85 og Pia Justesen (2000), s. 325. En mere generel beskrivelse af forskelsbehandlingsbegrebet – herunder i ICERD og ILO 111 – findes hos Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997) s. 84-87.



---

skjule det. Ifølge bemærkningerne foreligger der f.eks. direkte forskelsbehandling i de tilfælde, hvor arbejdsgiveren undlader at ansætte en lønmodtager eller afskediger denne med den udtalte begrundelse, at den pågældende er af en bestemt race, politisk anskuelse m.v. En arbejdsgiver behøver ikke selv have nogle personlige fordomme over for etniske minoriteter, men kan også udøve direkte forskelsbehandling ud fra en formodning om, at andre medarbejdere eller kunder ikke vil kunne acceptere ansættelse af etniske minoriteter.

Efter bemærkningerne til lovforslaget foreligger der *indirekte forskelsbehandling*, når en formelt set neutral bestemmelse eller betingelse i praksis får en uforholdsmæssig stor virkning for f.eks. visse etniske grupper, medmindre dette er objektivt begrundet i hensyn til arbejdets udførelse. Et eksempel på et sådant formelt set neutralt krav, der kan have uforholdsmæssig stor virkning for udenlandske lønmodtagere i forhold til danske lønmodtagere, er sprogkrav. Det vil således være udtryk for indirekte forskelsbehandling, hvis en arbejdsgiver stiller uforholdsmæssigt høje krav til sprogkundskaber eller andre kvalifikationer, eksempelvis afviser en udenlandsk ansøger til et rengøringsjob med den begrundelse, at den pågældende taler med accent. Det er klart, at det i visse situationer er nødvendigt, at den pågældende lønmodtager taler flydende og fejlfrit dansk, f.eks. hvis det drejer sig om personer, der har ansvar for den danske befolknings sprogforståelse og -udvikling. Udelukkelse eller fortrinsbehandling, der har sin begrundelse i de for en bestemt erhvervsudøvelse krævede kvalifikationer anses ikke som forskelsbehandling efter loven. Sådanne høje krav må dog kun stilles, hvis det er en nødvendig forudsætning for at kunne udføre et givent arbejde på en tilfredsstillende måde. Kravet skal med andre ord være sagligt begrundet og forfølge et lovligt formål, ligesom der skal være et rimeligt forhold mellem mål og middel – proportionalitetsprincippet finder således anvendelse. Det vil ligeledes være indirekte diskrimination, hvis en arbejdsgiver stiller krav til påklædning, fremtoning m.v., som kun rammer visse grupper.<sup>69</sup>

Spørgsmålet om beklædning volder særlige vanskeligheder i praksis. Arbejdsministeriet (nu Beskæftigelsesministeriet) har i februar 2000<sup>70</sup> givet udtryk for deres opfattelse af retsstillingen, hvorefter det i forhold til nærværende lov er en betingelse, at uniformskravet omfatter alle, der udfører den samme funktion. Hvis uniformskravet kun gælder for en bestemt

---

<sup>69</sup> Se også Pia Justesen (2000), s. 326 ff. og Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 87-89.

<sup>70</sup> Se Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 6-7.

medarbejdergruppe, kan det være udtryk for (indirekte) diskrimination. Når man skal vurdere, om et forbud mod f.eks. at bære religiøst begrundet hovedbeklædning er lovligt eller ej, må man se på, om nødvendige saglige hensyn – f.eks. sikkerhed – kan begrunde et forbud. Endvidere må man se på, om virksomhedens uniform også består af hovedbeklædning, idet forbudet i så fald kan være lovligt, idet arbejdsgiveren har besluttet, at hans ansatte skal præsenteres på en bestemt måde, der indbefatter hovedbeklædning. Det må dog indgå i vurderingen, om uniformens hovedbeklædning kan erstattes af medarbejderens religiøse hovedbeklædning, hvis den afpasses i stil og farvevalg med virksomhedens hovedbeklædning. Omfatter uniformen ikke hovedbeklædning, vil et forbud mod at bære religiøst begrundet hovedbeklædning være ulovligt, men arbejdsgiveren vil i så fald kunne kræve, at hovedbeklædningen afstemmes til uniformens stil og i øvrigt opfylder de krav, der stilles til uniformen. Arbejdsministeriet anfører videre, at "... (h)ver sag beror på en konkret vurdering, som naturligvis løbende skal tilpasses samfundsudviklingen."<sup>71</sup> Se i øvrigt nærmere neden for om nyere retspraksis på dette område.

Forskelsbehandling på grund af statsborgerskab er ikke omfattet af loven. Som hovedregel må arbejdsgiveren imidlertid ikke stille krav om dansk statsborgerskab, idet dette normalt vil være ulovlig forskelsbehandling, fordi kravet reelt er forskelsbehandling på grund af national oprindelse. I ganske få tilfælde findes særlige regler om, at det er en betingelse for at blive ansat, at man er dansk statsborger. Det gælder f.eks., hvis man skal være dommer eller direktør for Nationalbanken.

Den nærmere fastlæggelse af de saglige hensyn, som kan begrunde en fravigelse fra eller legitimere en som udgangspunkt forbudt forskelsbehandling (og dermed det nærmere indhold af proportionalitetsprincippet), vil i vidt omfang skulle fastlægges i retspraksis.<sup>72</sup>

Loven anvendes ikke, hvis kollektive overenskomster regulerer området, jf. lovens § 1, stk. 2. Det er et krav, at den kollektive overenskomst yder mindst en tilsvarende beskyttelse mod forskelsbehandling som loven.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Umiddelbart efter offentliggørelsen gav en dagligvarekæde og en part på arbejdsmarkedet udtryk for, at de var uenige i denne forståelse af loven, jf. Pia Justesen (2000), s. 332-333. Pia Justesen har sammesteds anført, at et forbud mod særlig – religiøst begrundet – hovedbeklædning begrundet i hensynet til ensartet fremtræden, hvor der stilles krav om hovedbeklædning, efter hendes opfattelse tillige kræver en yderligere sikkerheds-, sundheds- eller hygiejnemæssig begrundelse henset til indgrebets karakter.

<sup>72</sup> Bemærkninger til L 181, s. 3543, Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 88 og Pia Justesen (2000), s. 337.

Bestemmelsen i § 2 er lovens hovedbestemmelse og den i praksis væsentligste. Bestemmelsen lyder således:

”§ 2. En arbejdsgiver må ikke forskelsbehandle lønmodtagere eller ansøgere til ledige stillinger ved ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- og arbejdsvilkår.

*Stk. 2.* Forskelsbehandling med hensyn til lønvilkår foreligger, hvis der ikke ydes lige løn for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi.

*Stk. 3.* En lønmodtager, hvis løn i strid med stk. 1 er lavere end andres, har krav på forskellen.

*Stk. 4.* Hvis der sker lønmæssig forskelsbehandling, påhviler det arbejdsgiveren at godtgøre, at det pågældende arbejde ikke er af samme værdi.”

Bestemmelsen svarer til bestemmelserne i §§ 2-4 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselorlov m.v. Bestemmelsen er – ifølge bemærkningerne – efter sit indhold bred, idet den omfatter alle arbejdsvilkår, både dem der er fastlagt ved aftale, og dem arbejdsgiveren ensidigt har fastlagt. Det er uden betydning for vurderingen af, om der finder forskelsbehandling sted, om dette sker i henhold til generelle regler, eller om arbejdsgiveren træffer konkrete afgørelser ud fra de i § 1 nævnte kriterier. Hvis en arbejdsgiver gennem en længere periode konsekvent undlader at ansætte personer f.eks. af en bestemt etnisk oprindelse på trods af, at der har været kvalificerede ansøgere fra den pågældende gruppe, vil det være et indicium for, at arbejdsgiveren praktiserer forskelsbehandling i strid med loven. I mangel af sådanne indicier kan det ofte være svært for lønmodtageren at bevise, at arbejdsgiverens valg af en anden ansøger eller lignende er udtryk for forskelsbehandling i denne lovs forstand, navnlig fordi eventuel forskelsbehandling typisk vil have form af indirekte diskrimination. Lønmodtageren bør derfor, i det omfang det er muligt, sikre sig bevis i de situationer, hvor denne mener at blive udsat for forskelsbehandling i strid med loven. Dette kan f.eks. ske ved båndoptagelse af telefonsamtaler eller personlige samtaler, ligesom lønmodtageren kan samle eksempler på kvalificerede ansøgere, der er blevet afvist, og fortælle tillidsrepræsentanten og fagforeningen om sagen.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Pia Justesen (2000), s. 367.

<sup>74</sup> Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 8-9, Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 107 og Pia Justesen (2000), s. 339.

---

Arbejdsvilkår (jf. stk. 1) omfatter også, at arbejdsgivere er ansvarlige for, at arbejdsklimaet er uden chikane. Chikane er uønsket adfærd hos kolleger/overordnede, der krænker værdigheden for de personer og grupper, der er omfattet af loven. Hvis en medarbejder chikanerer en anden medarbejder, er arbejdsgiveren forpligtet til at skride ind. Chikane i lovens forstand kræver, at der er et ansættelsesforhold mellem den chikanerede og arbejdsgiveren. Hvis arbejdsgiveren afskediger en medarbejder i forbindelse med, at han/hun bliver chikaneret, er det også forskelsbehandling i lovens forstand.<sup>75</sup>

Lovens § 2, stk. 2, svarer til bestemmelsen i § 1, stk. 2, i lov om lige løn til mænd og kvinder og skal fortolkes i overensstemmelse med denne bestemmelse. Bestemmelsen omfatter således kun ansættelsesforhold hos samme arbejdsgiver.

Lovens § 2, stk. 3, svarer til bestemmelsen i § 2 i lov om lige løn til mænd og kvinder. Bestemmelser i en aftale, der strider mod ligelønsprincippet, er ugyldige, idet en lønmodtager uanset sådanne bestemmelser har krav på den løn, som den gruppe, der sammenlignes med, oppebærer. Princippet om ligeløn indebærer, at for samme arbejde eller arbejde, som tillægges samme værdi, er enhver forskelsbehandling på grund af de i § 1 nævnte kriterier forbudt, og det gælder alle lønelementer og lønvilkår. Begrebet arbejdets værdi omfatter selve arbejdets art og karakter, de kvalifikationer, der er nødvendige for at udføre arbejdet og f.eks. de vilkår, som arbejdet udføres under.<sup>76</sup>

Lovens § 2, stk. 4, pålægger arbejdsgiveren bevisbyrden i sager vedrørende ligeløn. Bestemmelsen svarer til bestemmelsen i § 6, stk. 2, i lov om lige løn til mænd og kvinder. Ved lønmæssig forskelsbehandling f.eks. af en person af en bestemt etnisk oprindelse påhviler det således arbejdsgiveren at godtgøre, at denne forskelsbehandling er berettiget, og at der ikke er tale om forskelsbehandling på grund af de i § 1 nævnte kriterier.

Bestemmelsen er udtryk for delt bevisbyrde. Dette indebærer, at sagsøgerens/lønmodtagerens bevisbyrde er lempet, idet der (alene) skal tilvejebringes en begrundet formodning for at vende bevisbyrden. Når sagsøgeren har skabt en formodning for, at der foreligger forskellig aflønning

---

<sup>75</sup> Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 9-10.

<sup>76</sup> Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 11.

---

af sammenlignelige grupper eller personer, hvoraf den ene gruppe/person skal være omfattet af en af de i loven opregnede kategorier, skal sagsøgte/arbejdsgiveren kunne afkræfte en formodning om forskelsbehandling på grundlag af en af de forbudte grunde.<sup>77</sup>

I alle andre tilfælde end lønmæssig forskelsbehandling gælder den almindelige ligefremme bevisbyrde.

Bestemmelsen i lovens § 3 lyder således:

”§ 3. En arbejdsgiver må ikke forskelsbehandle ansatte, for så vidt angår adgang til erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse, erhvervmæssig videreuddannelse og omskoling.

*Stk. 2.* Forbudet mod forskelsbehandling gælder tillige enhver, der driver vejlednings- og uddannelsesvirksomhed som nævnt i stk. 1, og enhver, der anviser beskæftigelse.

*Stk. 3.* Forbudet mod forskelsbehandling gælder tillige enhver, der fastsætter bestemmelser og træffer afgørelse om adgang til at udøve selvstændigt erhverv.”

Bestemmelsen svarer til bestemmelserne i §§ 3 og 5 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselorlov m.v. Der sikres ved bestemmelsen adgang for alle til at søge og få enhver erhvervsuddannelse m.v. på lige fod, uanset race, hudfarve, religion m.v.

Bestemmelsen i stk. 1 omhandler den erhvervsuddannelse m.v., som arbejdsgiveren har bestemmelsesretten over, dvs. såvel den uddannelse, som foregår i virksomhedens regi, som den uddannelse, arbejdsgiveren i øvrigt tilbyder sine ansatte (interne erhvervsuddannelser). Selvom bestemmelsen angår adgang til erhvervsuddannelser m.v., uanset race, hudfarve eller lignende, er det ikke herved givet, at alle ansatte i en virksomhed skal have samme uddannelse, idet den uddannelse, der enkelte skal have, må afhænge af den pågældendes færdigheder samt stilling og funktion i virksomheden, forudsat at der er tale om lige behandling.

For at sikre lige adgang til uddannelser må der heller ikke forskelsbehandles, når uddannelse annonceres, jf. § 5.

---

<sup>77</sup> Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 11, Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 107-108 og Pia Justesen (2000), s. 364.

---

Bestemmelsen i stk. 2 omhandler alle andre erhvervmæssige uddannelser m.v. (eksterne erhvervsuddannelser), som foregår uden for virksomhedens regi. Enhver uddannelse, der tager sigte på lønnet beskæftigelse, vil være omfattet af bestemmelsen. Såfremt en ledig får anvist arbejde af arbejdsformidlingen, omfattes den pågældende af forbudet mod forskelsbehandling i lovens § 2 som enhver anden lønmodtager. Dette gælder, hvad enten der er tale om beskæftigelse på almindelige vilkår eller beskæftigelse i særlige aktiveringsordninger, i det omfang de har lønmodtagerstatus. Bortset fra de lovbestemte særregler, der gælder for sådanne typer beskæftigelse, omfattes aktiverede ledige af de regler, der i øvrigt gælder for enhver anden lønmodtager. Dette må ligeledes antages at være tilfældet for udlændinge, der i medfør af integrationsloven tilbydes aktivering, jf. integrationslovens § 23.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har som led i bestræbelserne på at modarbejde forskelsbehandling af etniske minoriteter på arbejdsmarkedet udsendt et cirkulære til Arbejdsformidlingen og arbejdsløshedskasserne. Cirkulæret omhandler Arbejdsformidlingens formidling af job, nærmere bestemt modtagelse af jobordrer, udarbejdelse af jobopslag, udsøgning af ledige til formidlingssamtale og valg af ledige, der skal henvises til samtale.<sup>78</sup>

Bestemmelsen i stk. 3 forbyder, at der på grund af race, hudfarve eller lignende lægges hindringer i vejen for en persons mulighed for at etablere sig som selvstændig og for at udøve det selvstændige erhverv efter etableringen. Forskelsbehandling under henvisning til de i § 1 nævnte kriterier må f.eks. ikke finde sted, hvis der søges om optagelse i en organisation, såfremt optagelse er af afgørende betydning for pågældendes udøvelse af erhvervet. Bestemmelsen forpligter organisationer, laug, foreninger og andre, der fastsætter bestemmelser og træffer afgørelser om de i §§ 2 og 3 nævnte forhold til at gøre dette uden hensyntagen til de i § 1 nævnte kriterier. Bestemmelsen vil primært rette sig mod organisationer m.v. for selvstændige erhverv. Den omfatter derimod ikke den situation, hvor en erhvervsvirksomhed søger en fast forretningsforbindelse, eller hvor en selvstændig erhvervsdrivende ønsker optagelse af en kompagnon i virksomheden.

---

<sup>78</sup> Cirkulære nr. 6 af 29. oktober 1998 om retningslinier for formidling m.v. af ledige, der tilhører en etnisk minoritetsgruppe. Se også Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 12.

---

For foreninger indebærer bestemmelsen næppe andet end en kodificering af allerede gældende foreningsret.<sup>79</sup>

Bestemmelsen i lovens § 4 lyder således:

”§ 4. En arbejdsgiver må ikke i forbindelse med eller under ansættelsen af en lønmodtager anmode om, indhente eller modtage og gøre brug af oplysninger om dennes race, hudfarve, religion, politiske anskuelse, seksuelle orientering eller nationale, sociale eller etniske oprindelse.”

Bestemmelsen har til hensigt at sikre, at arbejdsgiveren, der som anført ikke må lægge vægt på de kriterier, der er nævnt i § 1, ikke i forbindelse med ansættelse eller under ansættelsesforholdets beståen anmoder om, indhenter eller modtager og gør brug af oplysninger om de i § 1 nævnte kriterier. Baggrunden for bestemmelsen er ønsket om at beskytte etniske minoriteter mod at blive udpeget som anderledes i bl.a. ansættelsessituationer. Det indebærer bl.a., at arbejdsgiveren ikke må spørge ansøgere til ledige stillinger eller ansatte om deres religiøse baggrund, etniske oprindelse eller lignende. Hvis arbejdsgiveren allerede er vidende herom, må han ikke tillægge dette betydning i forbindelse med ansættelse eller under ansættelsesforholdets beståen. Arbejdsgiveren må med andre ord ikke stille en ansøger til en ledig stilling eller en ansat bedre eller dårligere ud fra en viden om dennes religion, etniske tilhørsforhold eller lignende, uanset hvornår eller på hvilken måde han har erhvervet denne viden.

Det har vist sig, at bestemmelsen gør det svært at dokumentere fremskridt som følge af bl.a. etnisk personalepolitik, idet arbejdsgiverne alene må registrere de ansatte som ansatte.<sup>80</sup> Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der for tiden overvejes en revision af bestemmelsen.

Bestemmelsen er ifølge Beskæftigelsesministeriet ikke til hinder for, at en virksomhed f.eks. opstiller en målsætning om, at medarbejderstaben skal afspejle befolkningssammensætningen, så længe målsætningen ikke har som konsekvens, at etnicitet i sig selv er en kvalifikation hos en ansøger.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Jf. Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 111.

<sup>80</sup> Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 13.

---

Bestemmelsen i lovens § 5 lyder således:

”§ 5. Det må ikke ved annoncering angives, at der til ansættelse eller erhvervsuddannelse søges eller foretrækkes en person af en bestemt race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse. Det må heller ikke angives, at der ikke ønskes en person med de i 1. pkt. nævnte kendetegn.”

Bestemmelsen medfører, at annoncering efter arbejdskraft skal være neutral i forhold til kriterierne i § 1 og er medtaget som en nødvendig forudsætning for, at §§ 2 og 3 skal kunne fungere i praksis. Disse bestemmelser mister deres betydning, hvis det er tilladt ved annoncering at angive, at der f.eks. kun søges europæere eller asiater. Det kan næppe forventes, at f.eks. asiater vil søge en stilling, der er averteret under ”europæere søges”, uanset at de i medfør af bestemmelserne i §§ 2 og 3 ville have samme mulighed for at få den nævnte stilling eller erhvervsuddannelse m.v., hvis de søgte den.

Der er mulighed for i forbindelse med annoncering at søge dispensation fra § 5 i medfør af § 6, stk. 2, jf. nærmere om denne bestemmelse nedenfor. Det vil ligeledes stride mod bestemmelsen at lave en særlig opfordring til etniske minoriteter om at søge jobbet. Derimod vil en stillingsannonce kunne indeholde en opfordring om at søge en konkret stilling til ”alle uanset race, religion, etnisk tilhørsforhold m.v.”.<sup>82</sup>

Annonceringsforbudet er som det eneste forbud i loven strafsanktioneret, jf. § 8. Enhver forsætlig eller uagtsom overtrædelse af § 5 er strafbar efter § 8, jf. straffelovens § 19.

Bestemmelsen gælder alene for annoncering efter arbejdskraft eller i forbindelse med erhvervsuddannelse m.v. Der henvises til afsnittet neden for om medieansvarsloven for så vidt angår regler om henholdsvis annoncørers og redaktørers ansvar for annoncer. Arbejdsmarkedsstyrelsens cirkulære til Arbejdsformidlingerne m.v. opstiller de praktiske retningslinier, som formidlere af job skal følge.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 14.

<sup>82</sup> Pia Justesen (2000), s. 344 og Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 15.

<sup>83</sup> Cirkulære nr. 6 af 29. oktober 1998 om retningslinier for formidling m.v. af ledige, der tilhører en etnisk minoritetsgruppe. Se også Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 14.



---

Bestemmelsen indeholder også et forbud mod at angive, at der ikke søges eller ønskes personer af en bestemt race, religion m.v.

Bestemmelsen i lovens § 6 opregner undtagelser til forbudet mod forskelsbehandling og lyder således:

”§ 6. §§ 2-5 gælder ikke for arbejdsgivere, hvis virksomhed som sit udtrykte formål har at fremme et bestemt politisk eller religiøst standpunkt, medmindre dette er uforeneligt med EU-retten.

*Stk. 2.* Såfremt det ved visse former for erhvervsudøvelse og uddannelser er af afgørende betydning, at udøveren er af en bestemt race, politisk anskuelse, seksuel orientering, national, social eller etnisk oprindelse eller har en bestemt hudfarve eller tilhører en bestemt religion, kan vedkommende minister efter indhentet udtalelse fra arbejdsministeren fravige bestemmelserne i §§ 2-5. Dette gælder dog ikke, hvis det er uforeneligt med EU-retten.”

Bestemmelsen er udtryk for en erkendelse af, at det i visse ansættelsesforhold kan være relevant at stille krav om, at lønmodtageren har en bestemt politisk overbevisning eller tilhører en bestemt religion. Det vil f.eks. være relevant at stille krav om, at en ansøger til en stilling som præst i en katolsk kirke er katolik. Ligeledes bør politiske partier kunne stille krav om, at deres ansatte er medlemmer af det pågældende parti, og at de ikke er medlemmer af noget andet parti. Det vil ligeledes være relevant at stille krav om, at en ansøger, der søger en lærerstilling på en uddannelsesinstitution, der i henhold til sine vedtægter, idegrundlag eller formålsbestemmelse f.eks. bygger på en bestemt religiøs begrundelse, har den samme religiøse anskuelse. Det må dog forudsættes, at læreren i sin undervisning skal give udtryk for sit religiøse livssyn.

Afgørelsen af, om et forhold falder ind under undtagelsen i § 6, stk. 1, må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Det kan således ikke antages, at en virksomhed, hvis udtrykte formål er at fremme et bestemt politisk eller religiøst standpunkt, automatisk kan stille politiske eller religiøse krav til enhver ansat, uanset den pågældendes faktiske funktion i virksomheden. Der skal differentieres efter hvilken specifik stilling og lønmodtager, der er tale om.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Jf. Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 119 ff.

---

Lovens § 6, stk. 2, svarer til bestemmelsen i § 13, stk. 1, i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselorlov m.v. Bestemmelsen giver adgang til administrativt at meddele undtagelser fra lovens bestemmelser i tilfælde, hvor det på grund af beskæftigelsens eller uddannelsens karakter er af afgørende betydning for den pågældende virksomhed, at de ansatte f.eks. har et bestemt etnisk tilhørsforhold. Dette krav vil ikke være opfyldt, fordi arbejdsgiveren af personlige årsager foretrækker personer af en bestemt etnisk oprindelse, religiøs baggrund eller lignende. Det må kræves, at der er tale om et objektive, sagligt og relevant krav, der relaterer sig til erhvervsudøvelsens art eller de forhold, under hvilke den udføres. Herudover må kravet være nødvendigt og proportionalt i forhold til det tilsigtede mål. Endelig skærpes kravet om, at det pågældende kriterium er af afgørende betydning yderligere ved, at det må relatere sig til "udøveren", dvs. som udgangspunkt til en specifik stilling hos arbejdsgiveren.<sup>85</sup> En sådan undtagelse kunne f.eks. komme på tale, hvis man ønskede, at der blandt de ansatte i social- og sundhedsforvaltningen eller i politiet også var personer med en særlig etnisk baggrund.

Kompetencen til at meddele undtagelser er henlagt til de ministerier, der varetager forholdene for de pågældende erhverv eller den pågældende uddannelse, og som derfor har adgang til den sagkundskab, som er nødvendig for at afgøre, om en undtagelse er påkrævet. Inden undtagelse gives, skal den pågældende minister indhente en udtalelse fra beskæftigelsesministeren. Derved sikres en ensartet undtagelsespraksis.

Som et eksempel på dispensation kan nævnes, at Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC) fik dispensation efter § 6, stk. 2, til at søge efter etniske minoriteter til en stilling som projektleder, der skulle kortlægge racistisk motiveret chikane og vold i boligområder. DRC fik dispensationen, fordi det blev anset for at være af afgørende betydning, at projektlederen havde samme etniske baggrund som de personer, der skulle være med i undersøgelsen.<sup>87</sup>

Lovens § 7 lyder således:

---

<sup>85</sup> Jf. Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 129.

<sup>87</sup> Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 17.

---

”§ 7. Personer, hvis rettigheder er krænket ved overtrædelse af §§ 2-4, kan tilkendes en godtgørelse.”

Bestemmelsen svarer til bestemmelsen i § 14 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v. Bestemmelsen indeholder sanktioner for overtrædelse af §§ 2-4. Hvorvidt en godtgørelse skal tilkendes eller ej, må afgøres ved de almindelig domstole og vil først og fremmest afhænge af grovheden af overtrædelsen af loven. Det er overladt til domstolene i de enkelte tilfælde at fastsætte niveauerne for godtgørelserne. En vis støtte herved kan findes i de kriterier, som domstolene har lagt vægt på ved udmåling af godtgørelse efter lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v. Bestemmelsen i § 7 fastsætter ikke noget godtgørelsesmaksimum.

Den tilkendte godtgørelse skal dække den ikke-økonomiske skade, pågældende har lidt. Der er derved naturligvis ikke noget til hinder for, at der ved siden af godtgørelsen eller alene ydes erstatning efter de almindelige erstatningsretlige regler. Dette kan f.eks. tænkes, hvor den pågældende har lidt et egentligt økonomisk tab, hvilket kan være tilfældet, når en ansøger har undladt at søge andre stillinger eller uddannelser i tillid til, at loven overholdes, men hvor vedkommende ikke har fået stillingen eller adgang til uddannelsen, fordi der er lagt vægt på et af de i § 1 nævnte kriterier.

Det fremgår af Arbejdsministeriets vejledning om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., at forskelsbehandling på grundlag af de kriterier, der findes i lovens § 1, også efter almindelige erstatningsretlige regler om tort kan begrunde erstatning. Det anføres i den forbindelse videre, at der intet er til hinder for samtidig tilkendelse af tortgodtgørelse og godtgørelse efter lovens § 7.<sup>88</sup>

Lovens § 8 lyder således:

”§ 8. Overtrædelse af § 5 straffes med bøde.

*Stk. 2.* Er overtrædelsen begået af et selskab, en forening, en selvejende institution, en fond eller lignende, kan der pålægges den juridiske person som sådan bødeansvar. Er overtrædelsen begået af

---

staten, en kommune eller et kommunalt fællesskab, der er omfattet af § 60 i lov om kommunernes styrelse, kan der pålægges staten, kommunen eller det kommunale fællesskab bødeansvar.”

Bestemmelsen svarer til bestemmelsen i § 19 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselorlov m.v. Ved overtrædelse af lovens § 5 krænkes en meget bred kreds af lønmodtagere, nemlig hele den gruppe, der i en retsstridig annonce udelukkes fra at søge den pågældende stilling. Da det ikke er muligt at tilkende en bred udefineret kreds af lønmodtagere en godtgørelse, er overtrædelse af § 5 i stedet sanktioneret med bødeansvar. Bestemmelsen undtager i modsætning til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. ikke uagtsomme forhold, jf. straffelovens § 19. Enhver forsætlig eller uagtsom overtrædelse af § 5 er således strafbar efter § 8, jf. straffelovens § 19.

Bestemmelsen er underlagt offentlig påtale, hvilket betyder, at politiet enten på eget initiativ eller efter en anmeldelse kan rejse en sag.

Lovens § 9 lyder således:

”§ 9. § 4 finder ikke anvendelse, i det omfang andet følger af særlig lovgivning.

*Stk. 2.* Loven er ikke til hinder for, at der i medfør af anden lov, i medfør af bestemmelser med hjemmel i anden lov eller i øvrigt ved offentlig foranstaltning iværksættes foranstaltninger, som har til formål at forbedre beskæftigelsesmulighederne for personer af en bestemt race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse.”

Bestemmelsen i § 9, stk. 1, har særlig til formål at sikre, at der ikke opstår regelkonflikt mellem lovens § 4 og udlændingelovens § 16, stk. 2. Efter denne bestemmelse skal den, der beskæftiger en udlænding, på begæring meddele vedkommende myndighed de nødvendige oplysninger til konstatering af, om udlændingen arbejder lovligt her i landet. Oplysningspligten gælder i første række over for Udlændingestyrelsen og politiet, men kan også påberåbes af arbejdsmarkedsmyndighederne.

---

<sup>88</sup> Arbejdsministeriet, Vejledning, s. 17.

---

Bestemmelsen i § 9, stk. 2, har til formål at forhindre, at der opstår konflikt mellem denne lov og projekter, der skal fremme ligebehandling, og som iværksættes af en offentlig myndighed eller i øvrigt med hjemmel i anden lov. Der tænkes herved især på ministerielle projekter til opkvalificering og integration af indvandrere. Som eksempel kan nævnes foranstaltninger, som Integrationsministeriet iværksætter som led i regeringens integrationspolitik.

Loven indebærer ikke nogen pligt til positiv særbehandling.

Lovens §§ 10 og 11 omhandler ikrafttræden og gyldighed i forhold til Færøerne og Grønland.

### 6.3. Nyere retspraksis vedrørende lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet

En af de nyere domme vedrørende lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., der har vakt størst opmærksomhed i offentligheden, er den såkaldte "Tørklæde-sag".

En ung pige, der i 1998 gik i 9. klasse på Munkebjergskolen i Odense, skulle i november en uge i erhvervspraktik. De elever, som ikke selv kunne skaffe sig en plads, fik Odense Skoleforvaltning anbragt gennem kontakter til byens kontorer og virksomheder. Magasins afdeling i Odense deltog, og den unge pige skulle være i praktik dér. Da hun af religiøse grunde mødte op med hovedtørklæde, fik hun at vide, at hun - på linje med de ansatte - ikke måtte bære hovedbeklædning, hvis hun ville i erhvervspraktik som butiksassistent. Hun ville ikke bøje sig for dette og blev derfor sendt tilbage til skolen efter telefonisk aftale. Ved Østre Landsrets dom den 10. august 2000 blev Magasin i medfør af lovens § 7, jf. §§ 2 og 3, dømt til at betale en godtgørelse, der efter sagens karakter fandtes passende at kunne fastsættes til 10.000 kr. med rente. Sagsøgte skulle i sagsomkostninger betale 25.000 kr. til statskassen. Landsretten henviste indledningsvis til de generelle bemærkninger til forslaget til lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. samt til bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 1, og § 3, stk. 1 og 2. Herefter udtalte landsretten følgende:

"Sagsøgeren (...) skulle som led i sit skoleforløb i 1998 en uge i ulønnet erhvervspraktik i Magasin for at få indblik i forretningens uddannelses- og arbejdsforhold. Det er ubestridt, at hun, der er

---

## Kapitel 4

muslim og af religiøse grunde mødte op med hovedtørklæde, blev bortvist med den begrundelse, at hun ikke overholdt Magasins generelle forskrifter for medarbejdernes beklædning. Afvisningen skete i henhold til forretningens almindelige beklædningsvejledning gældende for alle ansatte i kundevendte afdelinger. Under hensyn hertil samt til lovens formål og de anførte motivudtalelser, der lægger op til en vid fortolkning af anvendelsesområdet, findes et begivenhedsforløb som det foreliggende at være omfattet af lovens beskyttelsesregler. Magasins beklædningsvejledning har efter det oplyste til formål at fremhæve forretningens profil og image. Vejledningen, der anvendes i forbindelse med en mundtlig instruktion, indebærer, at ansatte i kundevendte afdelinger skal være "forretningsmæssigt" og "pænt klædt på". Der foreskrives ikke en ensartet beklædning, men det forventes, at de ansattes påklædning harmonerer med vareudbuddet i vedkommendes afdeling. Den ønskede påklædning er i vejledningen blandt andet illustreret gennem en række fotos. Det er oplyst, at forskrifterne håndhæves således, at det ikke tillades ansatte at bære hovedbeklædning.

Landsretten finder, at Magasins bortvisning af sagsøgeren, alene fordi hun – med baggrund i sin religiøse overbevisning – bar hovedtørklæde, er udtryk for en indirekte diskrimination af sagsøgeren. Der lægges herved vægt på, at håndhævelsen af beklædningsvejledningen som sket typisk vil ramme en bestemt gruppe med samme religiøse baggrund som sagsøgeren. Landsretten finder ikke, at Magasin, hvis beklædningsvejledning har en vis rummelig karakter, har påvist sådanne særlige forhold i virksomheden, at bortvisningen af sagsøgeren kan anses for sagligt begrundet. I medfør af lovens § 7, jf. §§ 2 og 3, tilkommer der herefter [sagsøgeren] en godtgørelse, der efter sagens karakter passende kan fastsættes til 10.000 kr. med rente som nedenfor bestemt.”<sup>89</sup>

Ved Østre Landsrets dom af 21. oktober 1998 blev Arbejdsministeriet og AMU-Center Trekantsområdet frifundet. Der var bl.a. nedlagt påstand om, at en bortvisning af sagsøgeren fra AMU-centret var i strid med lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., hvorfor sagsøgeren var berettiget til en økonomisk godtgørelse. Sagsøgeren, der er født i Somalia, deltog i perioden fra maj 1995 til sommeren 1996 i en række kurser tilrettelagt for flygtninge. I august 1996 påbegyndte han et lysbuesvejsekursus på AMU-Center Trekantsområdet i Kolding. I september 1996 blev der på AMU-centret optaget yderligere et antal somaliere, således at der inklusive sagsøgeren var optaget i alt ni somaliere. Disse dannede en gruppe, som alle deltog i bøn på et fælles gangareal ved kantinen. Nogle danske kursister fra et andet hold reagerede negativt herpå. Den 26. september 1996 var der alvorlige uoverensstemmelser mellem de

---

<sup>89</sup> UfR 2000.2350 Ø.

---

sidstnævnte kursister og somalierne. Dette resulterede i, at der af centrets ledelse blev fastsat retningslinier for religionsudøvelsen på centret. Den 7. oktober 1996 overtrådte sagsøgeren disse retningslinier, idet han i en pause gennemførte en bøn på fællesarealet ved kantinen. Overtrædelsen blev indberettet til forstanderen, som samme dag traf beslutning om at bortvise sagsøgeren fra AMU-centret. Landsretten udtalte i forhold til Arbejdsministeriet, at den daglige drift ifølge lovgrundlaget for AMU-centre var henlagt til ledelsen af centret, der var en selvejende institution. De dispositioner, der var truffet i den foreliggende sag af forstanderen, som leder af den daglige drift, havde været omfattet af denne kompetence. Arbejdsministeriet havde ikke været inddraget i og havde ikke haft nogen del i ansvaret for dispositionerne. Derfor blev Arbejdsministeriet frifundet. I forhold til AMU-Center Trekantsområdet udtalte landsretten følgende:

”Efter et alvorligt sammenstød mellem en dansk elevgruppe og sagsøgeren og andre somaliere, der udsprang af somaliernes religionsudøvelse i et delvis afgrænset rum på gangarealet ved centrets kantine, blev det over for den danske gruppe tilkendegivet, at der ville ske bortvisning, hvis der opstod tilsvarende episoder. Over for sagsøgeren og de øvrige somaliere blev det tilkendegivet, at de ikke måtte bede på fællesarealer, men gerne andre steder på centret, f.eks. i klasselokaler, værkstedslokaler eller garderober, og ligeledes, at overtrædelse af påbuddet ville medføre bortvisning. Uanset at sagsøgeren utvivlsomt har forstået tilkendegivelsen, herunder konsekvensen af en overtrædelse, foretog han på ny bøn på det nævnte gangareal. Han blev herefter bortvist. På denne baggrund kan de af ledelsen truffede beslutninger ikke anses som udtryk for forskelsbehandling af sagsøgeren på grund af hans religiøse tro, men alene som dispositioner, der skete med henblik på opretholdelse af den af hensyn til centrets funktion nødvendige ro og orden. Herefter frifindes AMU-Center Trekantsområdet.”.

Højesteret henviste til de af landsretten anførte grunde, hvorefter sagsøgte (Arbejdsministeriet og AMU-Center Trekantsområdet) blev frifundet.<sup>91</sup>

## 7. Anden lovgivning m.v.

Neden for beskrives kortfattet anden lovgivning m.v., der har eller kan have betydning vedrørende forbudet mod forskelsbehandling.

---

<sup>91</sup> UfR 2001.83 H.

---

## 7.1. Markedsføringslovens § 1

Generalklausulen i § 1 i lov om markedsføring<sup>92</sup> fastslår, at der ikke i privat virksomhed og offentlig virksomhed, som kan sidestilles hermed, må foretages handlinger, som strider mod god markedsføringsskik.

Begrebet god markedsføringsskik er en retlig standard, som kan ændre indhold med tiden og den almindelige samfundsmæssige opfattelse. Vurderingen af, om en given handling er i strid med god markedsføringsskik, skal ske ud fra en afbalanceret afvejning af hensynet til erhvervslivet, forbrugerne og almene samfundsinteresser. Efter markedsføringslovens § 15 fører Forbrugerombudsmanden tilsyn med lovens overholdelse navnlig ud fra hensynet til forbrugerne. Forbrugerombudsmanden har bl.a. taget sager op vedrørende reklamer, der i strid med § 1 er diskriminerende eller på anden måde udnytter kønsforskelle, racetemaer, religion m.v.<sup>93</sup>

Forbrugerombudsmanden har bl.a. i anledning af en udtalelse fra FN's Racediskriminationskomité udtalt, at diskriminering på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering er i strid med god markedsføringsskik. Forbrugerombudsmanden har videre udtalt, at hvis der sker forskelsbehandling i strid med lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. eller FN's Racediskriminationskonvention, vil det samtidig kunne være en overtrædelse af markedsføringsloven.<sup>94</sup>

Markedsføringslovens § 1 kan således ses som et supplement til særlovgivningen i forhold til bekæmpelse af bl.a. racediskrimination og andre former for forskelsbehandling i markedsføringen, herunder som supplement til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. Bestemmelsens anvendelse er imidlertid begrænset til privat erhvervmæssig virksomhed og offentlig virksomhed, der kan sidestilles dermed. Forbrugerombudsmanden er endvidere af ressourcemæssige hensyn nødsaget til at foretage en prioritering af indkomne sager,

---

<sup>92</sup> Lovbekendtgørelse nr. 699 af 17. juli 2000, som ændret ved lov nr. 428 af 6. juni 2002.

<sup>93</sup> Forbrugerstyrelsen, Juridisk Årbog 2000, s. 41. Se endvidere Forbrugerombudsmandens retningslinier af februar 1993 vedrørende kønsdiskriminerende reklame.



---

og det kan derfor ikke forventes, at alle sager vedrørende racediskriminerende markedsføring vil blive behandlet.

## 7.2. Medieansvarsloven<sup>95</sup>

Medieansvarsloven er en ansvarsfordelingslov og bestemmer ikke grænserne for ytringsfriheden, dvs. hvad der er de materielle pressedelikter, men regulerer, hvem der er ansvarssubjekter.<sup>96</sup> Herudover indeholder loven en bestemmelse om god presseskik, der suppleres af vejledende regler herom.

### 7.2.1. Medieansvarslovens § 34

I kapitel 5 i medieansvarsloven, der bærer underoverskriften ”Presseetik”, fastslås det i § 34, at massemediernes indhold og handlemåde skal være i overensstemmelse med god presseskik.

Det etiske regelsæt, der gælder for massemediernes, er fastlagt i ”Vejledende regler om god presseskik”. Reglerne blev formuleret af medieansvarsudvalget i betænkning nr. 1205/1990 og gengivet i bilag 3 til lovforslaget til medieansvarsloven<sup>97</sup>. Det fastslås som et grundlæggende synspunkt i de vejledende regler, at ”(s)ikringen af ytringsfriheden i Danmark står i nøje forbindelse med massemediernes frie adgang til at indsamle informationer og nyheder og til at offentliggøre dem så korrekt som muligt. Den frie kommentar er en del af ytringsfrihedens udøvelse. Under varetagelse af disse opgaver bør massemediernes anerkende hensynet til den enkelte borgers krav på respekt for den personlige integritet og privatlivets fred og til behovet for beskyttelse mod ubeføjet krænkelse.”. I afsnittet om reglernes indhold fremgår for så vidt angår retsreportager, at ”(d)et bør undgås at nævne personers slægtsforhold, stilling, race, nationalitet, trosbekendelse eller organisationsforhold, medmindre dette direkte har med sagen at gøre.”.

### 7.2.2. Medieansvarslovens § 27

---

<sup>94</sup> Se Forbrugerombudsmandens udtalelse af 19. juli 2000 på Forbrugerstyrelsens hjemmeside [www.fs.dk](http://www.fs.dk). Se endvidere Forbrugerstyrelsen, Juridisk Årbog 1999, s. 65 og Forbrugerstyrelsen, Juridisk Årbog 2000, s. 42.

<sup>95</sup> Lovbekendtgørelse nr. 85 af 9. februar 1998, som senest ændret ved lov nr. 433 af 31. maj 2000.

<sup>96</sup> Kristina Miskowiak (1998), s. 81.

---

Bestemmelsen i medieansvarslovens § 27 supplerer bestemmelsen i § 5 i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (annonceringsforbudet).

Efter § 27 er både den, der har ladet en annonce indrykke, og den, der har bistået hermed, ansvarlig for indholdet heraf efter lovgivningens almindelige regler. Dette omfatter bl.a. reglerne om tilregnelser og medvirken. Bestemmelsen er affattet generelt og gælder således, hvad enten annoncen indeholder navn på den person, der har indrykket den, eller det er en anonym annonce eventuelt med billetmærke. Bestemmelsen gælder endvidere, uanset om der er tale om en gratis annonce eller en annonce, der indrykkes mod betaling.

Efter § 27, stk. 2, er redaktøren medansvarlig for indholdet af annoncer efter lovgivningens almindelige regler. Andre personer tilknyttet massemediet kan ikke drages til ansvar efter straffelovens § 23 om medvirken.<sup>98</sup> Som anført oven for under afsnittet om lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (afsnit 6.2) gælder dette ikke for så vidt angår strafsanktionering efter lovens § 8 af overtrædelser efter § 5.

### 7.3. Undervisning

Offentlige skoler må ikke forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse, når dette ikke er objektivt og rimeligt begrundet. Dette gælder såvel adgang til som formidling af undervisning. Over for ikke offentligt ejede undervisningsinstitutioner, der modtager tilskud, vil der kunne stilles et tilsvarende krav om, at der ikke diskrimineres på grund af race eller etnisk oprindelse<sup>99</sup>.

Et forbud mod at diskriminere på grund af race eller etnisk oprindelse i undervisningen på frie grundskoler følger endvidere af friskolelovens § 1, stk. 1, jf. folketingsudvalgets betænkning i relation til forslag til ændring af loven, der blev gennemført ved lov nr. 413 af 6. juni 2002.<sup>100</sup>

### 7.4. Erstatningsansvarslovens § 26 (tortgodtgørelse)<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Folketingstidende 1990-91, tillæg B, s. 625.

<sup>98</sup> Knud Aage Frøbert m.fl. (1992), s. 151.

<sup>99</sup> Dette anføres særskilt i betænkning 553/1969, s. 20.

<sup>100</sup> Endnu ikke optrykt i Folketingstidende.

---

Efter erstatningsansvarslovens § 26, stk. 1, skal den, der er ansvarlig for en retsstridig krænkelse af en andens frihed, fred, ære eller person, betale den forurettede godtgørelse for tort.

Tort er en krænkelse i første række af selv- og æresfølelsen, dvs. en persons opfattelse af eget værd og omdømme. Krænkelsen skal være retsstridig. I dette begreb ligger et krav om, at der skal foreligge en culpøs krænkelse, og at denne skal være af en vis grovhed. Småchikanerier, drillerier og lignende falder uden for det retsstridige område, og ved straffelovsovertrædelser ydes kun godtgørelse i grovere tilfælde. Hvad der i øvrigt ligger i betingelsen om retsstridighed, kræver en nærmere afvejning af domstolene i de enkelte tilfælde. Ved afvejningen må man på den ene side se på krænkelsens grovhed og dadelværdighed, hensynet til skadelidte m.v., og på den anden side hvilke samfundsmæssige hensyn der eventuelt kunne tale for at lade handlingen passere som retmæssig. Sidstnævnte hensyn kunne eksempelvis være offentlighedens interesse i en fri nyhedsformidling og meningstilkendegivelse, rimelig kritik af uheldige eller umoralske forhold eller lignende. Selvom der i en konkret sag er tale om en strafbar handling, er det således ikke ensbetydende med, at der skal ydes godtgørelse.<sup>102</sup>

Ved Østre Landsrets dom af 5. februar 1999 udtalte landsretten blandt andet, at den indstævnte dørmands afvisning af det selskab på seks personer, som offeret var med i, efter bevisresultatet i den indankede dom skete med den begrundelse, at der allerede var mere end 10 udlændinge i diskoteket, hvilket var i overensstemmelse med diskotekets fremgangsmåde. Afvisningen blev først meddelt offerets bror samt senere roligt og høfligt offeret. Under disse omstændigheder tiltrådte landsretten, at den krænkelse, den indstævnte dørmand havde forvoldt af offerets ære, ikke havde haft en sådan grovhed og indebåret en sådan ydmygelse, at der var grundlag for at pålægge dørmanden at yde tortgodtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26. Det henvistes yderligere til, at dørmanden var idømt en bøde for afvisningen, at der dermed var sket den fornødne fastlæggelse og fordømmelse af handlingen, og at offeret herigennem havde fået tilstrækkelig oprejsning, hvorfor landsretten stadfæstede byrettens dom.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 4. september 2002.

<sup>102</sup> Jens Møller (1999), s. 468-471. Se også Pia Justesen (2000), s. 317.

<sup>103</sup> UfR 1999.920 Ø. Se nærmere om dommen oven for under omtalen af nyere retspraksis vedrørende lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., afsnit 5.2.

---

Bestemmelsen berører ikke reglen om godtgørelse i § 7 i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Der er således intet til hinder for samtidig tilkendelse af tortgodtgørelse.<sup>104</sup>

### 7.5. Lov om inkorporering m.v.

Ved lov nr. 285 af 29. april 1992 inkorporerede Folketinget Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), der bl.a. indeholder et diskriminationsforbud i EMRK artikel 14, som efter sin ordlyd yder en vis beskyttelse mod racediskrimination. Forbudet udstrækkes imidlertid kun til forhold, der er omfattet af de rettigheder, der i øvrigt er sikret ved EMRK, og bestemmelsen har således en 'accessorisk karakter'. Se nærmere om EMRK samt Europarådets protokol nr. 12 (der – modsat artikel 14 – indeholder et generelt forbud mod diskrimination) i kapitel 5, afsnit 6.

Det af Justitsministeriet nedsatte Inkorporeringsudvalg har endvidere ved betænkning nr. 1407 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret afgivet den 8. oktober 2001 anbefalet, at FN's konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination samt FN's konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf inkorporeres i dansk ret i det omfang, de er bindende for Danmark<sup>105</sup>.

## 8. Eksisterende organer for fremme af ligebehandling

Det følgende indeholder alene en gennemgang af udvalgte offentlige og private organer, der har til opgave eller arbejder for fremme af ligebehandling uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Udvalget er bekendt med, at der findes andre private organer, der tillige arbejder for eller har til opgave at fremme ligebehandling uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

---

<sup>104</sup> Se også oven for under omtalen af § 7 i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., afsnit 6.2.

---

## 8.1. Nævnet for Etnisk Ligestilling

Nævnet for Etnisk Ligestilling blev i sin nuværende form oprettet ved lov den 10. juni 1997<sup>106</sup>. Loven erstattede den første lov om nævnet fra 1993<sup>107</sup>. Nævnet for Etnisk Ligestilling nedlægges pr. 31. december 2002, jf. § 12, stk. 2, litra 3), i lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder<sup>108</sup>.

Nævnet for Etnisk Ligestilling har i henhold til § 1 til formål at rådgive Folketinget, regeringen, lokale og centrale myndigheder, organisationer og institutioner samt andre dele af samfundet om spørgsmål om etnisk ligestilling. Nævnet skal arbejde for at modvirke forskelsbehandling mellem personer med dansk og personer med anden etnisk oprindelse.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at nævnet således har mulighed for at deltage aktivt i arbejdet for at fremme etnisk ligestilling, f.eks. gennem generel oplysning og udredende virksomhed. Nævnet har med andre ord til opgave at bekæmpe forskelsbehandling i alle dens aspekter samt at understøtte, at alle etniske grupper i samfundet – uanset forskelle i forudsætninger – gives mulighed for at udøve deres aktiviteter på lige fod.<sup>109</sup>

Nævnet afgiver en årlig beretning om sin virksomhed til regeringen og Folketinget, jf. § 1, stk. 2.

Nævnet for Etnisk Ligestilling tager ikke stilling til spørgsmål om etnisk forskelsbehandling i enkeltsager, jf. § 2. Nævnet er således ikke et klageorgan.

Nævnet kan derimod af egen drift eller efter anmodning udtale sig om generelle spørgsmål om etnisk forskelsbehandling, jf. § 2, 2. pkt. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at nævnet kan udtale sig på et generelt niveau i alle tilfælde, hvor der efter nævnets opfattelse foreligger etnisk forskelsbehandling. En sådan lovhjemlet ret for nævnet til at afgive udtalelser om etnisk forskelsbehandling var ikke indeholdt i loven fra 1993. Nævnets udtalelser er ikke

---

<sup>105</sup> Se kapitel 5 for en nærmere gennemgang af en række internationale konventioner m.v. vedrørende forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse m.v.

<sup>106</sup> Lov nr. 408 af 10. juni 1997 om Nævnet for Etnisk Ligestilling.

<sup>107</sup> Lov nr. 466 af 30. juni 1993.

<sup>108</sup> Lov nr. 411 af 6. juni 2002.

<sup>109</sup> L 191, Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 3997.

---

bindende. Nævnet kan endvidere henstille til ændret praksis eller adfærd på et område eller anbefale løsninger på bestemte problemer og kan på den måde virke som et konfliktløsningsorgan.

Det bemærkes, at § 2, 2. pkt., i det oprindelse lovudkast indeholdt følgende ordlyd: ” Nævnet kan af egen drift eller efter anmodning udtale sig generelt vedrørende spørgsmål om etnisk forskelsbehandling”. Denne formulering blev i forbindelse med høringsrunden forud for lovforslagets fremsættelse foreslået ændret til den nuværende, hvorefter ”(n)ævnet kan [...] udtale sig om generelle spørgsmål om etnisk forskelsbehandling”, idet man ønskede en klarere tilkendegivelse af, at der ikke er mulighed for behandling af enkeltsager<sup>110</sup>.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget har indenrigsministeren (nu integrationsministeren) adgang til at regulere visse formelle forhold vedrørende nævnets virksomhed, men integrationsministeren har ingen instruktionsbeføjelser i relation til nævnets egentlige virke. Integrationsministeren kan således ikke udstede forskrifter eller lignende vedrørende det materielle indhold af nævnets arbejde eller ændre nævnets beslutninger eller udtalelser.

Efter lovens § 3 består nævnet af 17 stemmeberettigede medlemmer, der er udpeget af indenrigsministeren bl.a. efter indstilling fra Rådet for Etniske Minoriteter, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Landsorganisationen i Danmark (LO), Dansk Arbejdsgiverforening og Det Danske Center for Menneskerettigheder. Cirka halvdelen af medlemmerne er repræsentanter fra de etniske minoriteter.

Til nævnet er knyttet et særskilt sekretariat, hvis ansatte antages og afskediges af integrationsministeren efter indstilling fra nævnets formandskab, jf. § 4. Der er i forhold til loven fra 1993 tale om en styrkelse af nævnets sekretariat og en betoning af sekretariatets selvstændighed og uafhængighed.

---

<sup>110</sup> Indenrigsministeriets notat af 20. marts 1997 vedrørende indkomne høringssvar til forslag nr. L 191 om Lov om Nævnet for Etnisk Ligestilling, s. 15. Findes i ”Hvidbog vedrørende lov nr. 408 af 10. juni 1997, Indenrigsministeriet 1997”.

---

Nævnet er som offentlig myndighed omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1. Nævnet er derimod som udgangspunkt ikke omfattet af forvaltningslovens regler, idet nævnet ikke kan træffe retligt bindende afgørelser om enkeltsager vedrørende forskelsbehandling. Der er dog i § 5, stk. 3, indført særskilt hjemmel til at lade forvaltningslovens regler om inhabilitet finde anvendelse på nævnets virksomhed.

Nævnets virksomhed er undergivet ombudsmandens kompetence, jf. § 7, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand.

Ifølge oplysninger fra nævnets hjemmeside<sup>111</sup> arbejder nævnet for at bekæmpe direkte og indirekte diskrimination, og for at skabe reelle muligheder for, at etniske minoriteter kan deltage på lige fod i samfundslivet. Nævnet følger samfundsudviklingen for at holde sig orienteret om etnisk ligestilling og minoriteters rettigheder.

For at opfylde sit formål arbejder Nævnet for Etnisk Ligestilling bl.a. med at indsamle og formidle viden, at vurdere og kommentere udviklingen og deltage i debatten, at udgive publikationer, at holde oplæg, kurser og seminarer, samt at holde regelmæssige kontaktmøder med beslutningstagere, myndigheder, organisationer og interessegrupper.

## 8.2. Rådet for Etniske Minoriteter<sup>112</sup>

Regeringen nedsatte i 1983 et kontaktudvalg under Indenrigsministeriet, som havde til opgave at rådgive regeringens indvandrerråd i generelle indvandrerpolitiske spørgsmål. Kontaktudvalget blev i 1985 afløst af Indvanderrådet, der i 1994 skiftede navn til Rådet for Etniske Minoriteter. Medlemmerne af rådet blev valgt af De Etniske Minoriteters Repræsentantskab, der bestod af repræsentanter fra indvandrer- og flygtningeforeninger, der havde fremsat ønske om at blive repræsenteret.

Rådet for Etniske Minoriteter blev etableret i sin nuværende form ved lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) fra 1999<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> [www.nel.dk](http://www.nel.dk).

<sup>112</sup> Oplysninger om rådets aktiviteter kan bl.a. findes på [www.etniskeminoriteter.dk](http://www.etniskeminoriteter.dk).

Efter lovens § 42 skal en kommunalbestyrelse i kommuner, hvor flere end 50 personer over 18 år i fællesskab fremsætter skriftlig anmodning herom, oprette et integrationsråd. Kommunen kan også på eget initiativ oprette et integrationsråd. Kommunalbestyrelsen fastsætter medlemstallet. Medlemmerne udpeges blandt medlemmer af lokale flygtninge- og indvandrerforeninger eller tilsvarende personer i kommunen, jf. § 42, stk. 4, 2. pkt. Endvidere udpeges medlemmer blandt personer med tilknytning til arbejdsmarkedets parter, skolebestyrelser og lokale foreninger i kommunen. Kommunalbestyrelsen kan udpege et eller flere medlemmer af rådet som repræsentanter for kommunen.

Hvert af de i § 42 nævnte integrationsråd vælger hvert fjerde år blandt de i § 42, stk. 4, 2. pkt., nævnte medlemmer et medlem til repræsentantskabet for Rådet for Etniske Minoriteter, jf. § 43. Efter § 44 vælger repræsentantskabet for Rådet for Etniske Minoriteter hvert fjerde år blandt sine medlemmer 14 medlemmer til Rådet for Etniske Minoriteter. Valg til Rådet for Etniske Minoriteter følger den kommunale valgperiode.

Efter § 44, stk. 4, har Rådet for Etniske Minoriteter til opgave at rådgive integrationsministeren i spørgsmål af betydning for flygtninge og indvandrere. Rådet kan ikke afgive udtalelser om enkeltsager.

Det indebærer bl.a., at rådet skal holde sig orienteret om, hvad der sker på området, og hvad der sker i de kommunale integrationsråd. Rådet for Etniske Minoriteter kan på opfordring eller på eget initiativ komme med konkrete forslag til nye initiativer på flygtninge- og indvandrerområdet. Medlemmerne kan udtale sig om principielle spørgsmål af betydning for etniske minoriteter, men som nævnt ikke om enkeltsager.

### **8.3. Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC)<sup>114</sup>**

DRC er en selvejende uafhængig institution, der er organiseret som en fond, og som med udgangspunkt i menneskerettighedskonventionerne arbejder mod racediskrimination. DRC

---

<sup>113</sup> Lovbekendtgørelse nr. 643 af 28. juni 2001.

<sup>114</sup> Se om DRC's virksomhed på centerets hjemmeside [www.drcenter.dk](http://www.drcenter.dk).



---

kortlægger racediskrimination og giver råd, vejledning samt juridisk bistand til personer, der har været udsat for racediskrimination, eller som har været vidner hertil. DRC arbejder endvidere med det holdningsskabende arbejde gennem konferencer, seminarer, kurser og debattmøder.

Fonden ledes af en bestyrelse på 15 medlemmer, hvoraf otte skal tilhøre etniske minoriteter. Medlemmerne udpeges i kraft af deres engagement og faglige viden om menneskerettighedsspørgsmål – med hovedvægt på at forebygge og modarbejde racediskrimination i alle dens ytringsformer.

## **9. Omfanget af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i Danmark**

Det ligger uden for udvalgets kommissorium at tage stilling til omfanget af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i Danmark.

Udvalget har dog fundet det hensigtsmæssigt ganske kort at gengive hovedpunkterne i nogle af de undersøgelser, der redegør for omfanget af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i Danmark.

Udvalget har herved taget udgangspunkt i en rapport fra august 2001 om udlændinges integration i det danske samfund, der er udarbejdet af en tænketank om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark<sup>115</sup>. Tænketanken blev nedsat i november 2000 af den daværende indenrigsminister. Tænketankens rapport gengiver dels en række kvantitative undersøgelser af faktisk forskelsbehandling og dels en række kvalitative interviewundersøgelser af subjektivt oplevet diskrimination.

### **9.1. Kvantitative undersøgelser af faktisk forskelsbehandling**

Tænketanken anfører på baggrund af en række undersøgelser<sup>116</sup>, at udenlandske unge ved ansættelse skal opfylde en række andre kvalifikationer ud over faglige kvalifikationer. Der finder

---

<sup>115</sup> Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark: ”Udlændinges integration i det danske samfund”, Indenrigsministeriet, august 2001.

<sup>116</sup> ”Rapport om praktikpladssituationen”, Undervisningsministeriet, 2000. ”Praktikpladssituationen for etniske minoriteter”, Nævnet for Etnisk Ligestilling, 1996.

dermed en forskelsbehandling sted, som betyder, at udenlandske unge i praksis har vanskeligere ved at få en praktikplads end danske unge<sup>117</sup>. Det fremgår blandt andet, at andelen af efterkommere og indvandrere blandt samtlige praktiksøgende var 16 pct. i 1998, mens andelen af indvandrere og efterkommere blandt samtlige aftalehavere om en praktikplads var fem pct. Om årsagerne hertil anføres blandt andet, at der blandt arbejdsgivere er en frygt for, at det kan give problemer – sproglige og kulturelle – på arbejdspladsen, hvis unge med anden etnisk baggrund ansættes.

Tænketanken anfører samtidig, at der alene findes få undersøgelser af den faktiske diskrimination på arbejdsmarkedet, hvorfor tænketanken peger på behovet for yderligere undersøgelser inden for dette område<sup>118</sup>.

## 9.2. Subjektivt oplevet forskelsbehandling

Tænketanken anfører, at de forskellige foreliggende undersøgelser af subjektivt eller oplevet diskrimination<sup>119</sup> overordnet peger på, at en del udlændinge i Danmark føler sig diskrimineret<sup>120</sup>. Diskrimination opleves på arbejdsmarkedet, på gaden og i det sociale liv. Det fremgår blandt andet, at i alt 39 pct. af de jobsøgende udlændinge har oplevet diskrimination. Heraf er 24 pct. sikre på, at de er blevet diskrimineret, og 15 pct. har en mistanke om, at de er blevet udsat for diskrimination. Endvidere kan nævnes, at 14 pct. af bosniere omfattet af en af undersøgelserne har oplevet modvilje eller fjendtlighed hos kommunen, mens tallet for henholdsvis somaliere, libyere/statsløse palæstinensere og tyrkere er 38 pct., 24 pct. og 19 pct.

---

<sup>117</sup> Tænketanken (2001), s. 65.

<sup>118</sup> Tænketanken (2001), s. 65.

<sup>119</sup> Lise Togeby og Birgit Møller: Oplevet diskrimination – En undersøgelse blandt etniske minoriteter”, Nævnet for Etnisk Ligestilling, 1999. Gunnar Viby Mogensen og Poul Chr. Matthiessen: ”Mislykket integration? Indvandrernes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet”, Spektrum, 2000.

<sup>120</sup> Tænketanken (2001), s. 68.

Undersøgelserne viser endvidere, at det er de mest ressourcestærke og udlændinge med mange års tilknytning til Danmark, der i størst omfang oplever diskrimination<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> Tænk tanken (2001), s. 66.

---

## KAPITEL 5

### INTERNATIONALE BESTEMMELSER OM FORBUD MOD FORSKELSBEHANDLING PÅ GRUND AF RACE ELLER ETNISK OPRINDELSE M.V.

I det følgende gennemgås de betydeligste internationale konventioner m.v. om forbud mod forskelsbehandling med vægten lagt på diskriminationsgrundene race og/eller etnisk oprindelse.

Til konventionerne m.v. om forbud mod forskelsbehandling er der tilknyttet forskellige klagemuligheder. For så vidt angår klageprocedurer for internationale organer samt praksis ved disse henvises i hovedsagen til betænkning nr. 1407 afgivet den 8. oktober 2001 af det af justitsministeren nedsatte Inkorporeringsudvalg. For så vidt angår Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og den individuelle klageadgang henvises til lovforslag nr. L 86 af 3. november 1999 om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner, der i bemærkningerne til lovforslaget (punkt 2.2.) indeholder en gennemgang heraf.<sup>122</sup> Med hensyn til danske domstoles anvendelse af EMRK henvises ligeledes til Inkorporeringsudvalgets betænkning. Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) og tidligere Den Europæiske Menneskerettighedskommission (EMK) vil blive gennemgået kortfattet neden for i afsnittet om EMRK.<sup>123</sup>

#### 1. Indledning

Generelt kan det siges, at menneskerettighederne som udgangspunkt gælder ”enhver” person til enhver tid, medmindre andet er nævnt. Menneskerettighederne er universelle, men i fortolkningen af den enkelte bestemmelse skal der tages hensyn til forskellige kulturelle, historiske og religiøse forhold. Som eksempel herpå kan nævnes den ”margin of appreciation”,

---

<sup>122</sup> Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 2359.

<sup>123</sup> En generel beskrivelse af EMRK indgår ikke i Inkorporeringsudvalgets betænkning, idet denne konvention allerede er inkorporeret i dansk ret. Se hertil kapitel 4, afsnit 7.5.

som EMD på en række områder i fortolkningen af de enkelte bestemmelser i EMRK overlader til medlemsstaterne.<sup>124</sup>

Menneskerettighederne er i hovedsagen vedtaget som en beskyttelsesforanstaltning mod staternes overgreb på borgerne. Som udgangspunkt er således alene stater pligtsubjekter. Borgere og virksomheder kan ikke indklages for de forskellige konventionsorganer, og de er således ikke overstatsligt forpligtede i forhold til de forskellige konventioner. Dette betyder med andre ord, at konventionerne som udgangspunkt ikke direkte regulerer forholdet mellem private parter. Anvendelse af konventionerne i national ret kan imidlertid føre til, at private parter i et vist omfang pålægges pligter med henblik på at sikre en effektiv beskyttelse af andre private parters rettigheder efter konventionerne.<sup>125</sup>

Der kan endvidere i visse situationer indfortolkes positive handlepligter ("positive obligations"), hvilket indebærer, at staten efter omstændighederne har en pligt til – ved anvendelse af rimelige og passende foranstaltninger – at sikre individets effektive nydelse af de konventionssikrede rettigheder, herunder i visse tilfælde en pligt til at intervenere i forholdet mellem private parter. Hvilke foranstaltninger, der i det enkelte tilfælde vil være nødvendige, vil i vidt omfang være omfattet af staternes "margin of appreciation".

For en beskrivelse af forholdet mellem dansk ret og internationale konventioner m.v. henvises til betænkning nr. 1407 udarbejdet af det af Justitsministeriet nedsatte Inkorporeringsudvalg, der bl.a. omhandler de såkaldte fortolknings-, formodnings- og instruktionsregler, hvorefter der – hvor dansk rets forenelighed med internationale konventioner m.v. er tvivlsom – tilstræbes en folkeretskonform forståelse af dansk ret.

## 2. FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder

Grundlaget for den nyere udvikling af de civile, økonomiske, politiske, sociale og kulturelle rettigheder blev lagt i FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948. Erklæringen er ikke bindende for staterne, men i teorien har der været argumenteret for, at flere af bestemmelserne i erklæringen har antaget karakter af forpligtende international ret (jus

<sup>124</sup> Se herom bl.a. Morten Kjærum i Lone B. Christensen m.fl. (2000), s. 17

<sup>125</sup> Se bl.a. Pia Justesen (2000), s. 274 ff., for en gennemgang af begrebet "drittwirkung" og om sondringen mellem direkte og indirekte drittwirkung.

---

cogens).<sup>126</sup> Erklæringen har gennem tiden fungeret som en slags moralsk rettesnor og politisk handlingsplan for udviklingen af menneskerettighederne i både FN og i regionale organisationer som f.eks. Europarådet.

Præamblen til Verdenserklæringen fremhæver "...anerkendelse af den mennesket iboende værdighed og af de lige og ufortabelige rettigheder for alle medlemmer af den menneskelige familie..." som grundlaget for frihed, retfærdighed og fred i verden.

I *artikel 1* fastslås det,

"at alle mennesker er født frie og lige i værdighed og rettigheder".

Af *artikel 2* fremgår det, at

"enhver har krav på alle de rettigheder og friheder, som nævnes i denne erklæring, uden forskelsbehandling af nogen art, f.eks. på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling".

Endelig fremgår det af *artikel 7*, at

"alle er lige for loven og uden forskelsbehandling af nogen art har lige ret til lovens beskyttelse. Alle har ret til lige beskyttelse mod enhver forskelsbehandling i strid med denne erklæring og mod enhver tilskyndelse til en sådan forskelsbehandling".

### 3. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder

Danmark har ratificeret den internationale konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder (CCPR)<sup>127</sup>. Konventionen trådte i kraft for Danmark den 23. marts 1976. Danmark ratificerede tillige den tilhørende valgfri protokol (OPT), der trådte i kraft på samme tidspunkt. Herved har Danmark anerkendt FN's Menneskerettighedskomité's kompetence til at

---

<sup>126</sup> Se bl.a. Asbjørn Eide m.fl. (1992), s. 6-8 og Morten Kjærum i Lone B. Christensen m.fl. (2000), s. 18.

<sup>127</sup> Se bekendtgørelse nr. 30. af 29. marts 1976 (Lovtidende C). Danmark har taget forbehold til artiklerne 10, stk. 3, 2. pkt., artikel 14, stk. 1, 5 og 7 samt artikel 20, stk. 1.

modtage og behandle individuelle klagesager. Herudover har Danmark afgivet en erklæring om anerkendelse af FN's Menneskerettighedskomité's kompetence til at modtage og behandle mellemstatslige klagesager. Det bemærkes i den forbindelse, at Menneskerettighedskomitéen ikke kan træffe bindende afgørelser i formel forstand, men alene udtale sine synspunkter til parterne. I praksis efterlever medlemsstaterne imidlertid komitéens udtalelser<sup>128</sup>.

Menneskerettighedskomitéen har vedtaget en række generelle bemærkninger ("general comments") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse.<sup>129</sup> Af særlig interesse i denne sammenhæng kan nævnes generel bemærkning nr. 11 om "Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (article 20)" af 29. juli 1983 og generel bemærkning nr. 18 om "Non-discrimination" af 10. november 1989. Disse generelle bemærkninger indeholder fortolkningsbidrag vedrørende konventionens enkelte rettigheder.

Menneskerettighedskomitéen har slået fast, at princippet om ikke-diskrimination – set i sammenhæng med kravet om lighed eller "rule of law" – er et basalt og grundlæggende menneskeretligt princip. Komitéen udtrykker dette således:

"Non-discrimination, together with equality before the law and equal protection of the law without any discrimination, constitute a basic and general principle relating to the protection of human rights."<sup>130</sup>

I *artikel 2, stk. 1*, anføres det, at

"(e)nhver i denne konvention deltagende stat forpligter sig til at respektere og tilsikre alle personer, der befinder sig inden for dens område og er undergivet dens jurisdiktion, de i denne konvention anerkendte rettigheder uden forskelsbehandling af nogen art, herunder som følge af race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling".

Menneskerettighedskomitéen har udtalt, at bestemmelsen kun kan påberåbes i tilknytning til mindst én af konventionens øvrige bestemmelser<sup>131</sup>, og at det er i strid med bestemmelsen, hvis

<sup>128</sup> Se nærmere om håndhævelse af CCPR i betænkning nr. 1407 afgivet af det af justitsministeren nedsatte Inkorporeringsudvalg.

<sup>129</sup> Se CCPR artikel 40, stk. 4.

<sup>130</sup> Generel bemærkning nr. 18 om "Non-discrimination" af 10. november 1989, pkt. 1.

<sup>131</sup> Se 861/1999, afgørelse af 4. november 1999 (mod Frankrig).

nationale domstole tilsidesætter konventionens forpligtelser på grund af national ret.<sup>132</sup> Bestemmelsen er dermed – som EMRK artikel 14 – accessorisk knyttet til de indholdsmæssige (eller materielle) bestemmelser i konventionen. Det er ikke en betingelse, at der er sket et brud på den materielle bestemmelse.<sup>133</sup>

Efter *artikel 20, stk. 2*, skal

”(e)nhver tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold, ... være forbudt ved lov”.<sup>134</sup>

Hermed sigtes til ytringer m.v., som udbredes til en videre kreds eller offentliggøres og som har til hensigt at tilskynde til racehad og vold m.v. Derimod vil tilskyndelser til ikke-voldelige diskriminatoriske handlinger fremsat i private cirkler falde uden for bestemmelsen.<sup>135</sup>

CCPR indeholder et generelt diskriminationsforbud. Efter *artikel 26* er

”(a)lle mennesker ... lige for loven og ... berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling”.

Til forskel fra CCPR artikel 2, stk. 1, og EMRK artikel 14 er forbudet mod forskelsbehandling i CCPR artikel 26 som nævnt ikke afledt af rettighederne i konventionen. Menneskerettighedskomitéen udtrykker dette således:

”While article 2 limits the scope of the rights to be protected against discrimination to those provided for in the Covenant, article 26 does not specify such limitations. That is to say, article 26 provides that all persons are equal before the law and are entitled to equal protection of the law without discrimination, and that the law shall guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any of the enumerated grounds. In the view of the Committee, article 26 does not merely duplicate the guarantee already provided for in article 2 but provides in itself an

<sup>132</sup> Se klagesag 628/1995, afgørelse af 3. november 1998 (mod Korea).

<sup>133</sup> Manfred Nowak (1993), s. 28 og s. 33 ff.

<sup>134</sup> Det bemærkes, at Danmark har taget forbehold over for artikel 20, stk. 1, vedrørende forbud mod propaganda for krig.

<sup>135</sup> Manfred Nowak (1993), s. 366.



---

autonomous right. It prohibits discrimination in law or in fact in any field regulated and protected by public authorities. Article 26 is therefore concerned with the obligations imposed on States parties in regard to their legislation and the application thereof. Thus, when legislation is adopted by a State party, it must comply with the requirement of article 26 that its content should not be discriminatory. In other words, the application of the principle of non-discrimination contained in article 26 is not limited to those rights which are provided for in the Covenant.”<sup>136</sup>

Bestemmelsen indeholder ikke nogen forpligtelse til at vedtage lovgivning, som garanterer specifikke rettigheder, men i det øjeblik nogle rettigheder er garanteret i en lovgivning, skal lovgivningen i sig selv samt gennemførelsen og håndhævelsen heraf være i overensstemmelse med princippet om ikke-diskrimination. Samtidig er det ikke enhver forskelsbehandling der vil udgøre diskrimination. Hvis forskelsbehandlingen er baseret på fornuftige, rimelige og objektive kriterier, vil denne ikke være i strid med CCPR.<sup>137</sup>

Bestemmelsen garanterer såvel ”lighed for loven” som ”lighed i loven”. ”Lighed for loven” indebærer, at enhver skal have lige adgang til at håndhæve sine rettigheder, eksempelvis lige formel og reel adgang til domstolene (det ’negative’ aspekt). ”Lighed i loven” indebærer, at lovgivningen skal tilsikre enhver den samme retsposition (samme beskyttelsesniveau m.v.) uanset race, hudfarve, køn m.v. (den ’positive’ forpligtelse).<sup>138</sup> Dette indebærer, at medlemslandene i et vist omfang er forpligtet til at iværksætte positive foranstaltninger for at tilsikre en effektiv beskyttelse.<sup>139</sup>

Det anføres i *artikel 27*, at

”(i) de stater, hvor der findes etniske, religiøse eller sproglige mindretal, må personer, der tilhører sådanne mindretal, ikke forbeholdes retten til i fællesskab med de øvrige medlemmer af deres gruppe at leve deres eget kulturliv, at bekende sig til og udøve deres egen religion eller at benytte deres eget sprog”.

Bestemmelsen rækker videre end forbudet mod diskrimination i artikel 26 og indeholder i et vist omfang en positiv beskyttelse mod diskrimination.

---

<sup>136</sup> Generel bemærkning nr. 18 om ”Non-discrimination” af 10. november 1989, pkt. 12.

<sup>137</sup> Pia Justesen (2000), s. 252-253.

---

Menneskerettighedskomitéen har i en generel bemærkning vedrørende ikke-diskrimination anført følgende definition af begrebet ”diskrimination” (pkt. 7):

”...the Committee believes that the term “discrimination” as used in the Covenant should be understood to imply any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinions, national or social origin, property, birth or other status, and which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all rights and freedoms.”

Komitéen fortsætter herefter med at slå fast, at ligebehandling ikke skal forstås som ”identisk behandling” (pkt. 8):

”The enjoyment of rights and freedoms on an equal footing, however, does not mean identical treatment in every instance.”

Derimod indebærer princippet om ligebehandling, at der i visse situationer påhviler staten en positiv handlepligt. Komitéen udtaler herom (pkt. 10):

”The Committee also wishes to point out that the principle of equality sometimes requires States parties to take affirmative action in order to diminish or eliminate conditions which cause or help to perpetuate discrimination prohibited by the Covenant. For example, in a State where the general conditions of a certain part of the population prevent or impair their enjoyment of human rights, the State should take specific action to correct those conditions. Such action may involve granting for a time to the part of the population concerned certain preferential treatment in specific matters as compared with the rest of the population. However, as long as such action is needed to correct discrimination in fact, it is a case of legitimate differentiation under the Covenant.”

Komitéen konkluderer således, at ikke enhver form for forskelsbehandling er diskrimination. Komitéen udtaler herom (pkt. 13):

”Finally, the Committee observes that not every differentiation of treatment will constitute discrimination, if the criteria for such differentiation are reasonable and objective and if the aim is to achieve a purpose which is legitimate under the Covenant.”

---

<sup>138</sup> Lars Adam Rehof og Tyge Trier (1990), s. 399 ff., Lars Adam Rehof (1995), s. 48 og Henrik Karl Nielsen m.fl.

Menneskerettighedskomitéen har endvidere i flere individuelle klagesager udtalt sig om, hvad der forstås ved diskrimination, herunder at det er et krav, at der er tale om forskelsbehandling i sammenlignelige situationer<sup>140</sup>, og hvornår en eventuel forskelsbehandling udgør forbudt diskrimination.<sup>141</sup>

#### 4. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

Danmark har ratificeret den internationale konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR).<sup>142</sup> Konventionen trådte i kraft for Danmark den 3. januar 1976. Konventionen indeholder en lang række meget forskellige rettigheder, herunder retten til arbejde og til en tilstrækkelig levestandard, social tryghed, sundhed, uddannelse, beskyttelse af familien og til at tage del i kulturlivet m.v.

Rettighederne i medfør af CESCR skal alene sikres gradvist, eftersom konventionen betragtes som en gradvis og udviklende konvention. Efter *artikel 2, stk. 1*, forpligter medlemsstaterne sig til

”i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger, at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af de i denne konvention vedtagne rettigheder”.

I *artikel 2, stk. 2*, anføres det, at

”(d) i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at garantere, at de i konventionen anførte rettigheder gennemføres uden forskelsbehandling af nogen art i henseende til race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling”.

Det medfører, at diskrimination er forbudt i forbindelse med opnåelse af de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der allerede er garanteret i lovgivningen. Når det skal vurderes, hvorvidt en given forskelsbehandling er saglig, eller om denne dækker over racediskrimination, må vurderingen således foretages i en nutidig samfundsmæssig kontekst.

(1997), s. 25.

<sup>139</sup> Se bl.a. Manfred Nowak (1993), s. 475-476.

<sup>140</sup> Se 861/1999, afgørelse af 4. november 1999 (mod Frankrig).

<sup>141</sup> Se klagesag 689/1996, afgørelse af 31. juli 2000 (mod Frankrig).

<sup>142</sup> Se bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 (Lovtidende C).

---

Uanset at konventionen foreskriver ”den fremadskridende fulde virkeliggørelse” af konventionen, og dermed anerkender begrænsninger som følge af de tilgængelige ressourcer, træder pligten til at sikre konventionens rettigheder uden nogen form for diskrimination i kraft med det samme.<sup>143</sup>

#### 5. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination

Danmark har ratificeret FN's konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD).<sup>144</sup> Konventionen trådte i kraft for Danmarks vedkommende den 8. januar 1972. Reglerne i konventionens artikel 14 om individuel klageadgang trådte dog først i kraft den 11. oktober 1985 ved Danmarks afgivelse af en erklæring i henhold til bestemmelsen. Danmark har i den forbindelse taget et forbehold, hvorefter FN's komité vedrørende afskaffelse af alle former for racediskrimination (FN's Racediskriminationskomité) ikke må behandle en individuel klage, medmindre komitéen har sikret sig, at samme sag ikke er eller har været genstand for behandling efter andre regler om international undersøgelse eller bilæggelse. Danmark har ikke i øvrigt taget forbehold til konventionen.

ICERD nyder bred tilslutning blandt FN's medlemsstater. Den er ratificeret af mere end tre fjerdedele af verdens lande. Konventionen er en specialkonvention og indeholder det mest omfattende katalog på området. De materielle bestemmelser er indeholdt i konventionens afsnit I, artiklerne 1-7, der gennemgås nedenfor. Der er dels tale om en række ganske præcise forpligtelser, der kræver øjeblikkelig gennemførelse i national ret, og dels en række mere langsigtede forpligtelser, som skal gennemføres gradvis ved hjælp af politiske og retlige midler.<sup>145</sup> Konventionens afsnit II og III indeholder dels forskellige procedurer til gennemførelse af konventionen og dels bestemmelser vedrørende undertegnelse og ratifikation, reservationer, opsigelse samt tvister vedrørende fortolkning eller gennemførelse af ICERD.

---

<sup>143</sup> Generel bemærkning nr. 3 af 14. december 1990 (dokument E/1991/23) vedrørende ”The nature of States parties obligations”, udarbejdet af komitéen vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

<sup>144</sup> Se bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972 (Lovtidende C).

<sup>145</sup> Pia Justesen (2000), s. 170, anvender for sidstnævnte forpligtelser begrebet ”legal soft law”.

---

ICERD's overordnede målsætning er opnåelse af faktisk og reel lighed i betydningen af individers lige muligheder. Lighedskravet i konventionen omfatter da også både et forbud mod racediskrimination samt et krav om særlige foranstaltninger, der skal sikre ligebehandling.<sup>146</sup>

Racediskrimination defineres i *artikel 1, stk. 1*, som følger:

”I denne konvention betyder udtrykket »racediskrimination« 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”.

Definitionen involverer tre elementer: 1) Der skal finde en bestemt handling eller undladelse sted, der kan beskrives som en forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling, og 2) handlingen eller undladelsen skal basere sig på nogle bestemte grunde: race, hudfarve, afstamning, national eller etnisk oprindelse, og 3) handlingen eller undladelsen skal have et bestemt formål eller virkning: at ophæve eller svække den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på hvilket som helst andet område af samfundslivet.<sup>147</sup> Opregningen af forbudte diskriminationsgrunde er – i modsætning til eksempelvis EMRK artikel 14, jf. nedenfor – udtømmende.

Der er ikke noget forsætskrav, ligesom også indirekte diskrimination er omfattet af forbudet.

I FN's Racediskriminationskomité's generelle bemærkning nr. 14 af 19. marts 1993 har komitéen udtalt sig om, hvornår en forskelsbehandling udgør en diskrimination i strid med konventionens artikel 1. Komitéen udtaler bl.a.:

”...A distinction is contrary to the Convention if it has the purpose or the effect of impairing particular rights and freedoms. This is confirmed by the obligation placed upon States parties by

---

<sup>146</sup> Pia Justesen (2000), s. 222.

<sup>147</sup> Pia Justesen (2000), s. 201. Samme steds s. 201 ff. behandles de forbudte diskriminationsgrunde mere indgående. Se også Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997), s. 89 ff.

---

article 2, paragraph 1 (c), to nullify any law or practice which has the effect of creating or perpetuating racial discrimination.

2. The Committee observes that a differentiation of treatment will not constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged against the objectives and purposes of the Convention, are legitimate or fall within the scope of article 1, paragraph 4, of the Convention. In considering the criteria that may have been employed, the Committee will acknowledge that particular actions may have varied purposes. In seeking to determine whether an action has an effect contrary to the Convention, it will look to see whether that action has an unjustifiable disparate impact upon a group distinguished by race, colour, descent, or national or ethnic origin.

3. Article 1, paragraph 1, of the Convention also refers to the political, economic, social and cultural fields; the related rights and freedoms are set up in article 5”.

Som nævnt forbyder artikel 1 forskelsbehandling, som har det formål eller den virkning at svække rettighederne for personer i de beskyttede kategorier.

Med begrebet ”formål” omfattes de handlinger, der er motiveret af en tro på, at den anden person tilhører en bestemt race. Når der forskelsbehandles eksplicit på grund af race, er der tale om direkte forskelsbehandling. Denne forskelsbehandling vil være illegitim (dvs. racediskriminerende), både hvis den ikke har en objektiv og rimelig retfærdiggørelse eller ikke følger et legitimt mål, og hvis der ikke er et rimeligt proportionalitetsforhold mellem målet og de anvendte midler til realisering af målet.<sup>148</sup>

Begrebet ”virkning” er udtryk for, at også indirekte diskrimination er omfattet af konventionen. En handling kan således – uanset dens formål eller hensigt – være ulovlig, hvis den har en diskriminerende virkning.

Hvis en bestemmelse, en konkret handling eller undladelse stiller en etnisk minoritetsgruppe ringere end andre, skal det vurderes, om der er tale om indirekte diskrimination af medlemmer af denne gruppe. Vurderingen heraf foretages på samme måde som ved vurderingen af en mulig direkte diskrimination. Forskelsbehandlingen er således indirekte diskriminerende, både hvis den

---

## Kapitel 5

---

ikke har en objektiv og rimelig retfærdiggørelse eller ikke følger et legitimt mål, og hvis der ikke er et rimeligt proportionalitetsforhold mellem målet og de anvendte midler til realisering af målet.<sup>149</sup>

Forskelsbehandling på grund af statsborgerskab er undtaget fra forbudet i artikel 1, stk. 1, jf. artikel 1, stk. 2 og 3.

Bestemmelserne i *artikel 1, stk. 2-3* har følgende ordlyd:

”2. Denne konvention finder ikke anvendelse på sådan forskelsbehandling, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling, som en i denne konvention deltagende stat foretager mellem sine egne statsborgere og udlændinge.

3. Intet i denne konvention må fortolkes således, at det på nogen måde berører deltagerstaternes lovgivning vedrørende nationalitet, statsborgerskab eller naturalisation, forudsat at denne lovgivning ikke diskriminerer mod nogen bestemt nationalitet”.

Bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, indebærer, at der kan forskelsbehandles mellem egne statsborgere og udlændinge.

I FN's Racediskriminationskomité's generelle bemærkning nr. 11 af 19. marts 1993 har komitéen udtalt sig om forholdet mellem andre menneskerettighedsinstrumenter og konventionens artikel 1, stk. 2. Komitéen udtaler bl.a.:

”The Committee further affirms that article 1, paragraph 2, must not be interpreted to detract in any way from the rights and freedoms recognized and enunciated in other instruments, especially the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights”.

I *artikel 1, stk. 4*, præciseres, at særlige tidsbegrænsede foranstaltninger til støtte for bestemte grupper heller ikke er omfattet af racediskriminationsforbudet. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

---

<sup>148</sup> Pia Justesen (2000), s. 204 og s. 208.

---

”Særlige foranstaltninger, der træffes med det ene formål at sikre tilfredsstillende fremgang for visse racemæssige eller etniske grupper eller enkeltpersoner, der har behov for den beskyttelse, som måtte være nødvendig for at sikre sådanne grupper eller enkeltpersoner lige ret til at nyde eller udøve menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, skal ikke anses for racediskrimination, forudsat at disse foranstaltninger ikke medfører opretholdelse af særskilte rettigheder for forskellige racegrupper, og forudsat at de kun opretholdes, indtil formålet med dem er opfyldt”.

Efter bestemmelsen kan særlige foranstaltninger etablere særskilte rettigheder, men kun i en periode og kun indtil målet med dem er nået. Der stilles tillige krav om, at tiltagene udgør et gode for den gruppe af bestemt etniske oprindelse, de er rettet imod, at de har det ene formål at sikre fremgang for denne gruppe, og at de er nødvendige for at sikre denne fremgang.

Denne hjemmel for positive særforanstaltninger (fortrinsbehandling) til opnåelse af reel ikke-diskrimination må ses i sammenhæng med artikel 2, stk. 2, jf. neden for, der ligeledes har baggrund i den tidligere nævnte målsætning om faktisk lighed.

Bestemmelsen i *artikel 2* præciserer konventionens mål og har følgende ordlyd:

”1. Deltagerstaterne fordømmer racediskrimination og forpligter sig til ved alle egnede midler og uopholdeligt at føre en politik, der tager sigte på at afskaffe racediskrimination af enhver art og fremme forståelsen mellem alle racer, og enhver deltagerstat:

- a) forpligter sig derfor til aldrig ved nogen handling at indlade sig på racediskrimination mod personer, persongrupper eller institutioner og til at sikre, at alle statslige og kommunale myndigheder og institutioner handler i overensstemmelse med denne forpligtelse;
- b) forpligter sig derfor til ikke at tage initiativ til, forsvare eller støtte racediskrimination fra nogen enkeltpersons eller organisations side;
- c) skal derfor træffe effektive foranstaltninger til kritisk at gennemgå statslige og kommunale myndigheders politik og til at ændre eller ophæve alle love og bestemmelser, som bevirker, at racediskrimination opstår eller opretholdes, hvor den måtte forekomme,
- d) skal derfor ved alle egnede midler, herunder sådan lovgivning som forholdene måtte kræve, forbyde og standse racediskrimination foretaget af nogen enkeltperson, gruppe eller organisation,

---

<sup>149</sup> Pia Justesen (2000), s. 210.



e) forpligter sig derfor til, hvor det er hensigtsmæssigt, at opmuntre organisationer og bevægelser, der omfatter flere racer og virker for ophævelse af diskrimination, at fremme andre midler til fjernelse af skranker mellem racerne og at modvirke alt, hvad der tager sigte på at styrke raceadskillelse.

2. Deltagerstaterne skal, hvor forholdene taler herfor, træffe konkrete foranstaltninger på det sociale, økonomiske, kulturelle og andre områder til at sikre en passende udvikling og beskyttelse af visse racegrupper eller enkeltpersoner inden for disse med henblik på at tilsikre dem den fulde og ligelige nydelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Sådanne foranstaltninger må i intet tilfælde have til følge, at der opretholdes ulige eller særskilte rettigheder for forskellige racegrupper, efter at formålet med foranstaltningerne er opfyldt”.

Som det ses, indeholder bestemmelsen en række mere eller mindre præcist afgrænsede forpligtelser, hvoraf flere først og fremmest har politisk karakter.

Særlige foranstaltninger dækker over mange områder, hvor der gøres en aktiv indsats for at sikre faktisk lighed, herunder indsatser, der søger at minimere racediskriminerende barrierer, og indsatser, der først og fremmest retter sig mod etnisk ligestilling.

Efter *artikel 3*

”[...] fordømmer (d)eltagerstaterne [...] i særdeleshed raceadskillelse og apartheid og forpligter sig til at forhindre, forbyde og udrydde enhver sådan adfærd inden for områder under deres jurisdiktion”.

Begrebet apartheid blev i første række indført med tanke på forholdene i Sydafrika inden ophævelsen heraf, men bestemmelsen forbyder efter sin ordlyd alle former for raceadskillelse i alle lande.

I FN's Racediskriminationskomité's generelle bemærkning nr. 19 af 18. august 1995 har komitéen bl.a. udtalt sig om spørgsmålet om staternes positive forpligtelser i relation til handlinger begået af private. Komitéen udtaler:

”3. The Committee observes that while conditions of complete or partial racial segregation may in some countries have been created by governmental policies, a condition of partial segregation may

## Kapitel 5

also arise as an unintended by-product of the actions of private persons. In many cities residential patterns are influenced by group differences in income, which are sometimes combined with differences of race, colour, descent and national or ethnic origin, so that inhabitants can be stigmatized and individuals suffer a form of discrimination in which racial grounds are mixed with other grounds.

4. The Committee therefore affirms that a condition of racial segregation can also arise without any initiative or direct involvement by the public authorities. It invites States parties to monitor all trends which can give rise to racial segregation, to work for the eradication of any negative consequences that ensue, and to describe any such action in their periodic reports”.

Bestemmelsen i *artikel 4* præciserer staternes forpligtelser til at kriminalisere bestemte former for racediskrimination og lyder således:

”Deltagerstaterne fordømmer al propaganda og alle organisationer, som bygger på ideer eller teorier om overlegenhed hos en enkelt race eller en persongruppe af en bestemt hudfarve eller etnisk oprindelse, eller som søger at forsvare eller fremme nogen form for racehad og racediskrimination, og forpligter sig til at træffe øjeblikkelige og positive foranstaltninger, der tager sigte på at bekæmpe enhver tilskyndelse til eller udøvelse af sådan diskrimination, og skal med dette formål for øje, under skyldig hensyntagen til de i Verdenserklæringen om Menneskerettighederne indeholdte principper og til de i artikel 5 i denne konvention udtrykkeligt nævnte rettigheder, bl.a.

- a) kriminalisere al udbredelse af ideer, der hviler på racemæssig overlegenhed eller racehad, tilskyndelse til diskrimination og alle voldshandlinger eller tilskyndelse til sådanne handlinger imod enhver race eller persongruppe af anden hudfarve eller etnisk oprindelse samt ydelse af enhver bistand til raceforfølgelser, herunder deres finansiering;
- b) erklære ulovlige og forbyde organisationer samt organiseret og al anden propagandavirksomhed, som fremmer og tilskynder til racediskrimination, samt kriminalisere deltagelse i sådanne organisationer eller sådan virksomhed;
- c) ikke tillade offentlige myndigheder eller institutioner under stat og kommune at fremme eller tilskynde til racediskrimination”.

Forpligtelsen til at træffe foranstaltninger efter artikel 4, litra a)-c), skal ske ”under skyldig hensyntagen til de i Verdenserklæringen om Menneskerettighederne indeholdte principper og til

## Kapitel 5

de i artikel 5 i denne konvention udtrykkeligt nævnte rettigheder”. Dette hensyn – den såkaldte ”due regard klausul” – blev indsat på foranledning af de nordiske lande.<sup>150</sup>

Med henvisningen til ”de i Verdenserklæringen om Menneskerettigheder indeholdte principper” er der skabt mulighed for en afvejning mellem hensynet til bekæmpelsen af racediskrimination og hensynet til andre rettigheder, f.eks. ytringsfriheden.<sup>151</sup> Det har i den forbindelse været genstand for diskussion, hvorvidt artikel 4, litra a)’s ordlyd overlader et skøn til deltagerstaterne, eller om ordlyden allerede er udtryk for en afvejning mellem hensynet til ytringsfriheden og hensynet til beskyttelse mod racediskriminerende ytringer.

I FN’s Racediskriminationskomité’s generelle bemærkning nr. 15 af 19. marts 1993 har komitéen bl.a. udtalt sig om artikel 4’s forpligtende karakter. Komitéen udtaler:

“2. The Committee recalls its General Recommendation VII in which it explained that the provisions of article 4 are of a mandatory character. To satisfy these obligations, States parties have not only to enact appropriate legislation but also to ensure that it is effectively enforced. Because threats and acts of racial violence easily lead to other such acts and generate an atmosphere of hostility, only immediate intervention can meet the obligations of effective response”.

Komitéen udtaler sig videre om forholdet mellem menings- og ytringsfrihed og forbudet i artikel 4, litra a), mod al udbredelse af ideer, der hviler på racemæssig overlegenhed eller racehad:

“4. In the opinion of the Committee, the prohibition of the dissemination of all ideas based upon racial superiority or hatred is compatible with the right to freedom of opinion and expression. This right is embodied in article 19 of the Universal Declaration of Human Rights and is recalled in article 5 (d) (viii) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Its relevance to article 4 is noted in the article itself. The citizen's exercise of this right carries special duties and responsibilities, specified in article 29, paragraph 2, of the Universal Declaration, among which the obligation not to disseminate racist ideas is of particular importance. The Committee wishes, furthermore, to draw to the attention of States parties article 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights, according to which any advocacy of national,

<sup>150</sup> Henrik Karl Nielsen (1997), s. 68.

<sup>151</sup> Lars Adam Rehof og Tyge Trier (1990), s. 423.

racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence shall be prohibited by law”.

Denne fortolkning af ordlyden i artikel 4, litra a), betegnes som ”den absolutte opfattelse”. En anden mulig fortolkning – ”den relative opfattelse” – indebærer, at de enkelte deltagerstater ved opfyldelsen af artikel 4, litra a), kan udøve et vist skøn under hensyn til bl.a. ytringsfriheden. Europarådet opfordrede således medlemsstaterne til ved ratifikationen af ICERD at afgive en fortolkende erklæring om, at forpligtelserne i artikel 4, litra a), ikke må indebære en tilsidesættelse af ytringsfriheden som beskrevet i EMRK artikel 10.<sup>152</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i ”Grønjakke-sagen” – der er refereret i kapitel 4, afsnit 4.1. – synes at bekræfte denne forståelse af artikel 4, litra a).<sup>153</sup>

For så vidt angår artikel 4, litra b), udtaler komitéen følgende om staternes forpligtelse til at erklære ulovlige og forbyde organisationer, der fremmer og tilskynder til racediskrimination:

“6. Some States have maintained that in their legal order it is inappropriate to declare illegal an organization before its members have promoted or incited racial discrimination. The Committee is of the opinion that article 4 (b) places a greater burden upon such States to be vigilant in proceeding against such organizations at the earliest moment. These organizations, as well as organized and other propaganda activities, have to be declared illegal and prohibited. Participation in these organizations is, of itself, to be punished”.

Bestemmelsen i *artikel 5* opregner de rettigheder, der skal garanteres uden diskrimination. Bestemmelsen lyder således:

”Til opfyldelse af de i artikel 2 i denne konvention fastsatte grundlæggende forpligtelser påtager deltagerstaterne sig at forbyde og afskaffe alle former for racediskrimination og at sikre ethvert menneskes ret til lighed for loven, uanset race, hudfarve eller national eller etnisk oprindelse, især med hensyn til nydelsen af følgende rettigheder:

a) retten til ligelig behandling for domstole og andre retsudøvende organer;

<sup>152</sup> Europarådets Ministerkomité's Res. 30 fra 1968.

<sup>153</sup> For en nærmere gennemgang heraf se Henrik Karl Nielsen (1997), s. 68-71.

- 
- b) retten til personlig sikkerhed og til statens beskyttelse mod vold eller legemsbeskadigelse, uanset om den tilføjes af personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, eller af nogen enkeltperson, gruppe eller institution;
  - c) politiske rettigheder, i særdeleshed retten til at deltage i valg - at stemme og lade sig opstille til valg - på grundlag af almindelig og lige stemmeret, til at deltage i landets styre samt i varetagelsen af offentlige anliggender på ethvert plan og til lige adgang til offentlige hverv;
  - d) andre borgerlige rettigheder, i særdeleshed:
    - I) retten til frit at færdes og bosætte sig inden for statens grænser;
    - II) retten til at forlade ethvert land, herunder sit hjemland, og til at vende tilbage til sit hjemland;
    - III) statsborgerret;
    - IV) retten til at indgå ægteskab og til valg af ægtefælle;
    - V) retten til at besidde ejendom, såvel alene som i fællesskab med andre;
    - VI) arveret;
    - VII) tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed;
    - VIII) menings- og ytringsfrihed;
    - IX) forsamlings- og foreningsfrihed med fredelige formål;
  - e) økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, i særdeleshed:
    - I) retten til arbejde, til frit valg af beskæftigelse, til rimelige og gunstige arbejdsvilkår, til beskyttelse mod arbejdsløshed, til lige løn for lige arbejde til en rimelig og gunstig aflønning;
    - II) retten til at oprette og indmelde sig i fagforeninger;
    - III) retten til bolig;
    - IV) retten til offentlige sundhedsforanstaltninger, lægebehandling, social tryghed og sociale ydelser;
    - V) retten til uddannelse og oplæring;
    - VI) retten til ligelig deltagelse i kulturel virksomhed;
  - f) adgang til alle for offentligheden bestemte steder og indretninger såsom transportmidler, hoteller, restauranter, cafeer, teatre og parker”.

Bestemmelsen indleder med at fastslå to generelle principper, nemlig diskriminationsforbudet og lighedsprincippet. Herved betones sammenhængen mellem ikke-diskrimination og lighed, idet bemærkes, at artikel 2 som tidligere anført indeholder et selvstændigt og – af artikel 5 – uafhængigt diskriminationsforbud. Det er i den juridiske litteratur anført, at bestemmelsen

---

## Kapitel 5

---

indeholder ikke blot en ret til formel lighed, men også et krav om lige muligheder i relation til rettighedskataloget.<sup>154</sup>

Bestemmelsen opregner videre et katalog af borgerlige og politiske rettigheder (litra a) til d)), et katalog af sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder (litra e)) samt andre specifikke rettigheder (litra f)). Der er ikke tale om en udtømmende opregning af rettigheder.

I FN's Racediskriminationskomité's generelle bemærkning nr. 20 af 15. marts 1996 har komitéen bl.a. udtalt sig om spørgsmålet om, hvilke rettigheder artikel 5 skaber, herunder forholdet mellem artikel 5 og artikel 1, stk. 2. Komitéen udtaler:

“...All States Parties are therefore obliged to acknowledge and protect the enjoyment of human rights, but the manner in which these obligations are translated into the legal orders of States Parties may differ. Article 5 of the Convention, apart from requiring a guarantee that the exercise of human rights shall be free from racial discrimination, does not of itself create civil, political, economic, social or cultural rights, but assumes the existence and recognition of these rights. The Convention obliges States to prohibit and eliminate racial discrimination in the enjoyment of such human rights

2. Whenever a State imposes a restriction upon one of the rights listed in article 5 of the Convention which applies ostensibly to all within its jurisdiction, it must ensure that neither in purpose nor effect is the restriction incompatible with article 1 of the Convention as an integral part of international human rights standards. To ascertain whether this is the case, the Committee is obliged to inquire further to make sure that any such restriction does not entail racial discrimination.

3. Many of the rights and freedoms mentioned in article 5, such as the right to equal treatment before tribunals, are to be enjoyed by all persons living in a given State; others such as the right to participate in elections, to vote and to stand for election are the rights of citizens”.

Bestemmelsen i *artikel 6* sikrer effektive nationale retsmidler mod racediskrimination og lyder således:

---

<sup>154</sup> Pia Justesen (2000), s. 263-264.

---

”Deltagerstaterne skal gennem deres kompetente domstole og andre statsinstitutioner sikre enhver person inden for deres jurisdiktion effektiv beskyttelse og effektive retsmidler imod enhver racediskriminerende handling, som i modstrid med denne konvention krænker hans menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, samt ret til gennem sådanne domstole at søge retfærdighed og passende erstatning eller oprejsning for enhver skade, han har lidt som følge af en sådan diskrimination”.

Bestemmelsen stiller krav til efterforskningen af påståede diskriminationskrænkelser.<sup>155</sup>

I FN’s Racediskriminationskomité’s generelle bemærkning nr. 26 af 24. marts 2000 har komitéen bl.a. udtalt sig om spørgsmålet om godtgørelse for fysisk eller psykisk skade til et offer for racediskrimination. Komitéen udtaler:

“2. The Committee notifies States parties that, in its opinion, the right to seek just and adequate reparation or satisfaction for any damage suffered as a result of such discrimination, which is embodied in article 6 of the Convention, is not necessarily secured solely by the punishment of the perpetrator of the discrimination; at the same time, the courts and other competent authorities should consider awarding financial compensation for damage, material or moral, suffered by a victim, whenever appropriate”.

Bestemmelsen i *artikel 7* kræver fremmende tiltag inden for undervisnings- og oplysningsområdet og lyder således:

”Deltagerstaterne forpligter sig til at gennemføre øjeblikkelige og effektive foranstaltninger, i særdeleshed inden for undervisning, uddannelse, kultur og oplysning, med henblik på bekæmpelse af fordomme, der fører til racediskrimination, og til at fremme forståelse, fordragelighed og venskabelige forhold mellem nationer og racegrupper eller etniske grupper samt til at udbrede de formål og principper, der er indeholdt i De forenede Nationers pagt, Verdenserklæringen om Menneskerettighederne, De forenede Nationers erklæring om afskaffelse af enhver form for racediskrimination og denne konvention.”

---

Der er – i lighed med eksempelvis artikel 2's forpligtelse til "...ved alle egnede midler ... at føre en politik, der tager sigte på at afskaffe racediskrimination" – tale om en langsigtet og upræcis forpligtelse, der skal gennemføres gradvist ved hjælp af politiske og retlige midler. Medlemsstaterne er dermed overladt et vist skøn i afgørelsen af, hvordan de i takt med tiden vil gennemføre forpligtelsen.

I FN's Racediskriminationskomité's generelle bemærkning nr. 26 af 24. marts 2000 har komitéen bl.a. udtalt sig om betydningen af uddannelse som forudsætning for opfyldelse af konventionens artikel 2, stk. 1, og artikel 5. Komitéen udtaler:

"1. In accordance with article 2, paragraph 1, of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, States parties have undertaken that all public authorities and public institutions, national and local, will not engage in any practice of racial discrimination; further, States parties have undertaken to guarantee the rights listed in article 5 of the Convention to everyone without distinction as to race, colour or national or ethnic origin.

2. The fulfilment of these obligations very much depends upon national law enforcement officials who exercise police powers, especially the powers of detention or arrest, and upon whether they are properly informed about the obligations their State has entered into under the Convention. Law enforcement officials should receive intensive training to ensure that in the performance of their duties they respect as well as protect human dignity and maintain and uphold the human rights of all persons without distinction as to race, colour or national or ethnic origin.

3. In the implementation of article 7 of the Convention, the Committee calls upon States parties to review and improve the training of law enforcement officials so that the standards of the Convention as well as the Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1979) are fully implemented".

## 6. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Danmark har tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) med tilhørende protokoller (i alt 11). Konventionen blev åbnet for undertegnelse af Europarådets medlemsstater

---

<sup>155</sup> Se som eksempel herpå klagesag nr. 10/1997, Ziad Ben Ahmed Habassi mod Danmark, afgørelse af 17. marts 1999,



---

i Rom den 4. november 1950 og trådte i kraft den 3. september 1953. Ved lov nr. 285 af 29. april 1992 inkorporerede Folketinget EMRK i dansk ret.<sup>156</sup> Konventionen indeholder først og fremmest en række civile og politiske rettigheder såsom beskyttelse af borgernes fysiske integritet, bevægelsesfrihed og privatsfære, krav om en retfærdig og hurtig rettergang for uafhængige domstole, ytrings-, forsamlings- og religionsfrihed samt rettigheder i forbindelse med valg, undervisning og sprog. Hertil kommer et accessorisk forbud mod usaglig forskelsbehandling, jf. straks nedenfor.

Konventionens forbud mod diskrimination findes i *artikel 14*, der lyder således:

”Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold”.

Artikel 14 beskytter mod diskrimination, når denne forekommer i forbindelse med en af de i EMRK anerkendte rettigheder (artikel 2-13 samt visse af de i protokollerne beskyttede rettigheder). Det forelagte spørgsmål skal således angå essensen af eller kunne henføres til det område, der behandles i en hovedbestemmelse, uanset at der ikke kan siges at foreligge en *prima facie* krænkelse.<sup>157</sup> Er et forhold omfattet af en af rettighederne i konventionen, er det således muligt at konstatere en krænkelse af artikel 14, uanset at selve rettigheden ikke kan anses for krænkelse.

Dette blev bl.a. fastslået af EMD i sagen om den såkaldte ”belgiske sprogstrid”, dom af 23. juli 1968. Domstolen udtalte bl.a.:

” While it is true that this guarantee has no independent existence in the sense that under the terms of Article 14 it relates solely to ‘rights and freedoms set forth in the Convention’, a measure which in itself is in conformity with the requirements of the Article enshrining the right or freedom in question may however infringe this Article when read in conjunction with Article 14 for the reason that it is of a discriminatory nature. Thus, persons subject to the jurisdiction of a Contracting State cannot draw from Article 2 of the Protocol the right to obtain from the public authorities the

---

CERD/C/54/D/10/1997. Afgørelsen refereres i betænkning nr. 1407 afgivet af Inkorporeringsudvalget, s. 233-235.

<sup>156</sup> Se herom betænkning nr. 1220/1989.

---

creation of a particular kind of educational establishment; nevertheless, a State which had set up such an establishment could not, in laying down entrance requirements, take discriminatory measures within the meaning of Article 14”<sup>158</sup>.

EMD har siden haft lejlighed til flere gang at behandle dette spørgsmål. Domstolen udtaler i en efterhånden standardpræget formulering i dom af 28. maj 1985, Abdulaziz m.fl. mod UK, følgende:

“According to the Court’s established case-law, Article 14 complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence, since it has effect solely in relation to ‘the enjoyment of the rights and freedoms’ safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not necessarily presuppose a breach of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter”<sup>159</sup>.

I praksis har EMD indfortolket positive handlepligter i negative forbudsbestemmelser. Dette var bl.a. tilfældet – for så vidt angår artikel 8’s krav om ret til familieliv m.v. – i sagen om Botta mod Italien, dom af 24. februar 1998. Domstolen udtalte:

”...While the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference: in addition to this negative undertaking, there may be positive obligations inherent in effective respect for private or family life. These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for private life even in the sphere of the relations of individuals between themselves... In order to determine whether such obligations exist, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest and the interest of the individuals, while the state has, in any event, a margin of appreciation”,

og videre:

---

<sup>157</sup> Peer Lorenzen m.fl. (1994), s. 303, Hans Danelius (1997), s. 306, P. Van Dijk m.fl. (1998), s. 712 f. og Jacobs and White (1996), s. 285 f.

<sup>158</sup> Præmis 9.

<sup>159</sup> Præmis 71.

“...a state has obligations of this type where it has found a direct and immediate link between the measures sought by an applicant and the latter’s private and/or family life”<sup>160</sup>.

Staterne vil således efter omstændighederne også kunne blive pålagt en positiv pligt til aktivt at beskytte individet mod forskelsbehandling. Det forhold, at en stat afstår fra indgreb i én persons rettigheder, udelukker ikke en krænkelse af artikel 14, hvis staten i sammenlignelige tilfælde foretager positive foranstaltninger for at sikre rettigheden.<sup>161</sup>

Spørgsmålet om grænserne for staternes valg mellem forskellige reguleringsmuligheder, der kan betegnes som diskriminatoriske – eller med andre ord fastlæggelse af staternes ”margin of appreciation” i tilfælde af forskelsbehandling – udtrykkes af EMD i dom af 28. oktober 1987, Inze mod Østrig, således:

“The Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment in law; the scope of this margin of appreciation will vary according to the circumstances, the subject matter and its background”.

Artikel 14’s opregning af diskriminationsgrunde er ikke udtømmende, jf. ordlyden “[...] eller ethvert andet forhold”.

Det er ifølge konventionspraksis et grundlæggende kriterium for anvendelsen af artikel 14, at der er tale om sammenlignelige, men ikke nødvendigvis identiske, situationer. EMD slog således i dom af 8. juli 1986, Lithgow m.fl. mod UK, fast, at artikel 14

“safeguards persons [...] who are ‘placed in analogous situations’ against discriminatory differences of treatment”<sup>162</sup>,

og videre i dom af 18. februar 1991, Fredin mod Sverige, at forskelsbehandling alene kan betragtes som diskriminatorisk, hvor det er

“[...] established, *inter alia*, that the situation of the alleged victim can be considered similar to that of persons who have been better treated”.

<sup>160</sup> Præmis 33.

<sup>161</sup> Peer Lorenzen m.fl. (1994), s. 304-305.

<sup>162</sup> Præmis 177.

Konventionsorganerne har i deres praksis ved bedømmelsen af en sags forenelighed med artikel 14 dog først og fremmest lagt vægt på, om forskelsbehandlingen er tilstrækkeligt objektivt og sagligt begrundet, og om den er proportional med det forfulgte formål. Efter konventionsorganernes praksis forstås bestemmelsen således som et forbud mod vilkårlig forskelsbehandling. Visse typer af forskelsbehandling kan dermed som følge af deres rimelighed og proportionalitet betegnes som legitim forskelsbehandling, dvs. forskellig behandling.<sup>163</sup>

Dette blev bl.a. fastslået af EMD i sagen om den ”belgiske sprogstrid”, dom af 23. juli 1968. Domstolen udtalte bl.a.:

“ It is important, then, to look for the criteria which enable a determination to be made as to whether or not a given difference in treatment, concerning of course the exercise of one of the rights and freedoms set forth, contravenes Article 14. On the question the Court, following the principles which may be extracted from the legal practise of a large number of democratic States, holds that the principle of equality of treatment is violated if the distinction has no objective and reasonable justification. The existence of such a justification must be assessed in relation to the aim and effects of the measure under consideration, regard being had to the principles which normally prevail in democratic societies. A difference of treatment in the exercise of a right laid down in the Convention must not only pursue a legitimate aim: Article 14 is likewise violated when it is clearly established that there is no reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realized”<sup>164</sup>.

Kravet om, at legitim forskelsbehandling skal være objektivt eller sagligt begrundet og proportional i forhold til formålet, udtrykkes tillige af EMD i dom af 8. juli 1986, Lithgow m.fl. mod UK, således:

“...for the purposes of article 14, a difference of treatment is discriminatory if it ‘has no objective or reasonable justification’, that is, if it does not pursue a ‘legitimate aim’”<sup>165</sup>.

Diskrimination i artikel 14’s forstand kan herefter defineres som forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer uden saglig og rimelig begrundelse.

<sup>163</sup> Lars Adam Rehof og Tyge Trier (1990), s. 379.

<sup>164</sup> Præmis 10.

<sup>165</sup> Præmis 177.

---

EMRK forbyder som nævnt ikke forskelsbehandling på grund af statsborgerskab. Det forhold, at en stat behandler egne statsborgere anderledes end fremmede statsborgere, er ikke i sig selv i strid med artikel 14. EMD udtalte i dom af 18. februar 1991, Moustaquim mod Belgien, således:

“...the applicant cannot be compared to Belgian juvenile delinquents. The latter have a right of abode in their own country and cannot be expelled from it; this is confirmed by Article 3 of Protocol No. 4...”

Domstolen fandt med andre ord, at der ikke var tale om sammenlignelige situationer.

EMD har endvidere tilkendegivet, at en bedre behandling af statsborgere fra lande, som en stat har særlig tilknytning til, ikke i sig selv vil være i strid med artikel 14, hvis forskelsbehandlingen er begrundet i legitime og proportionale hensyn. Om forskelsbehandling i forhold til EU-borgere udtalte EMD i samme sag:

“As for the preferential treatment given to nationals of other Member States of the Communities, there is objective and reasonable justification for it as Belgium belongs, together with those States, to a special legal order”.

Forskelsbehandling på grund af statsborgerskab kan efter EMD's praksis anses for et brud på artikel 14. EMD udtaler således i dom af 16. september 1996, Gaygusuz v. Østrig, at

“...very weighty reasons would have to be put forward before the Court could regard a difference of treatment based exclusively on the ground of nationality as compatible with the Convention”<sup>166</sup>.

Den 4. november 2000 vedtog Europarådet protokol nr. 12, der – modsat artikel 14 i konventionen – indeholder et generelt forbud mod diskrimination. Protokollens artikel 1 lyder som følger:

”1. The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

2. No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1”.

---

## Kapitel 5

At forbudet mod diskrimination er generelt, indebærer, at beskyttelsen rækker ud over "...de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder...", jf. artikel 14. Forbudet omfatter tilfælde, hvor en person diskrimineres i relation til rettigheder tildelt enkeltpersoner i henhold til national ret, rettigheder i henhold til en forpligtelse efter national ret for en offentlig myndighed til at handle på en bestemt måde eller iværksætte bestemte tiltag, skønsmæssig forvaltningsvirksomhed samt faktisk forvaltningsvirksomhed i øvrigt.

Bestemmelsen kan efter sin ordlyd indeholde en vis – begrænset – positiv forpligtelse til at iværksætte særlige foranstaltninger, jf. "secure". Dette gælder tillige, hvor diskrimination finder sted mellem private (såkaldt indirekte drittwirkung).

Diskriminationsbegrebet er i øvrigt identisk med det tilsvarende begreb i artikel 14, ligesom de anførte diskriminationsgrunde svarer til grundene opregnet i artikel 14.

Danmark har ikke for nuværende tiltrådt protokollen.

## 7. ILO Konvention nr. 111 om diskrimination med hensyn til beskæftigelse og erhverv

ILO Konvention nr. 111 om diskrimination med hensyn til beskæftigelse og erhverv (ILO 111) trådte i kraft den 15. juni 1960. Konventionen tager sigte på at fremme ligestilling i henseende til adgang til beskæftigelse og erhverv i det øjemed at fjerne enhver forskelsbehandling på grund af bl.a. race, farve, køn, politisk anskuelse, national eller social oprindelse på dette område.<sup>167</sup>

I *artikel 1* defineres diskrimination således:

" 1. For the purpose of this Convention the term discrimination includes--

- a) any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, colour sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation;
- b) such other distinction, exclusion or preference which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation as may be determined by the Member concerned after consultation with representative employers' and workers' organisations, where such exist, and with other appropriate bodies.

<sup>166</sup> Præmis 42.

<sup>167</sup> Lars Adam Rehof og Tyge Trier (1990), s. 591.

2. Any distinction, exclusion or preference in respect of a particular job based on the inherent requirements thereof shall not be deemed to be discrimination.

3. For the purpose of this Convention the terms employment and occupation include access to vocational training, access to employment and to particular occupations, and terms and conditions of employment”.

ILO 111 refererer generelt til beskæftigelse og erhverv og indeholder ingen bestemmelser, der begrænser anvendelsesområdet i relation til hverken personer eller typer af beskæftigelse.

Efter artikel 1, stk. 2, er det ikke udtryk for diskrimination, såfremt der ved en bestemt jobtype lægges vægt på særlige forhold omfattet af stk. 1, såfremt årsagen hertil skal findes i jobbet særegne karakter.

Bestemmelsen i *artikel 2* forpligter staterne til at udforme en politik, som tager sigte på at fremme ligestilling i henseende til beskæftigelse og erhverv. Bestemmelsen lyder således:

”Each Member for which this Convention is in force undertakes to declare and pursue a national policy designed to promote, by methods appropriate to national conditions and practice, equality of opportunity and treatment in respect of employment and occupation, with a view to eliminating any discrimination in respect thereof”.

Konventionen overlader det til staterne at vælge, på hvilket niveau de vil regulere de i konventionen fastsatte garantier.

Staten skal ifølge *artikel 3* vedtage lovgivning i de tilfælde, hvor en sådan indgriben er et passende middel til at implementere den nationale politik. Bestemmelsen lyder således:

”Each Member for which this Convention is in force undertakes, by methods appropriate to national conditions and practice--

- a) to seek the co-operation of employers' and workers' organisations and other appropriate bodies in promoting the acceptance and observance of this policy;
- b) to enact such legislation and to promote such educational programmes as may be calculated to secure the acceptance and observance of the policy;

---

## Kapitel 5

- c) to repeal any statutory provisions and modify any administrative instructions or practices which are inconsistent with the policy;
- d) to pursue the policy in respect of employment under the direct control of a national authority;
- e) to ensure observance of the policy in the activities of vocational guidance, vocational training and placement services under the direction of a national authority;
- f) to indicate in its annual reports on the application of the Convention the action taken in pursuance of the policy and the results secured by such action”.

Konventionen pålægger ikke staterne en generel forpligtelse til at vedtage lovgivning på alle de områder, der dækkes af konventionen. Staten er på den måde ikke forpligtet til at gribe ind i forhold, der traditionelt er overladt til arbejdsmarkedets parter. Staten kan imidlertid ikke forholde sig passivt til manglende ligestilling på det private arbejdsmarked i tilfælde, hvor statslige aktiviteter efter de nationale forhold og praksis er et egnet og relevant middel (såkaldt indirekte drittwirkung).<sup>168</sup>

Endvidere er medlemslandene forpligtede til at ophæve og ændre lovbestemmelser samt administrativ praksis, der ikke er i overensstemmelse med den nationale politik, samt forpligtede til at søge at samarbejde med arbejdsmarkedets parter om gennemførelsen af den nationale politik til afskaffelse af diskrimination i beskæftigelse og erhverv.<sup>169</sup>

Herudover indeholder konventionen bl.a. (i artikel 5) en bestemmelse om, at iværksættelse af særlige foranstaltninger til gavn for en minoritetsgruppe med behov for en særlig indsats eller på områder med reel ulighed ikke betragtes som diskrimination.

Det bemærkes, at alene faglige organisationer er klageberettigede efter ILO 111.<sup>170</sup>

## 8. Andre relevante konventioner m.v.<sup>171</sup>

### 8.1. FN-Pagten af 1945

Præambelen til de Forenede Nationers Pagt fremhæver troen på de fundamentale menneskerettigheder og på menneskets ære og værdighed.

<sup>168</sup> Pia Justesen (2000), s. 278.

<sup>169</sup> Pia Justesen (2000), s. 277-279.



Pagtens *artikel 1, stk. 3*, anfører som et af FN's formål at tilvejebringe mellemfolkeligt samarbejde ved at

”styrke og fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion”.

Også artikel 13, stk. 1 (b) samt artikel 55 (c) indeholder generelle krav om lighed og forbud mod bl.a. racediskrimination.<sup>172</sup>

## 8.2. FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder

FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder trådte i kraft den 3. september 1981. Konvention er en specialkonvention, som overfører det almindelige diskriminationsforbud på grund af race m.v. til også at gælde køn.

## 8.3. FN's konvention om barnets rettigheder

FN's konvention om barnets rettigheder trådte i kraft den 2. september 1990. Konventionen indeholder en generel sammenskrivning af allerede gældende menneskeretsforpligtelser suppleret af visse nye bestemmelser, herunder forbud mod diskrimination på grund af handicap (”disability”). Konventionen indeholder bl.a. i artikel 39 forholdsvis omfattende krav til undervisningssystemet.

## 8.4. FN's konvention om flygtnings retsstilling

FN's konvention om flygtnings retsstilling (Flygtningekonventionen) trådte i kraft den 22. april 1954. I præamblen til Flygtningekonventionen henvises til, at

”De Forenede Nationers pagt og den af plenarforsamlingen 10. december 1948 vedtagne universelle erklæring om Menneskerettighederne har fastslået princippet om, at mennesker uden forskel skal nyde grundlæggende rettigheder og friheder”.

Efter artikel 3 skal

<sup>170</sup> Se herom Niels Erik Hansen og Lars Adam Rehof (1997), s. 22-23.

<sup>171</sup> De nedenstående konventioner er alle ratificeret af Danmark.

<sup>172</sup> Se bl.a. Kristina Miskowiak (1998), s. 112

”(d)e kontraherende parter ... anvende denne konventions bestemmelser på flygtninge uden nogen forskel med hensyn til race, religion eller oprindelsesland”.

#### **8.5. UNESCO Konventionen om forbud mod diskrimination i undervisningen**

UNESCO Konventionen om forbud mod diskrimination i undervisningen – der blev vedtaget den 14. december 1960 – er en specialkonvention, som overfører det almindelige diskriminationsforbud mod race, køn m.v. til undervisningssektoren.

---

## KAPITEL 6

### SVENSKE OG NORSKE OVERVEJELSER OM OPRETTELSE AF LIGEBEHANDLINGS- ORGANER

Udvalget har til brug for udvalgets overvejelser i kapitel 7 fundet det hensigtsmæssigt ganske kort at redegøre for indholdet af de svenske og norske overvejelser vedrørende oprettelse af ligebehandlingsorganer

#### 1. De svenske overvejelser vedrørende oprettelse af ligebehandlingsorganer

Den svenske ”Diskrimineringsutredningen 2001” fremlagde den 2. maj 2002 betænkningen ”Ett udvidgat skydd mot diskriminering” (SOU 2002:43), om gennemførelse i svensk ret af direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og direktivet om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

Betænkningen indeholder en kort redegørelse for de beføjelser, der er tillagt Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Der anføres bl.a. følgende:

”Bestämmelser om DO finns framför allt i lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och förordningen (1988:895) med instruktion för Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Dessutom innehåller lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan vissa bestämmelser som rör DO.

Enligt 1999 års lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet skall det finnas en ombudsman mot etnisk diskriminering för att se till att lagen följs. Ombudsmannen utses av regeringen. Vad gäller arbetsuppgifter anger lagen att DO i första hand skall försöka få arbetsgivare att frivilligt följa föreskrifterna i lagen. Ombudsmannen skall också i övrigt medverka i strävandena att främja etnisk mångfald i arbetslivet. 1999 års lag om ombudsmannen – som brukar kallas DO-lagen – anger följande. Ombudsmannen skall verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet. Ombudsmannen skall genom råd och på annat sätt

---

medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. DO skall vidare genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering. DO skall särskilt motverka att arbetssökande utsätts för etnisk diskriminering. Ombudsmannen skall också i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet. Slutligen, enligt DO-lagen, skall DO utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet och lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan i enlighet med bestämmelserna i de lagarna.

Av 1999 års lag och lagen om likabehandling av studenter i högskolan följer vidare att DO under vissa förutsättningar har rätt att som part föra talan i Arbetsdomstolen eller allmän domstol för en enskild som anser sig vara diskriminerad eller vara utsatt för repressalier. DO får också hos Nämnden mot diskriminering ansöka om vitesföreläggande mot en arbetsgivare som inte följer reglerna om aktiva åtgärder i 1999 års lag.”

På den baggrund har det svenske udvalg overvejet, om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering opfylder de forpligtelser, der følger af direktivets artikel 13.

Det er udvalgets opfattelse, at Ombudsmannen mot etnisk diskriminering opfylder de forpligtelser, der følger af artikel 13. Udvalget anfører således følgende:

”DO redan i dag enligt DO-lagen har befogenhet att genom råd eller på annat sätt agera på alla de samhällsområden som omfattes av direktivet mod etnisk diskriminering. ...

DO är oförhindrad att i diskussioner och förhandlingar med arbetsgivare och andra ge enskilda sitt stöd och biträde. DO är därtill behörig att föra talen i domstol på den enskildes vägnar i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare respektive förhållandena i högskolan...

...

Bestämmelserna om talerätt i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen) och 1999 års arbetsrättsliga lag innebär när det gäller diskrimineringsmål i domstol att DO:s talerätt är subsidiär i förhållande till de fackliga organisationernas.

---

Vi menar alltså att systemet med subsidiär talerätt för DO inte står i strid med direktivets krav i fråga om rätten att på ett oberoende sätt driva klagomål.

Vi vill till sist i den här delen tillägga att regeringen i kommittédirektiven *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* den 31 januari 2002 beslutat låta utreda bl.a. ansvarsområden och uppgifter för DO och de andra ombudsmännen. Bl.a. skall övervägas om ombudsmännen även fortsättningsvis skall vara underställda regeringen och hur domstolsprocessen i diskrimineringsmål skall utformas (Dir. 2002:11). Vi har inte anledning att föregripa det kommande utredningsarbetet.

Även de övriga krav som anges i direktivet är uppfyllda. DO har således rätt och möjlighet att genomföra oberoende undersökningar om diskriminering och att offentliggöra oberoende rapporter om och lämna rekommendationer i frågor som rör etnisk diskriminering.

Vår slutsats är att DO uppfyller kraven på oberoende ställning och befogenhet i fråga om uppgifter i artikel 13. DO skall därför utöva tillsyn över att den nya lagen efterlevs.”

Om Nämnden mot diskriminering anføres bl.a. følgende:

”Enligt 1999 års lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet skall det, vid sidan av DO, finnas en Nämnd mot diskriminering.

Nämndens uppgifter är enligt 1999 års lag om etnisk diskriminering att besluta om vitesförelägganden och att pröva överklaganden av ombudsmannens beslut om vitesföreläggande i frågor om arbetsgivares uppgiftsskyldighet.

Enligt förordningen (1999:171) med instruktion för Nämnden mot diskriminering har nämnden vidare till uppgift att pröva överklaganden enligt hittillsvarande 20 § lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och 19 § lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

Nämnden skall också ge DO råd i principiellt viktiga frågor om tillämpningen av lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering.

Regeringen har i de nyligen beslutade kommittédirektiven *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* gett kommittén i uppdrag att se över nämndens uppgifter och formerna för dess verksamhet (Dir. 2002:11). Bl.a. av det skälet lämnar vi nu inte några förslag till förändringar av nämnden eller dess verksamhet.”

Udvalget har fået oplyst af det svenske Näringsdepartementet, at der ikke er fremsat et lovforslag på baggrund af betænkningen, som er i høring med frist den 16. september 2002.

## 2. De norske overvejelser vedrørende oprettelse af ligebehandlingsorganer

Det norske "Lovutvalget for lov mot etnisk diskriminering", der i henhold til sit mandat havde til opgave at komme med forslag til et styrket retsligt værn mod etnisk diskrimination samt indarbejdelse af FN's Racediskriminationskonvention i norsk ret, fremlagde den 14. juni 2002 sin betænkning om et "Rettslig vern mot etnisk diskriminering" (NOU 2002:12).

I betænkningen kommer det norske lovudvalg bl.a. med forslag til håndhævelse af udvalgets forslag til lov mod etnisk diskrimination. Udvalget foreslår, at lov mod etnisk diskrimination skal håndhæves af "Diskrimineringstilsynet" og "Klagenemnda for etnisk diskriminering"

Efter forslaget behandler Diskrimineringstilsynet alle sager efter loven i første instans. Tilsynet skal indledningsvis forsøge at få sagen løst via mægling. Tilsynet har kompetence til at træffe formelle afgørelser, herunder ved fastsættelse af sanktioner.

Klagenemnda for etnisk diskriminering kan behandle klager over alle afgørelser, som træffes af tilsynet. Nævnet består af en formand og tre andre medlemmer. Formanden og ét medlem skal opfylde betingelserne for at virke som dommer.

Lovudvalgets forslag til regler om organisering, sagsbehandling og kompetence for så vidt angår "Diskrimineringstilsynet" og "Klagenemnda for etnisk diskriminering" gengives her:

### *§ 9 Tilsynsmyndighet og klagenemnd*

Loven håndheves av Diskrimineringstilsynet og Klagenemnda for etnisk diskriminering.

Lederen for Diskrimineringstilsynet oppnevnes av Kongen for en periode av seks år.

Klagenemnda skal bestå av en leder og tre medlemmer med personlige stedfortredere, som oppnevnes av Kongen for en periode av fire år. Leder og ett annet medlem samt deres personlige stedfortredere, skal oppfylle betingelsene som er foreskrevet for dommere.

Kongen kan gi nærmere regler om Diskrimineringstilsynets og klagenemndas virksomhet og organisasjon.

### *§ 10 Diskrimineringstilsynets virksomhet*

## Kapitel 6

Diskrimineringsstilsynet skal søke å sikre at bestemmelsene i denne lov blir overholdt.

Den som mener seg utsatt for etnisk diskriminering kan bringe saken inn for Diskrimineringsstilsynet. Dersom særlige grunner tilsier det, kan Diskrimineringsstilsynet unnlate å ta saken til behandling eller å foreta ytterligere undersøkelse.

Enhver fysisk eller juridisk person kan ta opp saker om etnisk diskriminering med Diskrimineringsstilsynet, som også kan ta opp saker av eget tiltak. Diskrimineringsstilsynet avgjør selv om saken gir tilstrekkelig grunn til behandling eller ytterligere undersøkelse.

I saker som nevnt i tredje ledd skal Diskrimineringsstilsynet innhente samtykke fra den som mener seg utsatt for etnisk diskriminering før vedkommende gjøres til part i saken.

Diskrimineringsstilsynet skal søke å finne fram til minnelig ordning. Dersom slik ordning ikke oppnås kan Diskrimineringsstilsynet treffe vedtak i samsvar med §§ 14, 15 og 16 første ledd.

#### *§ 11 Klagenemndas virksomhet*

Klagenemnda skal behandle klager over Diskrimineringsstilsynets vedtak, herunder avgjørelser om å unnlate å behandle en sak.

Klagenemnda har for øvrig samme kompetanse som Diskrimineringsstilsynet til å treffe vedtak og fastsette reaksjoner etter §§ 14, 15 og 16 første ledd.

#### *§ 12 Organisasjoners adgang til å opptre som fullmektig i saker om etnisk diskriminering*

Som fullmektig i saker etter denne lov kan brukes en organisasjon som helt eller delvis har til formål å arbeide mot etnisk diskriminering.

#### *§ 13 Opplysningsplikten*

Offentlige myndigheter plikter uten hinder av taushetsplikt å gi Diskrimineringsstilsynet og klagenemnda de opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av loven.

Opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av denne loven kan også kreves hos andre som har vitneplikt etter tvistemålsloven.

Diskrimineringsstilsynet og klagenemnda kan foreta de undersøkelser som finnes påkrevd for å utføre sine oppgaver etter loven. Om nødvendig kan det kreves hjelp av politiet.



---

Diskrimineringsstilsynet og klagenemnda kan kreve bevisopptak ved domstolene, jf. domstoloven § 43 annet ledd.

*§ 14 Vedtaksmyndighet. Stansing og retting*

Diskrimineringsstilsynet kan treffe vedtak om at det foreligger etnisk diskriminering eller negativ gjengjeldelse i strid med denne lov.

Diskrimineringsstilsynet kan med de unntak som følger av § 17 pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at en diskriminerende handling, unnlattelse eller ulovlig negativ gjengjeldelse opphører og for å hindre at den gjentas. Diskrimineringsstilsynet skal fastsette frist for oppfyllelse av pålegget.

*§ 15 Tvangsmulkt*

Diskrimineringsstilsynet kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å gjennomføre pålegg etter § 14, dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet. Tvangsmulkten skal normalt løpe fram til pålegget er oppfylt. Tvangsmulkten tilfaller staten.

Ilagt mulkt kan nedsettes eller frafalles når særlige grunner taler for det.

*§ 17 Diskrimineringsstilsynet og klagenemndas kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter*

Diskrimineringsstilsynet og Klagenemnda for etnisk diskriminering kan ikke oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre. Organene kan heller ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes for ikke å komme i strid med denne lov. Med forvaltningsvedtak menes slik avgjørelse som omfattes av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Organene kan heller ikke gi andre pålegg som binder Kongen eller departementene.

*§ 18 Overprøving av Diskrimineringsstilsynet og klagenemndas vedtak*

Vedtak av Diskrimineringsstilsynet og Klagenemnda for etnisk diskriminering kan bringes inn for domstolene til full prøving av saken.

Søksmål til overprøving av vedtak fra Diskrimineringsstilsynet eller Klagenemnda for etnisk diskriminering må reises innen tre måneder etter at parten har mottatt underretning om vedtaket.

Udvalget har fået oplyst af det norske Kommunal- og regionaldepartementet, at der ikke er fremsat et lovforslag på baggrund af betænkningen.

---

## KAPITEL 7

### UDVALGETS OVERVEJELSER OM NY LOVGIVNING

#### 1. Indledning

Det følger af udvalgets kommissorium, at udvalget skal tage stilling til, hvordan direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse mest hensigtsmæssigt kan gennemføres i dansk ret.

Udvalget skal på baggrund af dets overvejelser udarbejde et udkast til ny lovgivning på området.

Det er i udvalgets kommissorium nærmere anført, hvilke spørgsmål udvalget skal tage stilling til i forbindelse med udvalgets overvejelser om gennemførelse af direktivet i national ret. Det er særligt anført, at udvalget skal tage stilling til, om direktivet skal gennemføres som en ny samlet lov eller ved at supplere gældende lovgivning, og at udvalget skal overveje anvendelsesområdet for ny lovgivning. Udvalget skal endvidere tage stilling til, hvorledes et organ for fremme af ligebehandling mest hensigtsmæssigt kan etableres i Danmark.

Direktivet fastsætter alene mindstekrav, og den enkelte medlemsstat har således mulighed for at indføre eller opretholde gunstigere bestemmelser. Udvalget har derfor tillige set det som sin opgave at tage stilling til andre spørgsmål, der uden at være nævnt i udvalgets kommissorium naturligt kan rejses i tilknytning til gennemførelsen af direktivet i dansk ret.

Udvalget har ved sine overvejelser om direktivets gennemførelse i dansk ret lagt vægt på, at der bør sikres et højt beskyttelsesniveau mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, jf. hertil også de indledende betragtninger til direktivet, hvoraf fremgår, at direktivets mål er at sikre et fælles højt beskyttelsesniveau mod forskelsbehandling i alle medlemsstaterne (betragtning 28).

Udvalget har endvidere lagt vægt på, at ny lovgivning – i overensstemmelse med direktivets formål – skal bidrage til at gennemføre princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

Princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse kan efter udvalgets opfattelse ikke gennemføres alene ved at forbyde forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Bekæmpelse af forskelsbehandling og fremme af ligebehandling forudsætter også en bredere indsats mod udbredelsen af snæversynede og fordomsfulde holdninger over for etniske minoriteter. Vedtagelse af specifikke foranstaltninger, der har til formål at fremme reel etnisk ligestilling, kan ligeledes være en forudsætning for i praksis at gennemføre princippet om ligebehandling.

Det falder dog uden for udvalgets opgaver at tage stilling til sådanne spørgsmål, uanset at de har betydning for indsatsen mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Det falder således uden for udvalgets opgaver at tage stilling til behovet for eller på anden måde foreslå specifikke foranstaltninger iværksat med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Det falder endvidere uden for udvalgets opgaver at tage stilling til, i hvilket omfang der rent faktisk finder diskrimination sted i Danmark, ligesom det falder uden for udvalgets opgaver at tage stilling til, om der bør ske en samlet regulering også af andre diskriminationsgrunde, der ikke har nogen umiddelbar sammenhæng med diskriminationsgrundene race eller etnisk oprindelse, herunder eksempelvis diskriminationsgrundene seksuel orientering og alder.

## **2. Generelt om forholdet til gældende lovgivning**

Det følger af udvalgets kommissorium, at udvalget i dets overvejelser om ny lovgivning kan foreslå ændringer i den gældende lovgivning om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, herunder at gældende lovregler helt eller delvist ophæves med henblik på en samlet ny regulering.

Der er i kapitel 4 givet en nærmere beskrivelse af gældende dansk ret, der indeholder en regulering af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

---

### **Kapitel 7**

Som det fremgår heraf, indeholder dansk ret en ganske omfattende regulering af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Dansk ret vil derfor allerede i et vist omfang opfylde direktivets krav. For at kunne vurdere, i hvilket omfang dette mere præcist er tilfældet, skulle gældende dansk ret sammenholdes med direktivets bestemmelser.

Det indgår naturligvis i udvalgets overvejelser om udformning af nye lovbestemmelser på baggrund af de enkelte bestemmelser i direktivet, i hvilket omfang dansk ret allerede indeholder en hel eller delvis regulering af det pågældende spørgsmål. Det indgår i den forbindelse også i udvalgets overvejelser, at gennemførelsen af direktivet under ingen omstændigheder berettiger til at forringe det eksisterende beskyttelsesniveau i de enkelte medlemsstater over for forskelsbehandling, jf. direktivets artikel 6, stk. 2.

Udvalget vil drøfte spørgsmålet om, hvorvidt dansk ret opfylder direktivets bestemmelser i tilknytning til en drøftelse af gennemførelsen af de enkelte bestemmelser i dansk ret.

Som det vil fremgå heraf, er der nogle punkter, hvor det må anses for tvivlsomt, om gældende dansk ret opfylder direktivets krav. Dette gælder bl.a. det i direktivet indeholdte forbud mod chikane, der udøves i relation til race eller etnisk oprindelse, ligesom direktivets forbud mod repressalier formentlig alene delvist er opfyldt i gældende dansk ret. Det må også anses for usikkert, om direktivets bevisbyrderegler gælder i forbindelse med sager om forskelsbehandling. På nogle punkter synes der at være behov for justeringer af mere teknisk karakter. Dette gælder eksempelvis i forbindelse med gennemførelse af direktivets artikel 4 om adgang til at gøre undtagelse med hensyn til regulære og afgørende erhvervsmæssige krav, ligesom der kan være behov for at tilpasse definitionen af indirekte forskelsbehandling i overensstemmelse med direktivets artikel 2.

På den baggrund er det generelle udgangspunkt for udvalgets overvejelser, at der er behov for ny lovgivning med henblik på at gennemføre af direktivets krav.

### **3. Udvalgets overvejelser om anvendelsen af begreberne diskrimination og forskelsbehandling**

---

Direktivet indeholder et forbud mod direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Direktivets (danske) tekst anvender således begrebet *forskelsbehandling* frem for begrebet *diskrimination* som betegnelse for det forhold, at en eller flere personer behandles ringere end andre personer i sammenlignelige situationer eller stilles særligt ufordelagtigt på grund af race eller etnisk oprindelse.

Udvalget har i den forbindelse drøftet, om udkastet til ny lovgivning bør anvende forskelsbehandling eller diskrimination som betegnelse for dette forhold.

Såvel begrebet forskelsbehandling som begrebet diskrimination kan generelt anvendes som betegnelse for det forhold, at der gøres forskel i behandlingen af nogen<sup>173</sup>. Begge begreber synes endvidere generelt at kunne anvendes dels som en ikke-værdiladet betegnelse for en skelnen mellem personer, dels som en negativ betegnelse for en usaglig skelnen til ulempe for en eller flere personer i forhold til andre personer<sup>174</sup>.

Der kan efter udvalgets opfattelse anføres følgende til støtte for at anvende begrebet diskrimination i ny lovgivning:

I en dansk (juridisk) sammenhæng synes ordet diskrimination typisk anvendt som betegnelse for den negative og usaglige skelnen mellem personer, som i tilknytning til spørgsmål om racediskrimination sker på grundlag af race eller etnisk oprindelse. Derimod synes begrebet forskelsbehandling formentlig ikke i samme grad nødvendigvis at udtrykke noget negativt. Begrebet diskrimination kan derfor siges mere præcist end begrebet forskelsbehandling at beskrive og udtrykke det forhold, at en eller flere personer behandles ringere end andre personer på grund af race eller etnisk oprindelse. Ved i ny lovgivning at anvende betegnelsen diskrimination frem for betegnelsen forskelsbehandling kan der derfor formentlig opnås en større signalværdi, idet det hermed klarere udtrykkes, at loven indebærer et forbud mod den *negative* behandling af bestemte personer på grund af race eller etnisk oprindelse.

---

<sup>173</sup> Se hertil *Politikens Store Nye Nudansk Ordbog*, Politikens Forlag A/S (1996).

<sup>174</sup> Se om denne beskrivelse af diskriminationsbegrebets indhold Pia Justesen (2000), side 247, der henviser til Natan Lerner *Group Rights and discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers (1991).

Selvom der næppe kan siges at være nogen enighed i den juridiske litteratur om begrebsdannelsen<sup>175</sup>, synes der – særligt i tilknytning til drøftelser i den (danske) juridiske litteratur om diskriminationsbegrebets betydning inden for folkeretten – at være en tendens til at lade begrebet forskelsbehandling betegne en konstateret forskel i behandlingen af sammenlignelige tilfælde uden dermed at kvalificere forskelsbehandlingen som saglig eller usaglig, mens begrebet diskrimination herefter alene betegner forskelsbehandling, der er usaglig<sup>176</sup>. Denne begrebsdannelse understreger således, at diskrimination udtrykker den negative og usaglige skelnen. Begrebsdannelsen kan endvidere siges at afspejle det forhold, at såvel FN's Racediskriminationskonvention som Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 indeholder en generel adgang til i hver enkel sag om såvel direkte som indirekte forskelsbehandling at kunne efterprøve, hvorvidt der foreligger et sagligt begrundet formål, som er forfulgt på en forholdsmæssig måde<sup>177</sup>. Der kan på den baggrund i en retlig sammenhæng sondres mellem den (saglige) forskelsbehandling og den (usaglige) diskrimination. Dette kan tale for at anvende begrebet diskrimination i ny lovgivning som betegnelse for den ulige behandling i strid med loven.

Der kan endvidere til støtte for at anvende begrebet diskrimination i udkastet til ny lovgivning anføres, at den engelske, den svenske og den franske udgave af direktivet anvender begrebet diskrimination, således at man derved lægger den internationale sprogbrug til grund.

Til støtte for at anvende begrebet forskelsbehandling kan anføres:

Selve direktivets danske tekst anvender – i vidt omfang i overensstemmelse med den hidtidige danske sprogbrug i forbindelse med EU-rettens regulering af forskelsbehandling af andre grunde end race og etnisk oprindelse<sup>178</sup> – udtrykket forskelsbehandling. En særlig ordbrug, der adskiller sig fra begrebsanvendelsen i den øvrige EU-retlige regulering af forskelsbehandling, kan give

---

<sup>175</sup> Se hertil Pia Justesen (2000), side 247 ff. og Lars Adam Rehof og Tyge Trier (1990), side 372.

<sup>176</sup> Lars Adam Rehof og Tyge Trier (1990), side 375.

<sup>177</sup> Lars Adam Rehof og Tyge Trier (1990), side 396 f., Peer Lorenzen m.fl. (1994), side 306 f. og Pia Justesen (2000), side 204 ff.

<sup>178</sup> Se hertil EF-traktatens artikel 141, der anvender udtrykket forskelsbehandling, ligesom udtrykket forskelsbehandling også anvendes i eksempelvis Rådets direktiv af 15. december 1997 om bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grundlag af køn (97/80), som ændret ved Rådets direktiv 98/52, Rådets direktiv af 10. februar 1975 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om gennemførelse af princippet om lige løn til mænd og

anledning til uklarhed. Det kan endvidere anføres, at dansk lovgivning vedrørende kønsligestilling anvender begrebet forskelsbehandling<sup>179</sup>, ligesom lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. anvender dette begreb. Ved at anvende udtrykket forskelsbehandling i ny lovgivning vil ordbrugen svare til ordbrugen i væsentlige dele af den øvrige danske regulering af forbudet mod forskelsbehandling af andre grunde.

Det kan også anføres, at den EU-retlige regulering af forbudet mod *direkte* forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i et vist omfang synes at adskille sig fra den regulering, der findes i FN's Racediskriminationskonvention og i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er udgangspunktet i direktivet, at direkte forskelsbehandling, hvorved en persons race eller etniske oprindelse er årsag til, at personen behandles ringere end en anden person, ikke kan begrundes eller retfærdiggøres med varetagelse af et sagligt formål, medmindre forholdet er omfattet af direktivets artikel 4 om regulære og afgørende erhvervsmæssige krav. Der skal derfor ikke ved direkte forskelsbehandling ske en generel afvejning af de (saglige) hensyn, der eventuelt måtte ligge til grund for beslutningen om at forskelsbehandle en person, over for det forhold, at personen er blevet behandlet ringere på grund af race eller etnisk oprindelse. Dette forhold synes således at adskille den EU-retlige regulering af forskelsbehandling fra såvel FN's Racediskriminationskonvention som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som begge åbner op for, at der skal ske en sådan afvejning, jf. ovenfor. Dette indebærer, at der ikke i en *EU-retlig* sammenhæng kan sondres mellem den saglige (direkte) forskelsbehandling og den usaglige (direkte) diskrimination. Dette kan tale for at anvende begrebet forskelsbehandling i ny lovgivning.

Desuden anvendes der ikke i de officielle danske oversættelser af internationale konventioner vedrørende diskrimination nogen fast sprogbrug. I artikel 26 i FN's konvention om civile og politiske rettigheder anvendes således begrebet forskelsbehandling, ligesom det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at "...nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af...". Den danske udgave af FN's

---

kvinder (75/117) og Rådets direktiv af 19. december 1978 om gradvis tilnærmelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (79/7).

<sup>179</sup> Se hertil lov om lige løn til mænd og kvinder, jf. lovbekendtgørelse nr. 909 af 27. september 2000 som senest ændret ved lov nr. 445 af 7. juni 2001, og lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov, jf. lovbekendtgørelse nr. 895 af 10. oktober 2001.



---

Racediskriminationskonvention anvender derimod udtrykket racediskrimination som betegnelse for enhver forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag af race, hudfarve m.v.

Det kan også i visse tilfælde virke mindre rimeligt at betegne eksempelvis indirekte forskelsbehandling i strid med direktivet som diskrimination og dermed til en vis grad fælde en mere værdiladet dom over et givent forhold. Det følger af direktivet, at motivet hos den person, der udøver forskelsbehandling, er uden betydning for, om der foreligger direkte eller indirekte forskelsbehandling, jf. herved kapitel 3, afsnit 6.2. Dette indebærer eksempelvis, at bestemmelser, der er fastsat med henblik på at varetage legitime sociale eller økonomiske hensyn uden noget ønske om at forskelsbehandle personer på grund af race eller etnisk oprindelse, ikke desto mindre kan være indirekte diskriminerende, såfremt bestemmelsen stiller personer af bestemt etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt, og såfremt midlerne, der anvendes for at opnå de sociale eller økonomiske hensyn, ikke er proportionale. I sådanne tilfælde *kan* det virke mindre rimeligt at betegne forholdet som diskrimination og dermed som noget negativt frem for blot at betegne forholdet som forskelsbehandling.

Som anført kan der således anføres argumenter til støtte for anvendelsen af såvel begrebet diskrimination som begrebet forskelsbehandling. Der er ikke enighed i udvalget om, hvilket forhold der bør tillægges størst vægt.

Et flertal af udvalgets medlemmer (formanden og repræsentanterne for Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Økonomi- og erhvervsministeriet samt Advokatrådet, DA og LO) finder, at det er mest hensigtsmæssigt at anvende begrebet forskelsbehandling, særligt da dette anvendes i direktivets danske udgave og i øvrigt anvendes i vidt omfang i dansk lovgivning.

Et mindretal af udvalgets medlemmer (repræsentanterne for Det Danske Center for Menneskerettigheder, ELO, KL samt Nævnet for Etnisk Ligestilling og Rådet for Etniske Minoriteter) finder det mest hensigtsmæssigt i ny lovgivning at anvende betegnelsen diskrimination for det forhold, at en eller flere personer behandles ringere eller stilles særligt ufordelsagtigt på grund af race eller etnisk oprindelse, særligt da betegnelsen diskrimination i vid

---

## Kapitel 7

udstrækning anvendes i de øvrige medlemslande – og i stadig højere grad i international sammenhæng i øvrigt – i tilfælde, hvor en given forskelsbehandling må betegnes som usaglig. Det synes således at være i god overensstemmelse med udviklingen i det internationale samfund at anvende betegnelsen diskrimination.

#### **4. Ny samlet lov eller nye bestemmelse i gældende lovgivning**

##### **4.1. Udvalgets overvejelser**

Det følger af udvalgets kommissorium, at udvalget skal overveje, om direktivet bør gennemføres i dansk ret som en ny samlet lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse – eventuelt suppleret med enkelte ændringer i gældende regler – eller ved at supplere gældende lovgivning med nye bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling. Det skal i den forbindelse indgå i udvalgets overvejelser, om direktivet bør gennemføres ved at indsætte et eller flere nye kapitler i lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven)<sup>180</sup>.

Udvalget har på den baggrund først overvejet, om direktivet bør gennemføres ved at indsætte et eller flere nye kapitler i integrationsloven.

Integrationsloven, der har til formål at fremme udlændinges integration i det danske samfund, indeholder bestemmelser om den integrationsindsats, der skal tilbydes nyankomne udlændinge. Loven indeholder endvidere bestemmelser om oprettelse af kommunale integrationsråd og Rådet for Etniske Minoriteter.

Til støtte for at gennemføre direktivet ved at indsætte bestemmelser i integrationsloven kan anføres, at der herved kan opnås en mere samlet regulering af forhold, der fremmer etnisk ligestilling, og som har betydning for udlændinges muligheder for at blive integreret i det danske samfund.

---

<sup>180</sup> Lovbekendtgørelse nr. 643 af 28. juni 2001, som ændret ved lov nr. 145 af 25. marts 2002, lov nr. 361 af 6. juni 2002, lov nr. 363 af 6. juni 2002, lov nr. 364 af 6. juni 2002, lov nr. 365 af 6. juni 2002 og lov nr. 438 af 10. juni 2002.

Det kan dog samtidig anføres, at integrationsloven navnlig omfatter nyankomne udlændinge, mens ny lovgivning om forbud mod forskelsbehandling vil indebære beskyttelse af en større personkreds, der ikke i øvrigt er omfattet af integrationsloven, herunder også personer med dansk etnisk oprindelse.

En anden mulighed er at gennemføre direktivet ved at supplere den nugældende lovgivning vedrørende forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse – dvs. lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.<sup>181</sup> og lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.<sup>182</sup> – med yderligere bestemmelser, i det omfang dette er nødvendigt for en korrekt gennemførelse af direktivet.

Det kan herom anføres, at lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. omfatter en række forskellige diskriminationsgrunde. En række af disse, som eksempelvis hudfarve og national oprindelse, er sammenfaldende eller har nær sammenhæng med diskriminationsgrundene race og etnisk oprindelse. Loven omfatter imidlertid også andre diskriminationsgrunde, herunder særligt seksuel orientering, som ikke har nogen direkte sammenhæng med diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse. En gennemførelse af direktivet kan i så fald ske ved, at der fastsættes bestemmelse om, at de supplerende bestemmelser, som en gennemførelse af direktivet nødvendiggør, alene omfatter forskelsbehandling på grund af race, etnisk oprindelse og dertil knyttede diskriminationsgrunde, men ikke andre diskriminationsgrunde, herunder særligt seksuel orientering. Gennemførelsen af direktivet kan også ske ved, at der fastsættes en tilsvarende regulering af beskyttelsen mod diskrimination af andre grunde, herunder særligt seksuel orientering.

En gennemførelse af direktivet ved indsættelse af supplerende bestemmelser, der alene gælder for nogen af de af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. omfattede diskriminationsgrunde, kan anses som lovteknisk uhensigtsmæssig. Den anden mulighed, hvorefter der fastsættes en tilsvarende regulering af samtlige de af loven omfattede diskriminationsgrunde, vil imidlertid indebære en nærmere stillingtagen til behovet herfor, som det for så vidt falder uden for udvalgets kommissorium at tage stilling til. Dette udelukker

---

<sup>181</sup> Lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987 som ændret ved lov nr. 433 af 31. maj 2000.

<sup>182</sup> Lov nr. 459 af 12. juni 1996.

---

naturligvis ikke, at udvalget kan pege på, at en regulering af forbud mod forskelsbehandling bør være ensartet for flere forskellige diskriminationsgrunde og fastsættes i en samlet lov. En nærmere stillingtagen hertil, herunder især, i hvilket omfang det er nødvendigt at fastsætte særlige bestemmelser, gøre særlige undtagelser m.v., falder dog uden for udvalgets arbejde.

Dertil kommer, at lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. indeholder et straffesanktioneret forbud mod forskelsbehandling, mens direktivets artikel 15 overlader det til medlemsstaterne at fastsætte, hvilke sanktioner der skal anvendes, herunder om disse sanktioner skal være af strafferetlig karakter eller af anden karakter. Som det fremgår af udvalgets overvejelser om retsmidler, jf. nedenfor i afsnit 10.7, finder udvalget ikke grundlag for at foreslå strafansvar for overtrædelse af de danske regler, der gennemfører direktivet.

Det er på baggrund af de ovenstående betragtninger efter udvalgets opfattelse ikke hensigtsmæssigt at foreslå direktivet gennemført ved indsættelse af yderligere bestemmelser i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.

En række af de ovennævnte anførte synspunkter gælder ligeledes en gennemførelse af *hele* direktivet ved indsættelse af supplerende bestemmelser i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Denne lov, der omfatter en flerhed af diskriminationsgrunde, finder alene anvendelse på arbejdsmarkedet, og en gennemførelse af hele direktivet vil derfor nødvendiggøre en udvidelse af lovens materielle anvendelsesområde. En sådan udvidelse, der alene gælder for de af direktivet omfattede diskriminationsgrunde, må anses for lovteknisk uhensigtsmæssig, jf. ovenfor.

Derimod kan der være grund til fortsat at opretholde en samlet regulering af forskelsbehandling på *arbejdsmarkedet*, uanset hvilken diskriminationsgrund der er tale om. Det kan forekomme hensigtsmæssigt, at de særlige forhold, der kan gøre sig gældende i forbindelse med forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, herunder vedrørende fastsættelse af sanktioner m.v., reguleres i en og samme lov uanset diskriminationsgrund. Der synes endvidere at være grund til at foreslå, at denne samlede regulering fortsat findes i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Denne lov er vel indarbejdet og vil i øvrigt blive tilpasset i forbindelse med gennemførelsen af direktivet om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn

---

## Kapitel 7

til beskæftigelse og erhverv, der indeholder en til direktivet om etnisk ligebehandling svarende regulering af en række diskriminationsgrunde, der er omfattet af EF-traktatens artikel 13. Desuden følger der af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. et forbud mod forskelsbehandling, der i ganske vidt omfang svarer til direktivets bestemmelser.

En tredje mulighed er – på baggrund af de ovenstående betragtninger – at foreslå direktivet gennemført i ny selvstændig lov, dog således at direktivets bestemmelser vedrørende arbejdsmarkedet gennemføres i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. Herved vil en række af de problemer af mere lovteknisk karakter, som er nærmere gennemgået ovenfor, kunne undgås, ligesom en ny selvstændig lov kan have en stærkere signalværdi end gennemførelse af direktivet ved ændringer af allerede gældende lovgivning. Dertil kommer, at hensynet til at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet taler for en så vidt mulig samlet regulering i en ny selvstændig lov.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at direktivet bør gennemføres i en ny selvstændig lov, idet direktivets forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet dog foreslås gennemført i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. under hensyn til behovet for en samlet regulering af forskelsbehandling på arbejdsmarkedet uanset diskriminationsgrund.

#### **4.2. Ny lovgivnings forhold til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.**

Som det fremgår ovenfor, anbefaler udvalget en gennemførelse af direktivets bestemmelser i en ny selvstændig lov, idet direktivets forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet dog foreslås gennemført i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Anvendelsen af ny lovgivning om forbud mod forskelsbehandling vil rejse spørgsmål i forhold til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.

Det fremgår af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., at den, som inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed på grund af en persons race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering nægter at betjene den pågældende på samme vilkår som andre, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, jf. § 1, stk. 1. På samme måde straffes den, som af nogen af de i stk. 1 nævnte grunde nægter at give en

---

person adgang på samme vilkår som andre til sted, forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden, jf. § 1, stk. 2.

Der er et vist sammenfald mellem lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. og direktivets artikel 3, stk. 1, litra h). Direktivet forbyder forskelsbehandling med hensyn til "race eller etnisk oprindelse". Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. omfatter også disse kriterier. Direktivet finder anvendelse med hensyn til "adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig". Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. finder anvendelse med hensyn til "betjening" inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed og "adgang" til steder, der er åben for almenheden. Direktivet omfatter "den offentlige og private sektor". Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. omfatter "erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed".

Dette delvise sammenfald indebærer, at en forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse efter omstændighederne vil kunne være omfattet af – og i strid med – både den lov, der gennemfører direktivet, og lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. Som eksempel herpå kan nævnes tilfælde, hvor en person nægtes betjening i en restaurant eller nægtes adgang til et diskotek på grund af race eller etnisk oprindelse.

Som det fremgår nedenfor i afsnit 10, foreslår udvalget civile sanktioner for overtrædelse af direktivets bestemmelser, således at personer, der udsættes for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i strid med direktivet kan kræve erstatning efter dansk rets almindelige regler og godtgørelse efter den foreslåede bestemmelse herom.

I modsætning hertil indeholder lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. strafferetlige sanktioner. Det følger således af § 2, jf. § 1, at forsætlig overtrædelse af loven straffes. Sager herom er undergivet offentlig påtale.

Efter udvalgets opfattelse vil en gennemførelse af direktivet som forslået, der alene indeholder civile sanktioner, ikke udelukke anvendelsen af strafferetlige sanktioner i medfør af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. Udvalget er tilmed af den opfattelse, at det kan være en fordel, at der findes civile sanktioner ved siden af de strafferetlige sanktioner mod

---

## Kapitel 7

forskelsbehandling på grund af race m.v. Det vil nemlig betyde, at en person, der har været udsat for en sådan forskelsbehandling, kan anlægge sag uafhængigt af, om anklagemyndigheden – f.eks. på grund af de foreliggende beviser – vælger ikke at fremme straffesagen. Udvalget foreslår derfor ikke nogen ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. som følge af direktivets gennemførelse i dansk ret.

En opretholdelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. vil betyde, at der vil kunne tænkes tilfælde, hvor en forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse vil give anledning til, at anklagemyndigheden, enten af egen drift eller på baggrund af en anmeldelse, indleder strafferetlig forfølgning mod den person, der påstås at have forskelsbehandlet, samtidig med at det påståede offer anlægger civilt søgsmål mod den pågældende med krav om godtgørelse.

I begge sager vil det skulle vurderes, om en forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse har fundet sted. Hvis det er tilfældet, kan det i den ene sag føre til, at gerningsmanden straffes, typisk i form af dagbøder, og i den anden sag at gerningsmanden dømmes til at betale godtgørelse og eventuelt tillige erstatning for økonomisk tab.

De to sager vil imidlertid blive behandlet efter forskellige regler. Straffesagen vil blive behandlet i strafferetsplejens former. Det betyder bl.a., anklagemyndigheden har bevisbyrden for den tiltaltes skyld, og at den tiltalte ikke kan pålægges at udtale sig. Den civile sag vil derimod blive behandlet i den civile retsplejens former og i overensstemmelse med direktivets regler. Det betyder bl.a., at princippet om delt bevisbyrde finder anvendelse, ligesom den sagsøgtes nægtelse af at udtale sig efter omstændighederne vil kunne blive tillagt processuel skadevirkning.

Det følger af bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 89, at den forurettedes eventuelle krav på erstatning for den ved forbrydelsen voldte skade kan pådømmes i forbindelse med straffesagen (adhæsionskrav). Udvalget foreslår ikke nogen ændring i de gældende regler.

Det betyder f.eks., at hvis anklagemyndigheden rejser tiltale i anledning af et diskoteks afvisning af en person på grund af race eller etnisk oprindelse, kan den forurettede nedlægge påstand om

---

erstatning i anledning af afvisningen, f.eks. med krav om godtgørelse efter § 26 i erstatningsansvarsloven<sup>183</sup>.

Da en overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. som nævnt ovenfor efter omstændighederne også vil kunne udgøre en overtrædelse af de foreslåede bestemmelser til gennemførelse af direktivet, vil det efter udvalgets opfattelse også være muligt for den forurettede i forbindelse med straffesagen at kræve godtgørelse efter den foreslåede bestemmelse. Herved undgår den forurettede efterfølgende at skulle anlægge civilt søgsmål med krav om godtgørelse efter de foreslåede regler. Dette er i overensstemmelse med formålet med retsplejelovens regler om påtale af borgerlige krav under straffesager (kapitel 89), nemlig at skaffe den forurettede et hurtigt, billigt og nemt middel til at indtale sit erstatningskrav.

Efter udvalgets opfattelse kan der tænkes tilfælde, hvor det ikke vil være muligt for forurettede at få påkendt et krav om godtgørelse i medfør af de foreslåede regler i forbindelse med straffesagen, og hvor retten derfor vil henskyde kravet til særskilt behandling, jf. retsplejelovens § 991, stk. 4. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt der er tale om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, eller om der f.eks. er tale om forskelsbehandling på grund af "tro". Det vil ikke altid være nødvendigt at tage stilling hertil i forbindelse med straffesagen, idet forbudet i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. også omfatter "tro". I modsætning hertil omfatter direktivet alene race eller etnisk oprindelse, og det vil derfor være afgørende, om der er tale om direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af disse kriterier. Som eksempel kan endvidere nævnes, at straffesagen drejer sig om forskelsbehandling på grund af "tro" eller "national oprindelse" og forurettede gør gældende, at den pågældende forskelsbehandling samtidig udgør indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i strid med direktivets bestemmelser.

Hvis retten ikke finder at kunne behandle den forurettedes krav på godtgørelse i medfør af den foreslåede bestemmelse i forbindelse med straffesagen, er det udvalgets opfattelse, at retten ikke bør tage stilling til, om den forurettede har krav på godtgørelse i medfør af andre regler, herunder navnlig erstatningsansvarslovens § 26, idet bedømmelsen af et krav om godtgørelse

---

<sup>183</sup> Se UfR 1999.920 V, hvor den forurettedes krav dog blev afvist på grund af sagens konkrete omstændigheder.



---

efter henholdsvis erstatningsansvarsloven og den foreslåede bestemmelse i et vist omfang er sammenfaldende. Det vil derfor ofte være hensigtsmæssigt at foretage en samlet behandling af den forurettedes krav på godtgørelse, således at den forurettede opnår en endelig afgørelse.

Hvis den tiltalte frifindes i straffesagen, kan retten ikke tilkende den forurettede erstatning, herunder godtgørelse. Dette vil være i strid med det såkaldte "ensretningsprincip", jf. retsplejelovens § 992, stk. 1. I en sådan situation kan retten vælge at frifinde for erstatningskravet. Retten kan dog også vælge ikke at tage stilling til erstatningskravet, men henskyde det til civilt søgsmål. Baggrunden herfor er, at frifindelse i straffesagen ikke nødvendigvis bør føre til frifindelse for erstatningskravet. Som eksempel kan nævnes, at den tiltalte frifindes på grund af forældelse, på grund af utilstrækkelig bevisførelse eller af rent formelle grunde.

## 5. Generelt om direktivets gennemførelse i dansk ret

Om udformning af lovgivning, der har baggrund i et EF-direktiv, kan anføres, at det følger af EF-traktatens artikel 249, at et direktiv er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler til gennemførelsen. Efter bestemmelsen har medlemsstaterne således et vist skøn med hensyn til formen og midlerne for gennemførelsen af direktiver.

Gennemførelsen af direktiver i dansk ret kan i princippet ske enten ved at omskrive direktivet eller ved at inkorporere det ved i en lov eller bekendtgørelse at henvise til direktivet, der dermed (helt eller delvist) vil gælde her i landet i den form, direktivet er vedtaget<sup>184</sup>. Der er tale om to yderpunkter, og direktiver kan gennemføres ved en kombination af omskrivning og inkorporering<sup>185</sup>. Det kan endvidere anføres, at omskrivning af direktiver, hvorved der kan opretholdes en lovgivningssystematik og et lovsprog, som borgerne er vant til, naturligvis ikke udelukker, at de enkelte bestemmelser i ny national lovgivning er identiske med eller holder sig tæt op af direktivets formuleringer.

---

<sup>184</sup> Se hertil Anne Louise Bormann m.fl. (2002), s. 174 ff. og Justitsministeriet (1996).

<sup>185</sup> Betænkning nr. 1407/2001, side 24.

Udvalget har ved sine overvejelser om direktivets gennemførelse i dansk ret taget udgangspunkt i, at direktivet bør gennemføres ved omskrivning, jf. herved udvalgets overvejelser om direktivets gennemførelse i ny lovgivning i afsnit 4.

Det er samtidig udvalgets opfattelse, at de enkelte bestemmelser, der foreslås med henblik på direktivets implementering, bør følge eller holde sig tæt op af direktivteksten. Det kan hermed undgås, at der (utilsigtet) fastsættes regler, der er i strid med direktivets regler.

Dette udelukker naturligvis ikke, at direktivets tekst omskrives til nye formuleringer, når særlige forhold taler for dette. Der kan peges på, at der af direktivets bestemmelse i artikel 2, stk. 3, om chikane følger en adgang for den enkelte medlemsstat til at definere begrebet chikane i overensstemmelse med national lovgivning og praksis og dermed præcisere bestemmelsens indhold inden for rammerne af direktivet. På et enkelt punkt har udvalget endvidere konstateret, at direktivets danske tekst adskiller sig fra de øvrige sproglige udgaver, jf. hertil kapitel 3, afsnit 5.2.2.

Det bemærkes endelig, at forslag til supplerende bestemmelser ifølge sagens natur ikke er bundet af direktivets tekst.

Der er i kapitel 3 givet en nærmere beskrivelse af direktivets indhold. En række spørgsmål vedrørende direktivets anvendelsesområde vil også blive rejst i det følgende.

## **6. Lovudkastets personelle og materielle anvendelsesområde**

### **6.1. Indledning**

Det følger af udvalgets kommissorium, at udvalget skal tage stilling til anvendelsesområdet for ny lovgivning. Det er særligt anført, at udvalget skal overveje, hvilke samfundsområder en ny samlet lovgivning bør omfatte i forhold til den gældende danske regulering af forskelsbehandling. Det følger endvidere, at udvalget skal overveje, om der er behov for at lade ny lovgivning omfatte samfundsområder, som ikke omfattes af fællesskabsretten og dermed ikke omfattes af direktivets anvendelsesområde.

---

Der er i kapitel 3, afsnit 5, givet en beskrivelse af direktivets anvendelsesområde, således som dette er fastlagt i artikel 3. Det fremgår heraf, at den præcise afgrænsning af det materielle anvendelsesområde kan give anledning til en vis tvivl.

Udvalgets overvejelser om anvendelsesområdet for ny lovgivning er opdelt således, at udvalget først overvejer ny lovgivnings personelle anvendelsesområde, jf. afsnit 6.2 og 6.3 og dernæst overvejer det materielle anvendelsesområde, jf. afsnit 6.4.

## 6.2. Afgrænsning af den beskyttede personkreds

### 6.2.1. Fysiske personer

Direkte forskelsbehandling omfatter ifølge artikel 2, stk. 2, litra a), den situation, at en person forskelsbehandles på grund af race eller etniske oprindelse. Bestemmelsen indebærer, at en person er beskyttet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Derimod fremgår det ikke af artikel 2, stk. 2, litra a), eller af begrundelsen til Europa-Kommissionens forslag til direktivet om etnisk ligebehandling<sup>186</sup>, at denne bestemmelse omfatter situationer, hvor en person forskelsbehandles på grund af en tredjemands race eller etniske oprindelse. Som eksempel på en sådan situation kan nævnes, at en person nægtes adgang til at leje lokaler til brug for udøvelse af personens erhverv, fordi vedkommende er gift med en person af en anden etnisk oprindelse. I så fald forskelsbehandles den pågældende person ikke på grund af personens egen etniske oprindelse, men på grund af ægtefællens etniske oprindelse<sup>187</sup>.

Udvalget har derfor fundet det hensigtsmæssigt at drøfte, om der er behov for at udvide forbudet mod forskelsbehandling til at omfatte denne situation.

I langt de fleste tilfælde vil direkte forskelsbehandling omfatte den situation, at en person forskelsbehandles på grund af personens egen race eller etniske oprindelse. Det kan dog ikke

---

<sup>186</sup> KOM/99/566.

<sup>187</sup> Spørgsmålet om, hvorvidt fysiske personer i forbindelse med udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed, der er personligt ejet, er beskyttet mod forskelsbehandling på grund af en *ansats* race eller etniske oprindelse, behandles neden for i forbindelse med spørgsmålet om beskyttelse af juridiske personer, jf. afsnit 6.2.2.

udelukkes, at der kan forekomme tilfælde, hvor en person forskelsbehandles på grund af tredjemands race eller etniske oprindelse.

Det kan indledningsvis anføres, at det ikke er udelukket efter dansk ret, at fysiske personer kan være beskyttet mod forskelsbehandling på grund af en tredjemands race eller etniske oprindelse.

Dette gælder særligt i forbindelse med offentlig forvaltningsvirksomhed. De almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger om saglig forvaltning indebærer, at en offentlig myndighed typisk ikke sagligt kan lægge vægt på kriterierne race eller etniske oprindelse i forbindelse med udøvelse af forvaltningsvirksomhed. Såfremt en offentlig myndighed måtte lægge vægt på en tredjemands race eller etniske oprindelse, kan den person, der er part i sagen, i givet fald gøre gældende, at afgørelsen er båret af usaglige hensyn, uanset at myndigheden ikke har lagt vægt på den pågældende persons egen race eller etniske oprindelse. Det må herefter bero på en konkret vurdering, om forvaltningsafgørelsen er ugyldig.

Om end der ikke uden for forvaltningslovgivningen gælder en tilsvarende generel beskyttelse af fysiske personer, gælder der dog – i foreningsretten og på områder, hvor der hersker monopollignende tilstande<sup>188</sup> – retsgrundsætninger, der kan føre til lignende resultater som inden for forvaltningsretten, og som således kan finde anvendelse på institutioner, foreninger m.v., der ikke i øvrigt betragtes som en del af den offentlige forvaltning<sup>189</sup>. Dertil kommer, at domstolene og Folketingets Ombudsmand i nogle konkrete tilfælde har antaget, at offentligretlige principper, herunder særligt den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, var gældende for halv-offentlige institutioner, der ikke i øvrigt generelt kan betragtes som en del af den offentlige forvaltning<sup>190</sup>. Der er ikke i juridiske litteratur eller praksis taget nærmere stilling til, om der heraf kan udledes, at dansk ret uden for forvaltningslovgivningens anvendelsesområde

---

<sup>188</sup> De konkurrenceretlige principper om samhandelspligt, som også omtales neden for i afsnittet om beskyttelse af juridiske personer, vedrører alene de erhvervsdrivendes forhold og ikke forbrugerrelationen. Den private forbruger, der ønsker at købe varer i detailhandelen, kan derfor ikke uden videre påberåbe sig disse regler, jf. hertil Mogens Kockvedgaard (1991), side 132.

<sup>189</sup> Se hertil Bent Christensen (1997), side 95 ff. og – mere generelt om medlemskab om foreninger – Henrik Zahle (1989), side 100.

<sup>190</sup> Se hertil Bent Christensen (1997), side 95 ff. og Jens Garde m.fl. (1997), side 49 ff. I ét tilfælde er et koncessioneret elselskab anset som omfattet af den almindelige lighedsgrundsætning, jf. UfR 1975.248 V, ligesom også arbejdsløsheds-kasserne og en landbrugsorganisation er anset som værende omfattet af den almindelige lighedsgrundsætning, jf. henholdsvis UfR 1977.788 V og FOB 1973.275, uanset at alle disse private organisationer må anses for at falde uden for de forvaltningsretlige loves anvendelsesområde.

indeholder en vis beskyttelse af personer mod forskelsbehandling på grund af tredjemands race eller etniske oprindelse, men det kan dog anføres, at en sådan beskyttelse ikke generelt synes at være udelukket.

De ovenstående betragtninger peger i retning af, at dansk ret ikke udelukker, at enkeltpersoner er beskyttet mod forskelsbehandling på grund af tredjemands race eller etniske oprindelse i en række situationer. Dette gælder således i forhold til den offentlige forvaltnings varetagelse af myndighedsopgaver i sager, hvor personen er part, men kan også gælde eksempelvis i forhold til medlemsskab af en forening, som kan være af stor økonomisk og faglig betydning for den pågældende enkeltperson. I disse tilfælde vil personen være beskyttet mod usaglig forskelsbehandling på grund af tredjemands race eller etniske oprindelse.

Dertil kommer, at den tredjemand, hvis race eller etniske oprindelse er årsag til forskelsbehandlingen af den pågældende person, selv kan være udsat for forskelsbehandling og således selv kan gøre sine rettigheder gældende<sup>191</sup>.

Det kan efter udvalgets opfattelse imidlertid tænkes at forekomme tilfælde, hvor en person kan have et behov for at blive beskyttet mod denne form for forskelsbehandling, men ikke er beskyttet efter de ovennævnte principper. Det er udvalgets opfattelse, at det ikke bør udelukkes, at enkeltpersoner også i sådanne tilfælde ud fra en konkret vurdering kan være beskyttet mod forskelsbehandling på grund af tredjemands race eller etniske oprindelse. Det bør derfor efter udvalgets opfattelse ved udformning af lovforslaget sikres, at forbudet mod direkte diskrimination formuleres således, at det ikke udelukkes, at en person kan være beskyttet mod denne form for forskelsbehandling, og dette bør understreges i bemærkningerne til lovforslagets bestemmelser herom. Udvalget har derimod ikke fundet det nødvendigt at foreslå en særskilt bestemmelse fastsat om dette spørgsmål.

### 6.2.2. Juridiske personer

---

<sup>191</sup> Det må være en forudsætning, at den tredjemand, som er årsag til forskelsbehandlingen, selv forskelsbehandles direkte. Såfremt tredjemanden alene er indirekte berørt, er tredjemanden næppe beskyttet af forbudet mod forskelsbehandling, jf. herom nedenfor.

---

Det er overladt til den enkelte medlemsstat at bestemme, i hvilket omfang ny lovgivning bør omfatte juridiske personer. Af direktivets betragtning nr. 16 følger, at medlemsstaterne bør, hvor det er hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med deres nationale traditioner og praksis, drage omsorg for beskyttelse af juridiske personer, når de forskelsbehandles på grund af deres medlemmers race eller etniske oprindelse.

Det er således udgangspunktet, at juridiske personer ikke er omfattet af direktivet, og det er i stedet overladt til medlemsstaterne selv at træffe beslutning, om juridiske personer bør være omfattet. Udvalget har på den baggrund overvejet, om – og i givet fald i hvilket omfang – juridiske personer bør være beskyttet af forbudet mod forskelsbehandling og dermed omfattet af lovudkastet.

Det er udgangspunktet i dansk ret, at juridiske personer anses som selvstændige retssubjekter. Dette indebærer, at den juridiske person kan have rettigheder og forpligtelser af samme art som fysiske personers rettigheder og forpligtelser. Det er dog samtidig også klart, at visse regler alene gælder for fysiske personer, idet visse forpligtelser og rettigheder efter deres natur kun påhviler eller tilkommer fysiske personer, jf. eksempelvis reglerne om værnepligt og stemmeret. Dertil kommer, at enkelte regler, hvor en ligestilling principielt er mulig, gør forskel på juridiske og fysiske personers retsstilling ud fra en vurdering af, at ligestilling ikke ville være hensigtsmæssigt, jf. eksempelvis reglerne om gældssanering, som alene omfatter fysiske personer<sup>192</sup>.

Retten til beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kan som udgangspunkt alene tilkomme fysiske personer, da alene fysiske personer har en bestemt race eller en bestemt etnisk oprindelse, jf. dog nedenfor om virksomheder med ”etnisk præg”. En beskyttelse af juridiske personer mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse må derfor rette sig mod at beskytte den juridiske person mod forskelsbehandling, der er en følge af de til den juridiske person knyttede personers race eller etniske oprindelse. Dette er også udgangspunktet i direktivets betragtning nr. 16, hvorefter en beskyttelse af juridiske personer mod forskelsbehandling skal rette sig mod at beskytte juridiske personer, der forskelsbehandles på grund af deres medlemmers race eller etniske oprindelse. Beskyttelse af juridiske personer

---

<sup>192</sup> Bernhard Gomard (1999), s. 3 ff.

---

mod forskelsbehandling har derfor en vis lighed med beskyttelse af en enkeltperson mod forskelsbehandling på grund af en anden persons race eller etniske oprindelse, jf. ovenfor.

Det er dog klart, at en beskyttelse af juridiske personer ikke er relevant på alle områder. Det er således alene fysiske personer, der kan blive forskelsbehandlet i forbindelse med eksempelvis adgang til beskæftigelse, ydelse af social hjælp og adgang til uddannelse. En beskyttelse af juridiske personer er derimod relevant, særligt for så vidt angår adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, hvor en juridisk person kan blive nægtet levering på grund af de til den juridiske person knyttede fysiske personers race eller etniske oprindelse. En beskyttelse mod forskelsbehandling af juridiske personer kan endvidere være relevant i forhold til beskyttelse mod forskelsbehandling ved medlemskab af og deltagelse i organisationer, idet også juridiske personer kan være medlemmer af organisationer.

Dansk ret udelukker ikke, at juridiske personer kan være beskyttet mod krænkelse, der er rettet mod medlemmer af eller deltagere i den juridiske person. Straffelovens § 267 om ærekrænkelser omfatter også en beskyttelse af juridiske personer, hvad enten krænkelsen er rettet mod enheden som sådan eller mod en ubestemt del af dens medlemmer, ansatte etc.

De almindelige forvaltningsretlige principper om saglig forvaltning indebærer i lighed med, hvad der gælder for enkeltpersoners beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af tredjemands etniske oprindelse, at en forvaltningsmyndighed typisk ikke sagligt kan lægge vægt på de til den juridiske person knyttede personers race eller etniske oprindelse i en sag vedrørende den juridiske persons forhold. Den juridiske person kan i så fald som part i sagen klage over afgørelsen. Også i dette tilfælde indebærer dansk ret således en beskyttelse af juridiske personer mod forskelsbehandling rettet mod enkeltpersoner med tilknytning til den juridiske person.

Der findes også privatretlige principper, der kan indebære en beskyttelse af juridiske personer mod usaglig forskelsbehandling på grund af enkeltpersoners race eller etnisk oprindelse. Det følger således af almindelige konkurrenceretlige principper, at en privat erhvervsdrivendes beslutning om at nægte at indgå en aftale med en anden privat erhvervsdrivende skal være båret af en saglig, objektiv og rimelig begrundelse, såfremt leverandøren i øvrigt har en dominerende position på markedet, og såfremt adgangen til leverancen er af væsentlig betydning for den, der

---

## Kapitel 7

---

ønsker at indgå aftalen, jf. herved konkurrencelovens § 11<sup>193</sup>. Det bemærkes, at uden for de af konkurrencelovens § 11 omfattede situationer kan der næppe opstilles et tilsvarende generelt saglighedskrav. Det følger endvidere af almindelige obligationsretlige principper, at en juridisk person i tilfælde, hvor en medkontrahent eksempelvis undlader at opfylde sine kontraktsretlige forpligtelser på grund af fordomme over for de til den juridiske person knyttede personers race eller etniske oprindelse, kan gøre almindelige misligholdelsesbeføjelser gældende over for medkontrahenten.

En juridisk person kan således, såfremt den juridiske person har den fornødne retlige interesse, anlægge civilt søgsmål, hvis den juridiske person eksempelvis mener at have lidt et tab i forbindelse med, at en til den juridiske person knyttet person er blevet forskelsbehandlet på grund af personens race eller etniske oprindelse. En juridisk person kan efter omstændighederne også kræve godtgørelse for tort efter erstatningsansvarslovens § 26<sup>194</sup>.

Juridiske personer er således undergivet en forholdsvis vidtgående retlig beskyttelse mod forskelsbehandling, der er en følge af de til den juridiske person knyttede personers race eller etniske oprindelse. Denne beskyttelse omfatter i vidt omfang netop de situationer, hvor den juridiske person har en selvstændig interesse i at blive beskyttet.

Denne beskyttelse suppleres af, at den enkeltperson, som konkret er blevet forskelsbehandlet, selv kan påberåbe, at forbudet mod forskelsbehandling er blevet overtrådt.

Efter udvalgets opfattelse bør der endvidere udvises tilbageholdenhed med mere generelt at udvide forbudet mod forskelsbehandling på dette punkt.

Udvalget har herved bl.a. lagt vægt på, at der kan tænkes at forekomme situationer, hvor den person, som konkret har været udsat for forskelsbehandlingen, ikke selv ønsker, at sagen forelægges en retsanvendende instans eller en domstol til afgørelse. I sådanne tilfælde *kan* det virke uheldigt, hvis den juridiske person på eget initiativ kan forelægge sagen til domstolens afgørelse og dermed inddrage personen i en sag i strid med personens egne ønsker.

---

<sup>193</sup> Lovbekendtgørelse nr. 539 af 28. juni 2002.

<sup>194</sup> Jens Møller (1999), s. 470.



Sammenfattende finder udvalget, at der ikke er grundlag for at foreslå, at der i ny lovgivning fastsættes en særskilt bestemmelse om, at forbudet mod forskelsbehandling også omfatter et forbud mod forskelsbehandling på grund af de til den juridiske person knyttede personers race eller etniske oprindelse.

Det kan endelig overvejes, om det forhold, at en bestemt juridisk person har et "*etnisk præg*" eller i øvrigt på anden måde udtrykker "etniske værdier" eller lignende bør beskyttes mod forskelsbehandling, uanset den til virksomheden knyttede personkreds' race eller etniske oprindelse.

En beskyttelse mod forskelsbehandling af en juridisk person på grund af den juridiske persons etniske præg eller lignende vil imidlertid give anledning til problemer. Hermed sigtes særligt til, at spørgsmålet om, hvornår en juridisk person har et bestemt etnisk præg vil give anledning til betydelig tvivl og i øvrigt beror på en meget subjektiv vurdering. Der er på den baggrund efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for at foreslå en beskyttelse af juridiske personer på grund af den juridiske persons etniske præg.

I tilknytning til drøftelsen om beskyttelse af juridiske personer kan rejses spørgsmålet om beskyttelse af *enkeltmandsejede virksomheder*, hvor ejeren selv udfører alle eller størstedelen af virksomhedens opgaver. Sådanne enkeltmandsvirksomheder kan omfatte små detailforretninger, kiosker, landbrug m.v., ligesom også virksomheder inden for de liberale erhverv, som for eksempel advokater, revisorer og læger, kan være omfattet.

Forskelsbehandling af enkeltmandsvirksomheder på grund af ejerens etniske oprindelse må betragtes som forskelsbehandling af den enkeltperson, der ejer virksomheden og udfører virksomhedens opgaver. Dette indebærer, at den pågældende ejer vil være beskyttet af forbudet mod forskelsbehandling af enkeltpersoner.

Der kan endvidere forekomme forholdsvis store enkeltmandsejede virksomheder. Tilfælde, hvor en medarbejder i en sådan virksomhed forskelsbehandles i forbindelse med udførelse af opgaver for virksomheden, kan sidestilles med forskelsbehandling af en juridisk person, hvor en

---

## Kapitel 7

medarbejder forskelsbehandles under udførelse af opgaver inden for den juridiske persons virksomhed. Dette indebærer, at en sådan virksomhed allerede efter dansk ret er beskyttet mod forskelsbehandling i samme vide udstrækning som juridiske personer.

### **6.3. Afgrænsning af, hvilke organer m.v. og personer der er omfattet af forbudet mod forskelsbehandling**

#### **6.3.1. Afgrænsning af den offentlige og den private sektor**

Det følger af direktivets artikel 3, stk. 1, at forbudet mod forskelsbehandling gælder for ”både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer”. Denne bestemmelse kan læses både som en afgrænsning af direktivets materielle anvendelsesområde og som en afgrænsning af, hvilke organer m.v. der er omfattet af forbudet mod forskelsbehandling. Bestemmelsen indebærer, for så vidt angår, hvilke organer m.v. der er omfattet af direktivet, at direktivets forbud mod forskelsbehandling gælder for en bred af kreds af myndigheder, institutioner m.v., i det omfang de varetager opgaver inden for de i bestemmelsen nævnte områder.

I forhold til dansk ret følger heraf, at direktivets forbud mod forskelsbehandling gælder for alle forvaltningsmyndigheder, uanset om de hører under den statslige eller den kommunale forvaltning, og uanset om der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsmyndigheder som f.eks. Danmarks Nationalbank.

Det må efter udvalgets opfattelse endvidere følge, at direktivet som udgangspunkt også gælder for offentlige myndigheder, der ikke er forvaltningsmyndigheder. Hermed sigtes særligt til domstolene samt til Folketinget og organer med tilknytning til Folketinget såsom Folketingets Ombudsmand, statsrevisorerne og Rigsrevisionen. Direktivet gælder således efter udvalgets opfattelse for disse myndigheder i det omfang, myndighederne varetager opgaver inden for

---

direktivets anvendelsesområde. Dette kan være tilfældet i de konkrete tilfælde, hvor myndighederne udfører *administrative funktioner*, der falder ind under direktivets anvendelsesområde. Som eksempel herpå kan nævnes, at de pågældende myndigheder er omfattet af direktivets forbud mod forskelsbehandling i forbindelse med ansættelse af og fastsættelse af arbejdsvilkår for det til myndigheden knyttede personale i det omfang, beslutning herom i øvrigt træffes af den pågældende myndighed.

Folketingets virksomhed som *lovgiver* er som udgangspunkt ikke omfattet af direktivet. Det følger dog af direktivets artikel 14, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at alle love, der strider mod princippet om ligebehandling, ophæves. Hvis Folketinget i øvrigt vedtager regler, der indebærer en overtrædelse af direktivet, vil dette kunne blive påtalt i anden sammenhæng. Uforenelige regler vil kunne blive underkendt af domstolene i overensstemmelse med princippet om EU-rettens forrang, herunder eventuelt i forbindelse med forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-domstolen.

Domstolenes udøvelse af *judicielle funktioner*, dvs. udøvelse af dømmende myndighed og funktioner, der knytter sig hertil, må efter udvalgets opfattelse antages at falde uden for direktivets anvendelsesområde, idet der ikke i forbindelse med domstolenes judicielle funktioner varetages opgaver inden for direktivets anvendelsesområde.

Direktivet omfatter også den private sektor og dermed også institutioner, foreninger og selskaber m.v., der er organiseret på privatretligt retsgrundlag. Private erhvervsvirksomheder er således omfattet af direktivet, uanset om den private virksomhed er organiseret som enkeltmandsvirksomhed, interessentskab eller et anparts- eller aktieselskab. Endvidere vil erhvervs- og arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, arbejdsløshedskasser m.v. være omfattet af forbudet mod forskelsbehandling. Endelig vil statslige og kommunale institutioner, der er organiseret i selskabsform, f.eks. som aktieselskab, være omfattet. Det bemærkes, at det er uden betydning, om den private virksomhed m.v., der er omfattet af udtrykket "den private sektor", er en personligt ejet virksomhed eller en selskabsdrevet virksomhed. En fysisk person, der driver en enkeltmandsejet virksomhed, er – i lighed med selskaber drevet som juridiske personer – omfattet af direktivets forbud mod forskelsbehandling.

---

## Kapitel 7

Der findes en række organer i grænseområdet mellem den offentlige forvaltning og den private sektor, hvor spørgsmålet om, hvorvidt sådanne organer skal betragtes som del af den offentlige forvaltning eller den private sektor, kan give anledning til tvivl. Dette gælder særligt de selvejende institutioner, som er oprettet på privatretligt grundlag gennem vedtagelse af vedtægter. Sådanne organer på grænsen mellem den offentlige forvaltning og den private sektor er, uanset om deres præcise rubricering kan volde tvivl, også omfattet af direktivet. Dette understreges også af, at direktivet omfatter "offentlige organer" og således tilsyneladende tilsigter at gælde for organer på grænsen mellem den offentlige og den private sektor. Det skal dog bemærkes, at sådanne organer ikke almindeligvis betegnes som "offentlige organer" i dansk ret.

De ovenstående betragtninger indebærer, at en offentlig myndighed, en privat virksomhed eller et organ på grænsen mellem de to sektorer vil være omfattet af forbudet mod forskelsbehandling, når de udfører opgaver inden for direktivets anvendelsesområde. Udvalget har derfor ikke fundet det nødvendigt at foretage en nærmere gennemgang af, hvilke organer, institutioner m.v. der er omfattet af direktivet og dermed af ny lovgivning, idet der dog henvises til de ovenstående betragtninger vedrørende Folketinget og dertil knyttede institutioner.

### **6.3.2. Afgrænsning af personkredsen inden for den offentlige og den private sektor**

Det følger af de ovenstående bemærkninger, at direktivet omfatter enhver offentlig myndighed og privat virksomhed, når den pågældende myndighed eller virksomhed udfører opgaver inden for direktivets anvendelsesområde.

Offentlige myndigheder og private virksomheder m.v. er kollektive enheder, der alene kan handle gennem en eller flere til myndigheden eller virksomheden knyttede personer.

Direktivet indeholder imidlertid ikke nogen nærmere regulering af, hvilke til den offentlige myndighed eller private virksomhed knyttede enkeltpersoners handlinger der kan medføre en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling. Hermed sigtes til, om det er enhver til myndigheden eller virksomheden knyttet person, hvis handlinger kan indebære en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, eller om forbudet alene omfatter en snævrere kreds af personer. Dette spørgsmål behandles nedenfor i afsnit 6.3.2.1. i relation til forbudet mod direkte

---

og indirekte forskelsbehandling, og i afsnit 6.3.2.2. behandles spørgsmålet i relation til forbudet mod chikane.

Som det vil fremgå, er det udvalgets opfattelse, at direktivet og dermed ny lovgivning omfatter en meget bred kreds af personer i forbindelse med udførelse af opgaver inden for direktivets anvendelsesområde. På den baggrund har udvalget overvejet, om der bør fastsættes særlige regler om, hvem der hæfter for overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, eller om dansk rets almindelige regler bør finde anvendelse. Dette spørgsmål drøftes nedenfor i afsnit 6.3.3.

#### **6.3.2.1. Afgrænsning af personkredsen i forhold til forbudet mod direkte og indirekte forskelsbehandling**

Som anført indeholder direktivet ikke nogen nærmere afgrænsning af, hvilke enkeltpersoners forhold eller gerninger inden for myndighedens eller virksomhedens område der kan indebære en overtrædelse af direktivet.

Efter udvalgets opfattelse må det antages, at direktivet ved generelt at omfatte ”den offentlige og den private sektor” har til formål – i lighed med national lovgivning, der afgrænser en lovs anvendelsesområde til eksempelvis ”den offentlige forvaltning” eller lignende – at sikre en bred afgrænsning af, hvilke enkeltpersoner der er omfattet.

Kredsen af personer, hvis handlinger kan medføre en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, skal afgrænses på tilsvarende vis i kommende lovgivning. Enhver person, der virker i den offentlige eller den private sektor, er derfor omfattet af forbudet mod forskelsbehandling. Dette indebærer, at det er uden betydning for, om der foreligger en overtrædelse af forbudet mod *direkte og indirekte forskelsbehandling*, om overtrædelsen er begået af arbejdsgiveren, af (andre) personer i ledelsen, af de ansatte eller eventuelt af andre knyttet til den pågældende myndighed eller virksomhed, såfremt der i øvrigt er tale om en overtrædelse i forbindelse med udførelse af opgaver inden for direktivets anvendelsesområde. Det må naturligvis være en forudsætning, at overtrædelsen er begået i forbindelse med udførelse af arbejde inden for den pågældende myndigheds eller virksomheds område, således at en medarbejders private overtrædelser ikke er omfattet, jf. neden for om private overtrædelser. Der

kan eksempelvis være tale om en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, såfremt en ansat i en kommunal forvaltning nægter en person social hjælp på grund af denne persons race eller etniske oprindelse.

#### 6.3.2.2. Afgrænsning af personkredsen i forhold til forbudet mod chikane

Forbudet mod *chikane* må antages på tilsvarende vis at gælde for enhver person, der er tilknyttet en myndighed eller en virksomhed og udøver chikane i forbindelse med varetagelse af opgaver, der i øvrigt er omfattet af direktivets anvendelsesområde. En ansat i en kommunal forvaltning, der udøver chikane over for en borger i forbindelse med behandling af en konkret sag, er således omfattet af direktivets forbud mod chikane, ligesom en lærer, der udøver chikane over for en elev i forbindelse med undervisning, er omfattet af forbudet mod chikane.

Særligt for så vidt angår chikane på arbejdsmarkedet bemærkes, at en arbejdsgivers chikanøse adfærd over for en ansat er omfattet af forbudet mod direktivet. Direktivets anvendelsesområde omfatter et forbud mod forskelsbehandling i forbindelse med ”beskæftigelse og arbejdsvilkår”, og der må heraf følge et forbud for arbejdsgiveren mod at udsætte arbejdstagere for chikanøs adfærd.

Chikanøs adfærd blandt de ansatte indbyrdes synes derimod ikke omfattet af direktivets forbud mod chikane. Det er alene arbejdsgiveren, der er ansvarlig for arbejdsvilkårene, og der synes derfor ikke af direktivet at kunne udledes et forbud mod etnisk chikane blandt de ansatte.

På den baggrund har udvalget overvejet, om der bør fastsættes regler om forbud mod etnisk chikane blandt de ansatte indbyrdes.

Ved sine overvejelser herom har udvalget taget udgangspunkt i den regulering af seksuel chikane, som er fastsat i lovgivningen om ligestilling af kvinder og mænd. Denne lovgivning, der nærmere gennemgås neden for i afsnit 6.3.3., omfatter ikke seksuel chikane, der udøves mellem ligestillede eller sidestillede som f.eks. arbejdstagere. Seksuel chikane mellem arbejdstagere er i stedet omfattet af erstatningsansvarslovens regler.

---

Anvendelse af de bevisregler, der ifølge direktivet skal gælde i sager vedrørende overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, kan efter udvalgets opfattelse forekomme vidtgående i forhold til den enkelte ansatte, der anklages for at have udøvet chikanen.

Endelig kan det anføres, at der efter udvalgets opfattelse gælder en forpligtelse for arbejdsgivere til i rimeligt omfang at sikre sine ansatte mod etnisk chikane. Dette indebærer, at en arbejdsgiver har en generel pligt til at beskytte sit personale mod etnisk chikane, der udøves af en ansat over for en anden ansat. Arbejdsgiverens forpligtelse, hvis nærmere indhold må bero på den konkrete situation, omfatter særligt en pligt til at gribe ind over for konkrete forhold, såfremt arbejdsgiveren har haft kendskab til forholdet. Dertil kommer en mere generel pligt til at modvirke etnisk chikane i forbindelse med arbejdets udførelse.

På den baggrund anbefaler udvalget, at ny lovgivning, hvorved direktivets bestemmelse om forbud mod chikane på arbejdsmarkedet gennemføres, ikke bør omfatte chikanøs adfærd mellem arbejdstagere. Dette indebærer i lighed med forbudet mod seksuel chikane, at adgang til godtgørelse for ikke økonomisk tab på grund af etnisk chikane blandt ansatte i stedet reguleres af erstatningsansvarsloven.

### 6.3.3. Bør der fastsættes særlige regler om hæftelsesansvaret?

Af de ovenstående overvejelser følger, at det er enhver til den offentlige myndighed eller det private selskab m.v. knyttet enkeltperson, hvis handlinger kan medføre en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling. Dog foreslår udvalget, at forbudet mod etnisk chikane ikke skal gælde for chikane blandtigestillede som eksempelvis arbejdstagere.

Der følger ikke af direktivet nogen nærmere regulering af, hvem et krav om erstatning m.v. skal rettes mod i tilfælde af overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling. Det forhold, at en ansats handlinger kan medføre en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, indebærer ikke nødvendigvis, at et krav om erstatning og/eller godtgørelse skal rettes mod den pågældende ansatte selv.

---

På den baggrund har udvalget overvejet, om der er behov for at fastsætte særlige regler om, hvem der skal hæfte for det erstatningsansvar m.v., som en ansat måtte pådrage sig ved overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, eller om dansk rets almindelige regler skal finde anvendelse.

Det er det erstatningsretlige udgangspunkt i dansk ret, at et krav om erstatning for økonomisk tab og/eller godtgørelse for ikke-økonomisk tab skal rettes mod den, der udøver forskelsbehandlingen. Af dansk rets almindelige regel om arbejdsgiveres erstatningsansvar (principalansvaret) følger dog, at en arbejdsgiver hæfter for det erstatningsansvar, som de ansatte måtte pådrage sig ved uforsvarlige skadegørende handlinger, der er foretaget under arbejdets udførsel, medmindre den pågældende adfærd må betegnes som abnorm eller inadækvat. Ansvaret påhviler i sådanne sager arbejdsgiveren direkte.

I lov om ligestilling af kvinder og mænd<sup>195</sup> (ligestillingsloven) er der fastsat særlige regler om, hvem et krav om erstatning m.v. skal rettes mod i tilfælde af overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling. Forbudet mod forskelsbehandling på grund af køn i lov om ligestilling af kvinder og mænd omfatter enhver arbejdsgiver, myndighed eller organisation, jf. lovens § 2, stk. 1. Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 2, stk. 1, der blev ændret ved lov nr. 440 af 7. juni 2001, fremgår følgende om bestemmelsens indhold:

”Inden for ligebehandlingsloven er det arbejdsgivere, der er pligtssubjekter i forhold til lovens regler om forbud mod forskelsbehandling på grund af køn. Sager om seksuel chikane mellem kolleger (arbejdstagere) behandles efter erstatningsansvarsloven.

Ligestillingslovens anvendelsesområde er bredt, nemlig den offentlige forvaltning, erhvervsmæssig og almen virksomhed, og spørgsmålet om, hvilke personer der er forpligtet i henhold til loven, fremgår derfor ikke direkte af loven.

Ligestillingslovens regler om forbud mod forskelsbehandling på grund af køn vil derfor kunne gælde for en lærers seksuelle chikane over for en elev, seksuel chikane over for en lærerkollega, eller hvis en elev påberåber sig anden kønsdiskrimination, f.eks. en elev, der er utilfreds med en karakter.

---

<sup>195</sup> Jf. lov nr. 388 af 30. maj 2000, som ændret ved lov nr. 440 af 7. juni 2001.



---

Med det foreliggende ændringsforslag justeres ligestillingsloven således, at man kun forpligter de stærke pligtssubjekter, altså virksomhederne eller myndighederne, men ikke f.eks. arbejdstagere.

En sag efter ligestillingsloven om seksuel chikane eller anden klage over diskrimination (f.eks. dårlig karakter) mod en lærer vil herefter skulle rejses over for skolen/kommunen.

Følgende eksempler på stærke pligtssubjekter kan nævnes:

- En lærers diskrimination, for eksempel seksuel chikane eller anden kønsdiskrimination over for elever: klagen rettes mod skolen/kommunen og ikke mod læreren.
- En sygehuslæges seksuelle chikane over for en patient: klagen rettes mod sygehuset og ikke mod lægen.
- En privatpraktiserende læges diskrimination, f.eks. ved i højere grad at behandle kvindelige end mandlige patienter: klagen rettes mod klinikens indehaver.
- En dørmands diskrimination af mandlige gæsters adgang til et diskotek: klagen rettes mod diskotekets indehaver.

Sager om diskrimination, der foregår blandt ligestillede eller sidestillede, vil med ændringsforslaget være omfattet af erstatningsansvarsloven, således som det er tilfældet inden for ligebehandlingslovens område.”<sup>196</sup>

Denne regulering af ansvarssubjektet i sager om erstatning for tab på grund af overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling svarer i ganske vidt omfang til dansk rets almindelige erstatningsregler. På enkelte punkter synes bestemmelsen i ligestillingsloven dog at adskille sig fra det almindelige udgangspunkt i dansk ret. Bestemmelsen synes således at indebære, at arbejdsgiverens ansvar efter bestemmelsen omfatter enhver overtrædelse af lovudkastets forbud mod forskelsbehandling, herunder også adfærd, der i øvrigt må betegnes som inadækvat eller abnorm i forhold til udførelsen af tjenesten. Bestemmelsen synes endvidere at indebære, at der alene kan rettes et krav om erstatning og/eller godtgørelse mod arbejdsgiveren for den, der udøver forskelsbehandlingen. Der kan derimod ikke rettes et krav direkte mod arbejdstageren, uanset om et sådant krav ville kunne rejses efter de almindelige erstatningsregler.

---

<sup>196</sup> Jf. Folketingstidende 2000-2001, tillæg B, s. 1411.

Efter udvalgets opfattelse bør den lov, der gennemfører direktivet, ikke indeholde en tilsvarende regel om, hvem der hæfter for overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling. En udvidelse af det almindelige principalansvar kan efter udvalgets opfattelse forekomme vidtgående, særligt under hensyn til, at der vil være tale om ny lovgivning, hvor karakteren af og antallet af sager endnu ikke kendes. Der kan derfor være grund til at udvise en vis tilbageholdenhed med at foreslå særlige regler om ansvarsplacering. Dertil kommer, at arbejdsgiveren har en generel pligt til at modvirke forskelsbehandling i forbindelse med arbejdets udførelse, jf. herom nedenfor, og at der således allerede kan påhvile arbejdsgiveren et vist ansvar.

Af de anførte grunde finder udvalget, at der ikke bør fastsættes særlige regler om, hvem et krav skal rettes mod i sager om overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling. Spørgsmålet om, hvem et krav om erstatning m.v. skal rettes mod, skal i stedet afgøres efter dansk rets almindelige erstatningsretlige regler. Dette gælder såvel krav, der hidrører fra en overtrædelse af forbudet mod direkte og indirekte forskelsbehandling, som krav, der er udsprunget af en overtrædelse af forbudet mod etnisk chikane.

#### **6.3.4. Privatpersoner**

Udvalget har overvejet, i hvilket omfang enkeltpersoner som privatpersoner, dvs. personer, som handler uden for deres erhverv, er omfattet af direktivet. Hermed sigtes således til enkeltpersoner, der ikke handler som arbejdsgiver eller ansat hos en offentlig myndighed eller privat virksomhed m.v.

Det må antages, at privatpersoner generelt vil være omfattet af direktivet, når de – uden at være ansatte knyttet til en offentlig myndighed eller virksomhed – udøver aktiviteter inden for direktivets anvendelsesområde. Om end udtrykket ”den private sektor” måske ikke efter sædvanlig sprogbrug omfatter privatpersoner, er der ikke grundlag for at antage, at det hermed har været hensigten at udelukke privatpersoner fra direktivets anvendelsesområde.

Det er dog samtidig klart, at de aktiviteter, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde, ikke almindeligvis udøves af privatpersoner, og spørgsmålet om privatpersoners ansvar for overtrædelse af direktivet på disse områder vil derfor sjældent opstå. Der kan eksempelvis peges

---

på, at privatpersoner almindeligvis ikke yder social beskyttelse eller leverer social goder. Der kan også peges på, at forbudet mod forskelsbehandling i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, efter EU-rettens almindelige regler om fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser omfatter sådanne aktiviteter, når der er tale om erhvervmæssig drift, jf. afsnit 6.4.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at forbudet mod forskelsbehandling ikke i ny lovgivning bør udvides til at omfatte privatpersoners udøvelse af aktiviteter af mere privat karakter. Udvalget har herved lagt vægt på, at dette er i overensstemmelse med den gældende lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., der alene omfatter erhvervmæssige aktiviteter. Dertil kommer, at sådanne forbud kan være vanskelige at håndhæve og under alle omstændigheder skal udformes således, at der tages hensyn til den enkelte persons ret til beskyttelse af privatsfæren.

Udvalget finder dog anledning til at understrege, at forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i forbindelse med privatpersoners aktiviteter af privat karakter bør modvirkes. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at et forbud i lovgivningen ikke udgør det bedst egnede middel til at modvirke forskelsbehandling i de angivne situationer, og udvalget foreslår derfor, at ny lovgivning ikke omfatter enkeltpersoners udøvelse af aktiviteter af privat karakter.

## **6.4. Det materielle anvendelsesområde**

### **6.4.1. Udvalgets generelle overvejelser**

Direktivets materielle anvendelsesområde er fastlagt i artikel 3. Bestemmelsen indeholder en opregning af de samfundsområder, hvor forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse finder anvendelse (artikel 3, stk. 1, litra a) til h)). På de opregnede områder finder direktivet efter artikel 3, stk. 1, imidlertid kun anvendelse ”inden for de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet”.

Dette rejser spørgsmålet, om begrænsningen ”inden for de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet” skal medtages i de danske regler. Dette rejser endvidere spørgsmålet, om

anvendelsesområdet i forbindelse med gennemførelsen af direktivet i dansk lovgivning skal begrænses til de samfundsområder, der udtrykkeligt er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a) til h), eller om ny lovgivning bør gælde generelt. Disse spørgsmål behandles i det følgende.

En afgrænsning af lovudkastets anvendelsesområde i overensstemmelse med direktivets anvendelsesområde, således at forbudet mod forskelsbehandling alene finder anvendelse, når der varetages opgaver inden for Fællesskabets beføjelser, vil indebære, at en række samfundsområder ikke vil være omfattet af ny lovgivnings anvendelsesområde. En afgrænsning i overensstemmelse med direktivets anvendelsesområde vil endvidere indebære, at den enkelte borger kan opleve, at lovgivningen indebærer en noget vilkårlig afgrænsning af forbudets anvendelsesområde. En sådan afgrænsning vil således indebære, at alene dele af det sociale område eller uddannelsesområdet vil være omfattet.

Dertil kommer, at en præcis afgrænsning af, hvilke områder der henhører under Fællesskabets beføjelser kan give anledning til tvivl, og at det derfor må anses for at være mindre hensigtsmæssigt at afgrænse lovudkastets anvendelsesområde i overensstemmelse hermed.

På en række områder gælder der allerede i dansk ret et forbud mod direkte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. En undladelse af at medtage begrænsningen ”inden for de beføjelser, Traktaten tillægger Fællesskabet” i ny lovgivning vil derfor ikke på disse område indebære en udvidelse af anvendelsesområdet for selve forbudet mod direkte forskelsbehandling.

Efter udvalgets opfattelse taler disse forhold for at udelade begrænsningen ”inden for de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet” i ny lovgivning til gennemførelse af direktivet<sup>197</sup>.

Udvalget har herefter overvejet, om anvendelsesområdet for ny lovgivning til gennemførelse af direktivet skal begrænses til de samfundsområder, der udtrykkeligt er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a) til h), eller om lovudkastet bør gælde generelt.

---

<sup>197</sup> Særligt for så vidt angår undervisning henvises til kapitel 4, afsnit 7.3.

---

En udvidelse af direktivets anvendelsesområde vil lovteknisk kunne foretages ved mere generelt at lade loven gælde for al offentlig forvaltning og privat virksomhed. Den mere præcise udformning af anvendelsesområdet kan ske på flere måder, og der kan i givet fald fastsættes undtagelser for bestemte samfundsområder, som ikke bør være omfattet af lovens anvendelsesområde. Denne fremgangsmåde vil sikre, at loven finder anvendelse på ethvert område, som ikke klart er undtaget fra lovens anvendelsesområde.

Til støtte for, at anvendelsesområdet i ny lovgivning afgrænses ved opregning af de områder, der er nævnt i direktivet, kan anføres, at direktivet allerede har et meget bredt anvendelsesområde. Ny lovgivning, der afgrænser anvendelsesområdet med udgangspunkt i direktivet, vil derfor sikre en meget vidtgående beskyttelse af den enkelte mod forskelsbehandling. Udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed vil således i meget vidt omfang være omfattet af forbudet mod forskelsbehandling, da ny lovgivning i overensstemmelse med direktivet bredt vil omfatte levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig. Offentlige myndigheders virksomhed vil ligeledes i meget vidt omfang være omfattet, hvortil kommer, at de almindelige retsgrundsætninger om saglig forvaltning fortsat vil finde anvendelse og dermed supplere forbudet i ny lovgivning mod forskelsbehandling.

I enkelte tilfælde kan der være et sagligt behov for at kunne forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse. Det kan tænkes, at velgørenhedsforeninger ønsker at tilgodese en persongruppe af en bestemt etnisk oprindelse i forbindelse med uddeling af hjælp eller lignende. En yderligere udvidelse af ny lovgivnings anvendelsesområde til generelt at omfatte den offentlige forvaltning og den private sektor vil rejse en række særskilte problemer særligt vedrørende behovet for at gøre undtagelser.

Dertil kommer, at der kan være grund til afvente de første erfaringer med anvendelsen af ny lovgivning, inden der tages stilling til, om lovens anvendelsesområde skal udvides. Dette gælder eksempelvis anvendelsen af bevisbyrdereglerne, ligesom der kan være grund til at afvente de første erfaringer vedrørende anvendelse af forbudet mod chikane, inden anvendelsesområdet foreslås udvidet til at gælde generelt.

---

På baggrund af det anførte finder udvalget, at anvendelsesområdet i ny lovgivning bør fastsættes i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 1, litra a) til h).

Dette indebærer, at direktivets artikel 3, stk. 1, litra e)-h), foreslås gennemført i ny selvstændig lov, mens direktivets artikel 3, stk. 1, litra a)-c), der omhandler arbejdsmarkedet, i overensstemmelse med udvalgets overvejelser herom foreslås gennemført i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Da denne lov efter udvalgets opfattelse allerede omfatter de i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a)-c), anførte områder, er der ikke anledning til at foreslå denne lovs anvendelsesområde ændret med henblik på at gennemføre direktivets artikel 3, stk. 1, litra a)-c).

Særligt for så vidt angår direktivets artikel 3, stk. 1, litra d), er det udvalgets opfattelse, at bestemmelsen bør gennemføres i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., for så vidt angår medlemskab og deltagelse i en arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisation, og i udvalgets forslag til ny lovgivning, for så vidt angår medlemskab og deltagelse i en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv.

#### 6.4.2. Nærmere beskrivelse af de enkelte områder

Udvalget har overvejet, om lovudkastet bør indeholde en mere præcis beskrivelse af de samfundsområder, der er omfattet, eller om det er mest hensigtsmæssigt at anvende direktivets formuleringer ved beskrivelsen af de omfattede samfundsområder. En mere præcis beskrivelse kunne formuleres ved i loven at medtage en udtømmende opregning af ydelser m.v.

Uden en mere præcis beskrivelse vil lovudkastet indeholde et forbud mod forskelsbehandling på en række områder, uden at det nærmere fremgår, hvilke ydelser m.v. der nærmere bestemt falder under det pågældende område.

For den retsanvendende myndighed og for den enkelte borger kan der derfor opstå tvivlsspørgsmål om, hvorvidt en bestemt ydelse eller ordning er omfattet af den lov, der gennemfører direktivet. Dette gælder måske særligt i forhold til områderne social beskyttelse,

---

sociale goder og uddannelse, hvor grænsen for, hvilke ydelser m.v. der er omfattet, kan give anledning til tvivl.

Hensynet til at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet i dansk ret taler efter udvalgets opfattelse for, at der ikke bør foretages en yderligere præcisering i lovteksten af, hvilke nærmere bestemte ydelser m.v. der tilsigtes omfattet af lovudkastet. En sådan præcisering kunne skabe risiko for, at ydelser m.v., der er omfattet af Fællesskabets beføjelser på de i direktivet opregnede samfundsområder, utilsigtet blev holdt uden for lovudkastets anvendelsesområde ud fra en antagelse om, at den pågældende ydelse ikke var omfattet af Fællesskabets beføjelser.

Fællesskabsrettens dynamiske karakter indebærer endvidere, at grænserne for Fællesskabets beføjelser er under fortsat forandring. En mere detaljeret opregning i lovudkastet end den, der er anvendt i direktivet, ville nødvendiggøre en løbende tilpasning af lovteksten afhængig af udviklingen i Fællesskabets beføjelser.

Da den mere præcise afgrænsning af lovudkastets anvendelsesområde kan give anledning til tvivl, skal udvalget pege på nogle ydelser m.v., som efter udvalgets opfattelse tilsigtes at være omfattet. Det skal understreges, at den følgende gennemgang af ydelser m.v., der tilsigtes at være omfattet af lovudkastet, ikke er udtømmende, ligesom enhver ydelse m.v., der i øvrigt falder ind under Fællesskabets beføjelser på de pågældende områder, vil være omfattet.

Omfattet af begrebet *social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje*, er en lang række ydelser af social eller sundhedsmæssig karakter, herunder ydelser ved arbejdsløshed, ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervs sygdomme, børnetilskud og familieydelser samt pension. Det er uden betydning, om der er tale om ydelser m.v., der helt eller delvist finansieres ved hjælp af bidrag, eller om de finansieres af det offentlige.

Særligt om *sundhedspleje* kan anføres, at dette begreb generelt omfatter adgang til og gennemførelse af sygepleje og patientbehandling, herunder medicinsk diagnose, hjemmesygepleje, ydelser ved moderskab og forebyggende sundhedsordninger. Omfattet er endvidere tandpleje og ydelser såsom ergo- og fysioterapi, kiropraktisk behandling m.v. Også andre ydelser, der ydes som led i

sygepleje eller patientbehandling, er omfattet, herunder eksempelvis andre ydelser, der er omfattet af sygesikringen, såsom medicintilskud m.v.

*Sociale goder* omfatter ydelser af mere generel social og kulturel karakter, der således supplerer de ydelser, der er omfattet af begrebet social beskyttelse. Dette kan eksempelvis dreje sig om uddannelsesstøtte, studielån, boligstøtte, boligsikring og anden form for støtte til boliger, adgang til ældreboliger, adgang til fritidsaktiviteter, ligesom særlige rabatter som eksempelvis på transportpriser eller ved adgang til kulturelle aktiviteter er omfattet.

*Uddannelse* omfatter bl.a. almene grunduddannelser og fritidsundervisning, herunder folkeskolen, frie grundskoler, privatskoler og gymnasier. Uddannelse, der har karakter af voksenundervisning og folkeoplysning, herunder voksenuddannelse, produktionsskoler, ungdomsskoler og daghøjskoler, vil også være omfattet, ligesom uddannelse på universiteter og seminarer er omfattet. Erhvervsmæssige uddannelser er omfattet i det omfang, sådanne uddannelser ikke er omfattet af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Udtrykket *adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig*, jf. artikel 3, stk. 1, litra h), omfatter varer og tjenesteydelser, herunder bolig, der leveres eller udføres som led i erhvervsmæssig drift. Heri ligger, at der skal være tale om økonomiske aktiviteter af et vist omfang og intensitet. Det er i den forbindelse uden betydning, om den økonomiske aktivitet er udøverens hoved- eller bierhverv. På dette punkt svarer tjenesteydelsesbegrebet i lovudkastet til det tilsvarende udtryk i EF-traktatens artikel 49. Formuleringen tjenesteydelser i lovudkastet er imidlertid bredere end det tilsvarende udtryk i EF-traktaten derved, at det ikke er et krav, at der er tale om en grænseoverskridende aktivitet. Det betyder f.eks., at den erhvervsdrivende, der er etableret her i landet og leverer tjenesteydelser til personer, der er hjemmehørende her i landet, vil være omfattet af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Der forudsættes en bred fortolkning af begrebet varer og tjenesteydelser.

Særligt for så vidt angår bolig, kan det anføres, at såvel salg som udleje af fast ejendom vil være omfattet. Udtrykket omfatter bl.a. hus eller husrum, der skal benyttes som bolig mod betaling, samt bolig, hvorfra der drives erhverv (blandet lejemål).



---

Varer og tjenesteydelser, der ikke normalt leveres eller udføres mod betaling, vil som udgangspunkt ikke være omfattet af bestemmelsen. Dette indebærer bl.a., at der ikke er noget til hinder for, at organisationer, der varetager et socialt eller humanitært formål, som led i deres aktiviteter beslutter, at alene personer af en bestemt etnisk oprindelse skal ydes hjælp.

Bestemmelsen omfatter alene adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, *der er tilgængelig for offentligheden*. På den baggrund og under hensyn til, at bestemmelsen alene omfatter erhvervsmæssig drift, er enkeltpersoners salg af varer m.v. på rent privat basis ikke er omfattet, jf. herved tillige den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 2, stk. 1. Det må bero på en konkret vurdering, om den pågældende vare eller tjenesteydelse, herunder bolig, er tilgængelig for offentligheden. Begrebet ”tilgængelig for offentligheden” skal som udgangspunkt fortolkes bredt. Uden for falder eksempelvis ydelser, der alene stilles til rådighed for familiemedlemmer eller nære bekendte, eller en privatpersons udlejning af et enkelt værelse i den pågældende persons egen bolig.

*Medlemskab og deltagelse i en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv, samt de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne* omfatter adgang til medlemskab og deltagelse i erhvervsorganisationer m.v.

Særligt for så vidt *beskæftigelsesområdet*, hvor udvalget forslår direktivet gennemført ved ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., skal udvalget bemærke, at denne lov omfatter de af direktivets artikel 3, stk. 1, litra a)-c) omfattede områder, og at praksis vedrørende denne lovs hidtidige anvendelsesområde kan lægges til grund også efter gennemførelse af direktivet.

Det bemærkes endelig, at afgrænsningen mellem de forskellige områder ikke er skarp. Der kan eksempelvis peges på, at adgang til undervisning på private uddannelsesinstitutioner, der ikke modtager offentlige tilskud, kan betragtes som en tjenesteydelse.

#### 6.4.3. Udvalgets forslag til ændret ordlyd

På et enkelt punkt foreslår udvalget, at ordlyden af lovudkastets bestemmelse om det materielle anvendelsesområde ændres i forhold til direktivets ordlyd.

Udvalget har ved at sammenholde de forskellige sproglige udgaver af direktivet bemærket, at det ikke i den danske udgave indgår, at varer og tjenesteydelser alene er omfattet, såfremt de er tilgængelige for offentligheden, hvilket bl.a. fremgår af den engelske udgave. På den baggrund foreslår udvalget ordlyden af bestemmelsen ændret, således at dette også fremgår af ny dansk lovgivning.

#### **6.4.4. Særligt om adgangen til at gøre undtagelser fra anvendelsesområdet mod forskelsbehandling**

Inden for de områder, der er omfattet af direktivet, er der alene adgang til at fastsætte undtagelser i det omfang, direktivet indeholder hjemmel hertil.

Af direktivets artikel 3, stk. 2, følger, at direktivet ”omfatter ikke forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og berører ikke bestemmelser og betingelser vedrørende tredjelandstatsborgeres og statsløse personers indrejse og ophold på medlemsstaternes territorium og heller ikke nogen form for behandling, der skyldes de pågældende tredjelandstatsborgeres eller statsløse personers retsstilling.”

Efter udvalgets opfattelse bør der ikke indsættes en tilsvarende bestemmelse i lovudkastet. Det bemærkes, at det foreslåede lovudkast ikke omfatter forskelsbehandling på grund af nationalitet. I det omfang der sker forskelsbehandling på grund af nationalitet, må det vurderes, om anvendelsen af dette kriterium vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre, og i givet fald, om det tilstræbte formål er sagligt, og om målet er proportionalt i forhold til midlet.

## **7. Udvalgets overvejelser om udvidelse af kredsen af ulovlige kriterier**

---

### **Kapitel 7**

## 7.1. Indledning

Direktivets forbud mod forskelsbehandling omfatter alene forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Begreberne race og etnisk oprindelse er ikke nærmere defineret i direktivet, og det er næppe praktisk muligt eller hensigtsmæssigt at søge at udarbejde en meget præcis definition. Det kan dog generelt anføres, at begrebet race henviser til tilhørsforhold til en gruppe af personer, som er defineret på grundlag af fysiske kriterier, herunder hudfarve<sup>198</sup>. Det kan endvidere anføres, at begrebet etnisk oprindelse henviser til tilhørsforhold til en gruppe af personer, som er defineret på grundlag af fælles historie, kultur, sprog, geografisk oprindelse m.v.<sup>199</sup> Det bemærkes, at anvendelsen af udtrykket race ikke indebærer en accept af teorier, der søger at fastslå, at der findes forskellige menneskeracer.

Forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, national oprindelse, religion eller tro er derimod ikke omfattet af direktivets forbud. Dette er, for så vidt angår forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, anført i direktivets artikel 3, stk. 2.

## 7.2. National oprindelse og nationalitet

Udvalget har for det første overvejet, om kredsen af ulovlige kriterier bør udvides til også at omfatte *national oprindelse*. Begrebet national oprindelse er i vidt omfang sammenfaldende med begrebet etnisk oprindelse, og det kan anføres, at eksempelvis lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grund af en persons ”nationale eller etniske oprindelse”. Hermed understreges, at de to begreber – national og etnisk oprindelse – er tæt sammenhængende.

Et forbud mod forskelsbehandling på grund af national oprindelse vil indebære et forbud mod forskelsbehandling af personer, der har samme nationalitet (eller statsborgerskab) som den øvrige

---

<sup>198</sup> Pia Justesen (2000), s. 202.

<sup>199</sup> Ibid. og Henrik Karl Nielsen (1997), s. 98.

---

befolkning, men er af anden national oprindelse. Udlændinge, der eksempelvis kommer her til landet og erhverver dansk indfødsret, vil naturligvis ofte være beskyttet af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. En udvidelse af forbudet til at omfatte national oprindelse vil dog under alle omstændigheder sikre, at en person, der forskelsbehandles på grund af sin nationale oprindelse, men ikke på grund af sin etniske oprindelse, vil være beskyttet.

Udvalget har i den forbindelse endvidere overvejet, om der er behov for at udvide kredsen af usaglige kriterier til også at omfatte et forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet eller statsborgerskab. Det følger således af direktivets artikel 3, stk. 2, at direktivet ikke omfatter forskelsbehandling på grund af nationalitet, men dette er ikke til hinder for, at den enkelte medlemsstat lader ny lovgivning omfatte et forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet.

Af EF-traktaten følger dog et mere overordnet og ganske vidtgående forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, jf. herved traktatens artikel 12 samt de særlige forbud mod nationalitetsdiskrimination i traktaten, der følger af artikel 39, 43 og 49 om henholdsvis arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsretten og reglerne om tjenesteydelser.

Der følger dog ikke af disse regelsæt et generelt og ubetinget forbud mod nationalitetsdiskrimination. EU-rettens forbud mod nationalitetsdiskrimination gælder således alene i forhold til andre medlemsstaters borgere og alene inden for traktatens anvendelsesområde.

Dette afspejler bl.a., at de enkelte stater på visse områder har en interesse i og behov for at kunne forskelsbehandle på grund af nationalitet. Dette gælder eksempelvis spørgsmål vedrørende valgret og valgbarhed til lovgivende forsamlinger. I en dansk sammenhæng kan endvidere peges på, at adgang til visse sociale goder og ydelser – som eksempelvis uddannelsesstøtte – er betinget af dansk statsborgerskab, om end dette krav i praksis er modificeret af en række undtagelser<sup>200</sup>.

---

<sup>200</sup> Ida Koch i Lone B. Christensen m.fl. (2000), side 550 f.

---

Der kan endvidere peges på, at FN's Racediskriminationskonvention vedrørende beskyttelse mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse netop undtager forskelsbehandling på grund af nationalitet fra konventionens anvendelsesområde, jf. konventionens artikel 1, stk. 2, hvorefter konventionen ikke finder anvendelse på forskelsbehandling mellem egne statsborgere og udlændinge. Dertil kommer, at det anerkendes, at det kan være objektivt og sagligt begrundet at forskelsbehandle på grund af nationalitet i forhold til dels Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, dels i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder<sup>201</sup>.

Forskelsbehandling på grund af nationalitet indtager dermed en vis særposition, der bærer præg af, at staterne har en vis interesse i og behov for at kunne forskelsbehandle på grund af nationalitet. Hensynet til statens legitime interesse i at kunne fastsætte regler, der i visse situationer indebærer forskelsbehandling på grund af nationalitet, taler imod, at ny lovgivning udvides til også at omfatte et forbud mod nationalitetsdiskrimination, idet et sådant forbud i et vist omfang måtte følges af en række undtagelser, hvis nærmere indhold kan være vanskeligt at fastsætte i praksis, og som i sidste instans må bero på en konkret vurdering. Dertil kommer, at et forbud mod nationalitetsdiskrimination i national lovgivning måtte afstemmes med EU-rettens forbud mod nationalitetsdiskrimination på de områder, hvor dette forbud finder anvendelse. Det kan give anledning til tvivl, om en sådan normering i national ret af EU-rettens forbud mod nationalitetsdiskrimination kan anses for hensigtsmæssig.

Heroverfor står dog, at det vil være muligt at fastsætte en bestemmelse om forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, således at forbudet alene finder anvendelse, medmindre andet følger af lovgivningen. Endvidere bemærkes, at EU-rettens forbud mod nationalitetsdiskrimination alene gælder statsborgere i medlemsstaterne og derfor ikke beskytter tredjelandsborgere.

Forskelsbehandling på grund af nationalitet kan i sagens natur være sammenfaldende med forskelsbehandling på grund af national oprindelse. Der synes dog at være tradition for at betragte dem som separate diskriminationsgrunde, således at forskelsbehandling på grund af national oprindelse ikke samtidig vil udgøre forskelsbehandling på grund af nationalitet eller

---

<sup>201</sup> Jf. hertil nærmere Ida Koch i Lone B. Christensen m.fl. (2000), side 549 f.

---

statsborgerskab<sup>202</sup>. Også reale grunde taler for at opretholde en sådan adskillelse, idet en sammenkædning af de to begreber i givet fald kan have vidtrækkende, utilsigtede konsekvenser og i vidt omfang undergrave det behov, der er for at kunne forskelsbehandle på grund af nationalitet eller statsborgerskab. Beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af national oprindelse vil således særligt tage sigte på at beskytte personer med samme statsborgerskab som den øvrige befolkning, men som har en anden national oprindelse. Beskyttelsen vil naturligvis også omfatte personer af anden nationalitet, såfremt det er klart, at der sker forskelsbehandling på grund af deres nationale oprindelse og ikke på grund af deres nationalitet. Der er således tale om to selvstændige diskriminationsgrunde.

Det bemærkes endelig, at forskelsbehandling på grund af nationalitet og national oprindelse kan indebære, at der sker en indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, da personer af en bestemt nationalitet typisk vil anses for at være af en bestemt race eller etnisk oprindelse. Der vil derfor følge en vis beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af nationalitet og national oprindelse, uanset at der ikke i ny lovgivning fastsættes et forbud mod forskelsbehandling af de anførte grunde.

Der er i udvalget enighed om, at ny lovgivning ikke bør omfatte et forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet.

Der er derimod ikke enighed om, hvorvidt ny lovgivning bør omfatte et forbud mod forskelsbehandling på grund af national oprindelse.

Et flertal af udvalgets medlemmer (formanden og repræsentanterne for Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, DA, LO, KL og Advokatrådet) finder, at kredsen af kriterier ikke bør udvides til også at omfatte national oprindelse.

De pågældende medlemmer har lagt vægt på, at forskelsbehandling på grund af national oprindelse allerede i et vist omfang er beskyttet i dansk ret, og at ny lovgivning, der omfatter et

---

<sup>202</sup> Henrik Karl Nielsen (1997), side 100.

---

forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, vil indeholde en vis beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, da der kan være tale om indirekte forskelsbehandling.

Et mindretal af udvalgets medlemmer (repræsentanterne for Det Danske Center for Menneskerettigheder, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter og ELO) finder, at ny lovgivning bør omfatte kriteriet national oprindelse. De pågældende medlemmer har lagt vægt, at national oprindelse ofte er sammenfaldende med race og etnisk oprindelse, og at dansk lovgivning i øvrigt og internationale konventioner omfatter en beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af national oprindelse.

### 7.3. Religion og tro

Udvalget har endvidere overvejet, om der kan være grund til at foreslå, at forbudet mod forskelsbehandling udvides til også at omfatte forskelsbehandling på grund af *religion eller tro*.

Det skal bemærkes indledningsvis, at dansk ret allerede indeholder en beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro. Af grundlovens § 70 følger således, at ingen på grund af sin trosbekendelse må berøves adgang til den fulde nydelse af visse rettigheder. Af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. følger et forbud mod forskelsbehandling på grund af tro, ligesom der af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. følger et forbud mod forskelsbehandling på grund af religion. Dertil kommer, at direktivet om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro på arbejdsmarkedet.

Forskelsbehandling på grund af religion eller tro er tæt forbundet med forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Forskelsbehandling på grund af religion eller tro kan således indebære, at der samtidig sker en indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Hermed sigtes til, at tilhængere af en bestemt religion (i vid udstrækning) kan have en fælles etnisk oprindelse, således at forskelsbehandling på grund af deres religion samtidig kan indebære, at gruppen af personer indirekte forskelsbehandles på grund af deres etniske

oprindelse. Forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse sikrer derfor en vis beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af religion.

Erfaringer fra engelsk lovgivning om forbud mod forskelsbehandling har samtidig vist, at en lovgivning, der alene omfatter race og etnisk oprindelse og ikke religion og tro, kan give anledning til, hvad der af den enkelte kan opleves som noget vilkårlige afgrænsninger af lovens anvendelsesområde i forhold til religiøse grupper<sup>203</sup>.

Det er endvidere muligt, at det ofte ikke vil være klart, om forskelsbehandling af en person, der er tilhænger af en bestemt religion og samtidig tilhører en bestemt etnisk gruppe, sker på grund af det religiøse tilhørsforhold eller på grund af den etniske oprindelse. Såfremt lovgivningen ikke indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grund af religion, der svarer til forbudet mod forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, vil dette indebære, at den, der påstås at have forskelsbehandlet, kan anføre, at forskelsbehandlingen er sket på grund af personens religiøse tilhørsforhold og ikke på grund af personens etniske oprindelse.

En udvidelse af forbudet til også at omfatte religion eller tro vil desuden indebære, at den person, der måske sjældent vil opleve at blive forskelsbehandlet på grund af sin etniske oprindelse, men som tilhører en religiøs minoritetsgruppe, kan blive beskyttet mod usaglig forskelsbehandling.

Det kan dog samtidig anføres, at en udvidelse af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse til også at omfatte religion og tro vil rejse en række særskilte problemer, herunder særligt vedrørende behovet for at gøre undtagelse fra dette forbud, som derfor mest hensigtsmæssigt behandles i en særskilt lov.

Der skal her kort redegøres for nogle af de problemstillinger, som et forbud mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro, kan give anledning til<sup>204</sup>. Det bemærkes i den

---

<sup>203</sup> Retspraksis vedrørende anvendelsesområdet for den engelske *Race Relations Act* har indebåret, at alene visse religiøse grupper samtidig anses at udgøre en etnisk gruppe. Religiøse grupper, der ikke anses at udgøre en etnisk gruppe, vil derfor ikke være omfattet af beskyttelsen mod forskelsbehandling i *Race Relations Act*. Tilhængere af sikhismen – eller sikh'ere – anses således at udgøre såvel en religiøs som en etnisk gruppe. Derimod udgør muslimer – og formentlig også kristne – (alene) en religiøs gruppe og ikke en etnisk gruppe, således at muslimer (og kristne) ikke er beskyttet af forbudet mod forskelsbehandling i *Race Relations Act*.

<sup>204</sup> Der kan i den forbindelse henvises til Hepple m.fl. (2001), side 47, som det følgende tager udgangspunkt i.



forbindelse, at udvalgets overvejelser ikke omfatter forbud mod diskrimination på grund af religion og tro på arbejdsmarkedet, da dette spørgsmål er omfattet af det ovennævnte direktiv, der er genstand for særskilt regulering i dansk ret. Det er dog samtidig klart, at en række af de problemer, som et forbud mod diskrimination på grund af religion eller tro giver anledning til, er ens, uanset om der er tale om diskrimination på arbejdsmarkedet eller på andre områder.

Der følger som anført allerede af dansk ret et ganske vidtgående forbud mod forskelsbehandling på grund af religion og tro, og udvidelse af kredsen af usaglige kriterier til også at omfatte religion og tro vil derfor i et vist omfang indebære en videreførelse af den hidtidigt gældende retstilstand. En regulering af forbudet mod diskrimination på grund af religion og tro i lighed med den regulering, der efter direktivet gælder for race og etnisk oprindelse, vil dog indebære gennemførelse af nye principper i forhold til den regulering, der findes i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., herunder for så vidt angår forbudet mod indirekte diskrimination og chikane samt bestemmelserne om delt bevisbyrde.

En udvidelse af forbudet mod diskrimination til at omfatte religion eller tro kan endvidere give anledning til nærmere at overveje, hvilke diskriminationsgrunde ny lovgivning i givet fald skal indeholde. Grundloven indeholder – som anført ovenfor – en beskyttelse for så vidt angår *trosbekendelse*, lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. omfatter en beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af en persons *tro*, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. beskytter mod forskelsbehandling på grund af *religion*, mens det ovennævnte rammedirektiv omfatter beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af *religion eller tro*. Såfremt der tages udgangspunkt i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9, som omfatter en ret til at skifte og udøve sin *religion eller tro*, vil også ikke-religiøse livsopfattelser såsom ateisme og agnosticisme være omfattet, ligesom også eksempelvis pacifisme i et vist omfang er omfattet<sup>205</sup>.

Det kan i den forbindelse overvejes, om det er hensigtsmæssigt at definere indholdet af begreberne religion og tro nærmere. Det kan i sagens natur ikke være enhver individuel overbevisning, der påkalder sig behov for retlig beskyttelse mod forskelsbehandling, og

<sup>205</sup> Lars Adam Rehof og Tyge Trier (1990), side 270 ff.

---

holdninger og anskuelser af mere ideologisk-politisk karakter bør næppe være omfattet af begreberne religion og tro. Dertil kommer et behov for at afgrænse begrebet religion dels over for tilhørsforhold til bevægelser, der ikke kan siges at opfylde et krav om gudsdyrkelse, dels over for bevægelser, der nok kan siges at være af mere eller mindre religiøs karakter, men som varetager ulovlige formål og derfor ikke kan gøre krav på en retlig beskyttelse.

Et forbud mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro vil medføre et behov for at gøre undtagelser. Religion og tro er således kriterier, hvor en forskelsbehandling kan være objektivt og rimeligt begrundet og dermed ikke i strid med loven. Dette kan nødvendiggøre udtrykkelige undtagelser.

Et spørgsmål, der kan rejses i tilknytning til de ovenstående betragtninger, er forholdet mellem *på den ene side* hensynet til at beskytte retten til religionsfrihed og dermed den enkelte institutions religiøse traditioner og *på den anden side* enkeltpersoners beskyttelse mod forskelsbehandling af andre grunde.

Det er opfattelsen blandt et flertal af udvalgets medlemmer (repræsentanterne for Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, DA, LO, KL og Advokatrådet), at kredsen af ulovlige kriterier i ny lovgivning bør fastlægges i overensstemmelse med direktivets afgrænsning, således at ny lovgivning omfatter et forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, men ikke yderligere kriterier.

De pågældende medlemmer har endvidere lagt vægt på, at dansk ret allerede i et vist omfang indeholder en beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af religion og tro.

De pågældende medlemmer har endvidere lagt vægt på, at rammedirektivet og dermed den lov, der gennemfører rammedirektivet i dansk ret, vil indeholde en beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af religion og tro.

Direkte forskelsbehandling på grund af religion og tro adskiller sig fra direkte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, idet forskelsbehandling på grund af religion og tro i flere

---

## Kapitel 7

---

tilfælde kan være sagligt begrundet, mens direkte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse som hovedregel er usaglig.

En udvidelse af kredsen af ulovlige kriterier vil derfor give anledning til en række særskilte problemstillinger, som fortjener grundigere overvejelse, end hvad der er muligt inden for dette udvalgs rammer. Dette gælder særligt spørgsmålet om et forbud mod diskrimination på grund af religion eller tro.

Dertil kommer, at ny lovgivning, der indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, i et vist omfang vil beskytte mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, national oprindelse eller religion eller tro, da forskelsbehandling af de anførte grunde kan være udtryk for indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Der er endvidere lagt vægt på, at ny lovgivning, der alene omfatter et forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, kan have en stærkere signalværdi og dermed bedre bidrage til at fremme indsatsen mod forskelsbehandling af netop disse grunde end lovgivning, der omfatter en flerhed af kriterier.

En mindretal blandt udvalgets medlemmer (formanden og repræsentanterne for Det Danske Center for Menneskerettigheder, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter og ELO) finder, at ny lovgivning bør omfatte et forbud mod forskelsbehandling på grund af religion og tro foruden race eller etnisk oprindelse.

Eftersom religion og tro, efter mindretallets opfattelse, er et af de områder, hvor forskelsbehandling er mest udbredt i Danmark, vil det være uhensigtsmæssigt at vedtage en lov, der ikke beskytter mod usaglig forskelsbehandling på dette område.

Efter mindretallets opfattelse vil en ny lovgivning, der også omfatter forbud mod forskelsbehandling på grund af religion og tro, have en stærk signalværdi i forhold til at vise respekt og tolerance over for andre religioner. I et samfund som det danske med et enkelt dominerende trossamfund er der behov for en stærkere beskyttelse af de mindre trossamfund mod usaglig forskelsbehandling. Endvidere er det ofte vanskeligt at skelne mellem, om

---

## Kapitel 7

forskelsbehandling sker på grund af en persons etnicitet eller religion, hvorfor man vil undgå en række vanskelige afgrænsningsproblemer ved at medtage religion og tro blandt de ulovlige diskriminationsgrunde. Endelig skal mindretallet anføre, at en række danske love allerede indeholder et forud mod forskelsbehandling på grund af religion og tro, og at dette fremover vil gælde inden for arbejdsmarkedsområdet. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og lovgivningen i en række andre lande indeholder endvidere et sådant forbud.

En indførelse af religion og tro i lovtæksten vil betyde, at der på en række områder må accepteres forskelsbehandling, der er sagligt motiveret i den enkelte religions forskrifter. Efter mindretallets opfattelse vil dette i de fleste tilfælde ikke give anledning til problemer, og i gråzoneområdet har mindretallet fuld tillid til, at domstolene vil kunne sætte grænserne.

## 8. Forbudet mod forskelsbehandling

### 8.1. Direkte og indirekte forskelsbehandling

Direktivet indeholder i artikel 2 en nærmere definition af begreberne direkte og indirekte forskelsbehandling.

Af artikel 2, stk. 2, litra a), følger, at der foreligger *direkte forskelsbehandling*, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

Udvalget foreslår, at der indsættes en tilsvarende bestemmelse i lovudkastet.

Af artikel 2, stk. 2, litra b), følger, at der foreligger *indirekte forskelsbehandling*, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særligt ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

---

Udvalget foreslår ligeledes, at der indsættes en sådan bestemmelse i lovudkastet. På to punkter foreslås bestemmelsens ordlyd ændret. Efter udvalgets opfattelse bør udtrykket ”legitimt mål” ændres til ”sagligt formål”, da dette synes at være bedre i overensstemmelse med sædvanlig dansk juridisk sprogbrug. Endvidere foreslår udvalget, at udtrykket ”særlig ufordelagtigt” ændres til udtrykket ”ringere end”. Dette svarer til sprogbruken i kønsligestillingslovgivningen. Udvalget bemærker i den sammenhæng, at der ikke af udtrykket ”særlig” ufordelagtigt kan udledes et krav om, at alene mere grove krænkelser er omfattet, og det er efter udvalgets opfattelse derfor ikke nødvendigt at kvalificere udtrykket ”ringere end”.

Der er ikke herved tilsigtet nogen indholdsmæssige ændringer i forhold til direktivet.

## 8.2. Chikane

Det følger af direktivets artikel 2, stk. 3, at chikane betragtes som forskelsbehandling. Chikane foreligger ifølge bestemmelsen, når en uønsket optræden i relation til race eller etnisk oprindelse finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima.

Det følger endvidere af artikel 2, stk. 3, at begrebet chikane kan defineres i overensstemmelse med medlemsstaternes lovgivning og praksis. Der er således tillagt medlemsstaterne en vis videregående adgang til at fastlægge indholdet af begrebet chikane inden for rammerne af direktivet.

Udvalget har for det første overvejet, om der er behov for at fastsætte en bestemmelse i ny lovgivning om forbud mod chikane, eller om dansk ret allerede indeholder en tilstrækkelig beskyttelse.

Det kan anføres, at dansk ret indeholder regler, der indeholder en vis beskyttelse mod chikane eller forhold, der i et vist omfang kan sidestilles med chikane.

Der kan eksempelvis henvises til straffelovens § 266 b, hvorefter den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en

gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af gruppens race, hudfarve, etniske oprindelse m.v., kan idømmes straf. Endvidere følger af straffelovens § 267, at den, som krænker en andens ære ved fornærmelige ord eller handlinger eller ved at fremsætte eller udbrede sigtelser for et forhold, der er egnet til at nedsætte den fornærmede i medborgeres agtelse, kan idømmes straf.

Som eksempel kan endvidere nævnes, at forbudet mod forskelsbehandling i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., således som bestemmelsen fortolkes, indebærer, at en arbejdsgiver skal sikre, at arbejdsklimaet er uden chikane i relation til bl.a. race eller etnisk oprindelse. Hvis en medarbejder chikanerer en anden medarbejder, er arbejdsgiveren således forpligtet til at skride ind<sup>206</sup>.

Hertil kommer, at der med hjemmel i § 39 i lov om arbejdsmiljø<sup>207</sup> er fastsat regler i bekendtgørelsesform om, at det ved arbejdets udførelse skal sikres, at arbejdet ikke medfører risiko for fysisk eller psykisk helbredsforringelse som følge af mobning. Bestemmelsen gælder generelt på arbejdsmarkedsområdet og vil således kunne finde anvendelse ved mobning på grund af race eller etnisk oprindelse.

Endvidere kan som eksempel nævnes, at elever, studerende og andre deltagere i offentlig og privat undervisning ifølge lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø<sup>208</sup> har ret til et godt undervisningsmiljø. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget<sup>209</sup> bør skolen som elevens vigtigste udgangspunkt for at lære fungere som øvelsesområde i en handlingspræget undervisning, der sigter på at udvikle elevens egen indsats for en sikker, værdig "arbejdsplads" med et godt fysisk miljø og et lige så godt psykisk klima.

Uanset at dansk ret således indeholder regler, der kan indebære en beskyttelse mod chikane i lighed med direktivets krav herom, er det udvalgets opfattelse, at der i ny lovgivning bør fastsættes en selvstændig bestemmelse herom.

<sup>206</sup> Jf. hertil Beskæftigelsesministerens besvarelse af § 20-spørgsmål nr. S 2191 (2. samling) af 22. maj 2002 stillet af Ole M. Nielsen (KRF).

<sup>207</sup> Lovbekendtgørelse nr. 784 af 11. oktober 1999, som ændret ved lov nr. 331 16. maj 2001 og lov nr. 437 af 10. juni 2002.

<sup>208</sup> Lov nr. 166 af 14. marts 2001.

<sup>209</sup> Folketingstidende 2000-2001, tillæg A, s. 1272.

Udvalget har herved lagt vægt på, at forbudet mod chikane i et vist omfang rækker videre end bestemmelserne i straffelovens §§ 266 b og 267, idet der særligt kan peges på, at bestemmelsen i direktivet ikke synes at stille krav om forsæt, jf. hertil nedenfor. Forbudet mod chikane omfatter endvidere forhold uden for arbejdsmarkedet. Der synes således allerede af denne grund at være behov for at fastsætte en bestemmelse i ny lovgivning med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet.

Da bestemmelsen desuden overlader medlemsstaterne et vist spillerum i forbindelse med implementeringen i national ret og på visse punkter er uklar, har udvalget fundet det mest hensigtsmæssigt nærmere at gennemgå bestemmelsens indhold med henblik på at afklare bestemmelsens indhold.

Udvalget har ved sine overvejelser om gennemførelsen af bestemmelsen i dansk ret opdelt bestemmelsen i tre led:

Bestemmelsen indebærer for det første, at den pågældende optræden skal være *uønsket*.

Bestemmelsen indebærer for det andet, at den pågældende uønskede optræden skal finde sted *i relation til race eller etnisk oprindelse* med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima.

Bestemmelsen indebærer for det tredje, at den pågældende optræden skal finde sted med det *formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima*.

Den første betingelse om, at adfærden skal være *uønsket*, indebærer efter udvalgets opfattelse, at den pågældende adfærd skal være uønsket af den person, der udsættes for krænkelsen. Der skal således i første omgang foretages en subjektiv vurdering af den krænkede persons opfattelse af den pågældende optræden. Denne vurdering beror som udgangspunkt alene på den krænkede persons eget udsagn om adfærden.

---

## Kapitel 7

Denne subjektive vurdering må imidlertid suppleres af en mere objektiv vurdering. Der kan således forekomme tilfælde, hvor den person, der har udøvet den pågældende adfærd, har opfattet forløbet anderledes end den person, der har været udsat for adfærden. Det indgår i den objektive vurdering, om den person, der udøver krænkelser, indså eller burde indse, at adfærden var uønsket. Som eksempler på forhold, der kan indgå i denne vurdering, kan – foruden den krænkende persons eget udsagn – nævnes krænkelsernes grovhed, den krænkedes persons reaktion, og om der er tale om en gentagen adfærd.

Det indgår således i den objektive vurdering, om krænkelserne er af så mild karakter, at adfærden ikke kan karakteriseres som chikaner. En meget fintfølelse person, der føler sin værdighed krænket på grund af en enkelt bemærkning af forholdsvis mild karakter, vil således ikke være beskyttet.

Den krænkedes persons adfærd kan også indgå i den mere objektive vurdering. Har den pågældende med sin adfærd givet udtryk for, at adfærden har været accepteret, kan dette indebære, at den krænkende person ikke havde grundlag for at indse, at adfærden var uønsket. Det skal dog understreges, at der ikke efter udvalgets opfattelse kan stilles krav om, at den person, der er offer for chikanen, klart har tilkendegivet, at den pågældende adfærd er uønsket. En mere neutral reaktion kan være tilstrækkelig for at tilkendegive, at adfærden er uønsket.

Bestemmelsen i artikel 2, stk. 3, stiller for det andet krav om, at den pågældende optræden skal finde sted *i relation til race eller etniske oprindelse*. Dette indebærer, at chikanerens adfærd, der finder sted i relation til andre forhold, herunder chikanerens adfærd i relation til personens køn, ikke er omfattet. Den pågældende adfærd behøver ikke udtrykkeligt at henvise til den pågældende persons race eller etniske oprindelse. Chikanerens adfærd i henhold til personens beklædning, der indirekte kan anses som et udtryk for personens race eller etniske oprindelse, kan være omfattet. Også adfærd, der helt uden henvisning til personens race eller etniske oprindelse indebærer en krænkelse af den pågældende person, kan være omfattet, såfremt det kan godtgøres, at den krænkende person har haft til formål at krænke personen på grund af dennes race eller etniske oprindelse.



---

Det er for det tredje en betingelse, at den pågældende adfærd skal finde sted *med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima.*

Det forhold, at adfærden skal finde sted med *det formål eller den virkning* at krænke en persons værdighed, sigter efter udvalgets opfattelse til den krænkende persons subjektive forhold. Bestemmelsen indebærer således, at forbudet mod chikane omfatter såvel den tilsigtede chikane (dvs. den forsætlige chikane, der finder sted med det *formål* at krænke en anden persons værdighed) som den utilsigtede chikane (dvs. den uagtsomme eller utilsigtede chikane, der imidlertid har den *virkning* at krænke en persons værdighed).

Denne forståelse af bestemmelsen indebærer, at enhver krænkelse af en persons værdighed, uanset den krænkende persons subjektive motiver, vil indebære en overtrædelse af forbudet mod chikane, såfremt de øvrige betingelser herfor er opfyldt.

Denne forståelse af bestemmelsen synes endvidere at indebære, at chikane, der finder sted med det formål at krænke en persons værdighed, vil være omfattet af forbudet, uanset om der rent faktisk sker en krænkelse af personens værdighed. Chikane, der finder sted med den virkning at krænke en persons værdighed, vil derimod forudsætte, at personens værdighed rent faktisk krænkes.

Kravet om, at den pågældende adfærd skal finde sted med det formål eller den virkning at *krænke en persons værdighed* udgør hovedelementet i forbudet mod chikane.

Udvalget har derfor alene overvejet, om det supplerende krav om, at der skabes *et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima*, bør opretholdes i dansk lovgivning.

Kommissionen har i sit forslag til direktivet<sup>210</sup> anført, at en adfærd for at være omfattet af direktivet skal have en alvorlig karakter og skabe et generelt forstyrrende eller fjendtligt arbejdsmiljø.

Betingelsen om, at der skabes et truende klima m.v. synes således at indebære, at der skal være tale om en krænkelse af en vis grovhed. Der gælder således en bagatelgrænse, hvorefter krænkelse af ringe styrke ikke vil være omfattet af forbudet mod chikane. Betingelsen synes endvidere at pege på, at den pågældende adfærd skal være af negativ karakter.

Om end betingelsen måske ikke i sig selv tilføjer noget væsentligt nyt i forhold til, hvad der ovenstående er anført om bestemmelsens øvrige led, er det dog udvalgets opfattelse, at den bestemmelse i ny lovgivning, der skal gennemføre forbudet mod etnisk chikane i national ret, bør indeholde den pågældende betingelse. Bestemmelsen er således med til at understrege, at bagatelagtige krænkelse af ringe styrke ikke er omfattet af forbudet, og at omstændighederne omkring den påståede chikane kan indgå i vurderingen af, om der har foreligget chikane.

Efter udvalgets opfattelse bør det dog tilføjes, at det er tilstrækkeligt, at adfærden skaber et truende, fjendtlig, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima for den pågældende, der udsættes for chikanen. Efter udvalgets opfattelse bør der således ikke stilles krav om, at adfærden skaber et *generelt* truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima på den pågældende arbejdsplads m.v. Også den chikanøse adfærd, der finder sted i det skjulte eller med kollegaernes billigelse, er omfattet af forbudet mod chikane, såfremt adfærden har skabt et negativt klima for den enkelte.

Udvalget er på baggrund heraf af den opfattelse, at kravet om, at adfærden skal have til formål eller virkning at skabe et truende, fjendtlig, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima, bør opretholdes i ny lovgivning til gennemførelse af direktivet med den oven for nævnte tilføjelse, hvorefter det efter omstændighederne er tilstrækkeligt, at der er skabt et truende klima m.v. for den pågældende, der udsættes for chikanen.

### 8.3. Instruktion om forskelsbehandling

Det følger af direktivets artikel 2, stk. 4, at en instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af race eller etnisk oprindelse betragtes som forskelsbehandling som defineret i artikel 2, stk. 1.

---

<sup>210</sup> KOM(1999)566.

Begrebet "instruktion" er ikke nærmere defineret i direktivet. Det må dog formentlig kræves, at den person, der afgiver instruktionen, har instruktionsbeføjelse eller tilsynsret over for den person, der modtager instruktionen, således at der består et vist over- og underordningsforhold. Bestemmelsen omfatter således forholdet mellem en arbejdsgiver og en arbejdstager. Derimod vil en opfordring til at forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse ikke være omfattet af forbudet. Eksempelvis vil det forhold, at en arbejdstager opfordrer en anden arbejdstager til at forskelsbehandle, ikke være omfattet af forbudet, idet der ikke består det nødvendige instruktionsforhold mellem disse parter.

En instruktion må kunne omfatte såvel konkrete som generelle tjenestebefalinger.

En instruktion om at forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse kan være en overtrædelse af forbudet mod enten direkte eller indirekte diskriminering afhængig af, om instruktionen tager direkte sigte på at forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse, eller om instruktionen indebærer, at der skal anvendes en tilsyneladende neutral betingelse m.v., som vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særligt ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre anvendelsen af den pågældende betingelse m.v. er objektivt begrundet i et legitimt mål og proportionalt.

Udvalget har overvejet, om der er behov for at fastsætte et forbud mod sådanne instruktioner, eller om der allerede vil gælde et sådant forbud som følge af det generelle forbud mod direkte og indirekte forskelsbehandling.

Hvis den pågældende instruktion bliver udført, vil den, der udsættes for forskelsbehandlingen, kunne gøre gældende, at der er sket en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, og den pågældende person vil derfor kunne rejse et krav om erstatning eller godtgørelse over for såvel den, der har afgivet instruktionen, som over for den, der har udført instruktionen. Det må afhænge af dansk rets almindelige erstatningsregler, hvem ansvaret i så fald påhviler.

Hvis den pågældende handling derimod ikke bliver udført på trods af en instruktion herom, vil der ikke være et offer for den tilsigtede forskelsbehandling. I sådanne tilfælde vil en instruktion

---

## Kapitel 7

om at forskelsbehandle ikke være omfattet af forbudet mod direkte eller indirekte forskelsbehandling, således som dette følger af direktivets artikel 2, stk. 1 og 2, idet det efter disse bestemmelser forudsættes, at en eller flere personer behandles ringere end andre personer.

I sådanne tilfælde synes forbudet primært at indebære en beskyttelse af den arbejdstager, der modtager instruktionen, idet denne har ret til at nægte at udføre instruktionen uden at kunne blive ramt af sanktioner, hvad enten disse er strafferetlige, jf. straffelovens § 156 om offentligt ansatte, eller ansættelsesretlige. Dertil kommer, at en instruktion om at forskelsbehandle efter omstændighederne kan erklæres for ulovlig i en sag herom, uanset at instruktionen ikke er udført.

Det kan anføres, at en sådan beskyttelse af den enkelte arbejdstager i vidt omfang må antages allerede at følge af dansk ret.

Om end det således kan give anledning til en vis tvivl, om et forbud mod instruktioner om at forskelsbehandle er nødvendigt, er det dog udvalgets opfattelse, at der bør indsættes en bestemmelse i ny lovgivning, der indeholder et klart forbud mod sådanne instruktioner. Udvalget har herved lagt vægt på, at det hermed klart tilkendegives, at sådanne instruktioner er ulovlige, ligesom hensynet til at sikre en korrekt implementering af direktivet taler for at medtage en sådan bestemmelse i ny lovgivning.

Udvalget har endvidere overvejet, om bestemmelsens anvendelsesområde bør udvides i forhold til direktivet, således at en opfordring til at forskelsbehandle omfattes af forbudet mod forskelsbehandling.

Udvalget skal hertil anføre, at i tilfælde af, at en opfordring til at forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse bliver fulgt, vil den, der afgav opfordringen, kunne ifalde erstatningsansvar efter de almindelige erstatningsretlige regler om medvirken og flere skadevoldere. Disse regler vil også finde anvendelse ved spørgsmålet om godtgørelse. Dansk ret indebærer således, at den, der opfordrer til forskelsbehandling, vil kunne ifalde et ansvar.

Dertil kommer, at forbudet mod diskriminerende instruktion i et vist omfang tillige kan siges at tage sigte på at beskytte arbejdstageren, der står i et særligt afhængighedsforhold til arbejdsgiveren. Ved opfordring til forskelsbehandling vil der ikke bestå et sådant afhængighedsforhold mellem den, der afgiver opfordringen til at forskelsbehandle, og modtageren heraf. Der synes derfor ikke samme grund til at beskytte den, der modtager opfordringen.

Udvalget finder på den baggrund, at en opfordring til at forskelsbehandle ikke bør omfattes af forbudet mod forskelsbehandling.

## **9. Undtagelser fra forbudet mod forskelsbehandling.**

### **9.1. Undtagelser vedrørende regulære og afgørende erhvervmæssige krav**

Efter direktivets artikel 4 kan medlemsstaterne uanset artikel 2, stk. 1 og 2, bestemme, at ulige behandling, som er baseret på en egenskab i forbindelse med race eller etnisk oprindelse, ikke udgør forskelsbehandling, hvis den pågældende egenskab på grund af karakteren af bestemte erhvervsaktiviteter eller den sammenhæng, hvori sådanne aktiviteter udøves, udgør et regulært og afgørende erhvervmæssigt krav, forudsat at målet er legitimt, og at kravet står i rimeligt forhold hertil.

I direktivets betragtning nr. 18 anføres om baggrunden for bestemmelsen, at ulige behandling under meget begrænsede omstændigheder kan retfærdiggøres, når en relevant egenskab, der vedrører race eller etnisk oprindelse, udgør et regulært erhvervmæssigt krav, når målet er legitimt, og når kravet står i rimeligt forhold hertil.

Bestemmelsen er fakultativ, idet medlemsstaterne *kan* bestemme, at ulige behandling ikke udgør forskelsbehandling i strid med direktivet, såfremt betingelserne herfor er opfyldt.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der i ny lovgivning om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse bør indsættes en bestemmelse, der muliggør undtagelser svarende til direktivets artikel 4.

Det kan anføres, at adgangen til at gøre undtagelser fra forbudet mod forskelsbehandling må antages alene at omfatte undtagelser i forbindelse med adgangen til beskæftigelse. Derimod synes artikel 4 ikke at omfatte adgang til at gøre undtagelse i forbindelse med eksempelvis adgangen til bolig.

Det følger af § 6, stk. 2, i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., at såfremt det ved visse former for erhvervsudøvelse og uddannelser er af afgørende betydning, at udøveren er af en bestemt race, politisk anskuelse, seksuel orientering, national, social eller etnisk oprindelse eller har en bestemt hudfarve eller tilhører en bestemt religion, kan vedkommende minister efter indhentet udtalelse fra arbejdsministeren fravige lovens forbud mod forskelsbehandling (§§ 2-5). Dette gælder dog ikke, hvis det er uforeneligt med EU-retten.

Indholdet af bestemmelsen i § 6, stk. 2, svarer i ganske vidt omfang til indholdet af direktivets artikel 4. På et enkelt punkt adskiller § 6, stk. 2, sig dog fra direktivets artikel 4. Bestemmelsen i § 6, stk. 2, stiller således ikke efter sin ordlyd krav om, at det pågældende krav skal være proportionalt i forhold til målet, jf. herved at det efter direktivets artikel 4 følger, at kravet skal stå i rimeligt forhold til målet.

En sådan proportionalitetsvurdering skal i henhold til bemærkningerne til § 6, stk. 2, indgå i bestemmelsens konkrete anvendelse. Det er dog efter udvalgets opfattelse – for at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet – mest hensigtsmæssigt, at bestemmelsen i § 6, stk. 2, ændres således, at det kommer til at fremgå af selve bestemmelsen, at der skal foretages en vurdering af, om kravet står i rimeligt forhold til målet.

## **9.2. Specifikke foranstaltninger**

Det følger af direktivets artikel 5, at princippet om ligebehandling ikke er til hinder for, at de enkelte medlemsstater – for at sikre fuld ligestilling i praksis – opretholder eller vedtager specifikke foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse.

Kommissionen anfører hertil i en kommentar til direktivforslaget<sup>211</sup>, at ligestilling i sig selv muligvis ikke er tilstrækkeligt i situationer, hvor de grupper, der diskrimineres imod, stilles ringere på flere forskellige områder samtidigt.

Adgangen til at foretage specifikke foranstaltninger udgør en undtagelse fra forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Bestemmelsen regulerer således alene anvendelse af foranstaltninger, der – hvis ikke foranstaltningen har til formål at forbygge eller afhjælpe faktiske uligheder knyttet til race eller etnisk oprindelse – vil indebære en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling.

Specifikke foranstaltninger udgør en undtagelse fra forbudet mod *direkte* forskelsbehandling, når den pågældende person gives en fortrinsstilling direkte på grund af personens race eller etniske oprindelse.

Er der tale om anvendelse af mere generelle foranstaltninger, der tager sigte på at fremme ligestilling, uden at dette sker direkte på grundlag af den enkelte persons race eller etniske oprindelse, kan der foreligge indirekte forskelsbehandling i forhold til den øvrige befolkning. Det kan i så fald indgå i den nærmere vurdering af, om den pågældende foranstaltning varetager et sagligt hensyn, om denne har til formål at sikre fuld ligestilling i praksis.

Der følger af EF-domstolens retspraksis vedrørende EU-rettens forbud mod forskelsbehandling mellem kvinder og mænd visse EU-retlige grænser for adgangen til at fastsætte specifikke foranstaltninger, jf. kapitel 3, afsnit 6.7.

Det falder uden for udvalgets kommissorium at tage stilling til, i hvilket omfang eksisterende specifikke foranstaltninger kan opretholdes på baggrund af direktivets vedtagelse, ligesom det falder uden for udvalgets kommissorium at foreslå specifikke foranstaltninger vedtaget.

---

<sup>211</sup> KOM(1999)566, kommentar til artikel 5.

Udvalget har på den baggrund drøftet, om der er behov for i ny lovgivning at indføje en bestemmelse om adgangen til specifikke foranstaltninger, og i så fald om en sådan bestemmelse skal finde anvendelse for såvel offentlige myndigheder som private.

Det er udvalgets opfattelse, at ny lovgivning bør indeholde en bestemmelse, der giver adgang til at opretholde eller vedtage specifikke foranstaltninger. Muligheden for at vedtage specifikke foranstaltninger er en undtagelse fra princippet om ligebehandling, og det er derfor nødvendigt at fastsætte hjemmel til at iværksætte sådanne foranstaltninger.

Endvidere bør adgangen til at iværksætte specifikke foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse, omfatte såvel offentlige myndigheder som private virksomheder m.v.

På den baggrund har udvalget overvejet, hvorledes en hjemmel til at fastsætte specifikke foranstaltninger bør udarbejdes. Udvalget har således overvejet, om der bør indføres en generel adgang til at iværksætte specifikke foranstaltninger uden forudgående tilladelse, eller om denne adgang bør være betinget af, at der indhentes en tilladelse fra vedkommende minister.

Den første løsning indebærer, at der sikres en administrativt enklere adgang for offentlige myndigheder og for private virksomheder til at iværksætte specifikke foranstaltninger uden først at skulle indhente en tilladelse.

Muligheden for at iværksætte specifikke foranstaltninger er imidlertid en undtagelse fra forbudet mod forskelsbehandling. Dette taler for, at vedkommende minister skal godkende specifikke foranstaltninger, inden de iværksættes. Dermed kan det i højere grad sikres, at der ikke sker misbrug af adgangen til at iværksætte specifikke foranstaltninger, således at uberettiget forskelsbehandling undgås. Det kan muligvis endvidere tilskynde nogle offentlige myndigheder og private virksomheder til at iværksætte specifikke foranstaltninger, at vedkommende minister har godkendt foranstaltninger. Denne løsning svarer til kønsligestillingslovgivningen og den ordning, der findes i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, der i § 9, stk. 2, der bygger på et princip om, at vedkommende minister skal godkende specifikke foranstaltninger, inden de iværksættes.

---

## Kapitel 7



Samtlige medlemmer af udvalget med undtagelse af repræsentanten for DA finder det mest praktisk og hensigtsmæssigt, at der ikke stilles krav om, at adgangen til at iværksætte specifikke foranstaltninger gøres betinget af, at vedkommende minister har godkendt den pågældende foranstaltning, inden den iværksættes. Herved sikres, at der etableres en administrativ enkel fremgangsmåde ved anvendelse af specifikke foranstaltninger. De pågældende medlemmer har endvidere lagt vægt på, at der – inden for lovudkastets anvendelsesområde – ofte vil være tale om iværksættelse af specifikke foranstaltninger, hvis berettigelse mest naturligt bedømmes decentralt, hvor kompetencen til at træffe bestemmelse om de pågældende spørgsmål i øvrigt findes.

Disse medlemmer gør samtidig opmærksom på, at iværksættelse af specifikke foranstaltninger skal ske med de begrænsninger, der følger af EF-domstolens retspraksis, jf. EF-domstolens domme i sag C-450/93, *Kalanke mod Freie Hansestadt Bremen*, C-409/95, *Marshall mod Land Nordrhein-Westsfalen*, C-158/97, *Badeck*, og C-407/98, *Abrahamsson*.

Ét medlem af udvalget (repræsentanten for DA) er generelt betænkelig ved specifikke foranstaltninger som redskab til at forhindre forskelsbehandling. Medlemmet erkender dog, at det i meget begrænset omfang kan være nødvendigt at iværksætte særforanstaltninger for at opfylde direktivets formål om fremme af ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Det er imidlertid vigtigt, at sådanne specifikke foranstaltninger kun iværksættes, hvis formålet ikke kan opnås uden dette middel.

Det er på den baggrund det pågældende medlems opfattelse, at specifikke foranstaltninger alene bør kunne ske efter bemyndigelse til vedkommende minister samt ved en generel bemyndigelse til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration om udarbejdelse af generelle kriterier herfor, jf. i øvrigt bl.a. § 13 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v. samt § 3 i lov om ligestilling af kvinder og mænd.

Samtlige medlemmer af udvalget med undtagelse af repræsentanten for Undervisningsministeriet forslår, at der indsættes en bestemmelse, hvorefter specifikke foranstaltninger kun kan opretholdes, indtil formålet med dem er opfyldt.

---

## Kapitel 7

---

Et mindretal (repræsentanten for Undervisningsministeriet) finder, at indsættelse af en bestemmelse i stk. 2, som ikke svarer til nogen bestemmelse i direktivet, ikke blot er overflødig, men yderligere kan give anledning til en væsentlig fejlfortolkning. Bestemmelsen kan efter det pågældende medlems opfattelse give anledning til den fejlslutning, at adgangen til specifikke foranstaltninger ikke vil kunne benyttes som hjemmel for en foranstaltning, hvis formål ikke på noget tidspunkt vil blive definitivt opfyldt (med den virkning, at foranstaltningen kunne – og skulle – afskaffes). Dette vil bl.a. være tilfældet vedrørende foranstaltninger, der har til hensigt at bevare og styrke den kulturelle og sproglige identitet i et etnisk mindretal, f.eks. ved oprettelsen af institutioner forbeholdt mindretallets medlemmer, således at man herved kompenserer for det forhold, at mindretallet befinder sig i et omgivende samfund, som domineres af en anden kultur og et andet sprog. Der henvises herved til, at noget sådant er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser til at beskytte mindretal, jf. navnlig FN-konventionen af 20. november 1989 om barnets rettigheder, Den europæiske pagt af 5. november 1992 om regionale sprog eller mindretalssprog, Den europæiske rammekonvention af 1. februar 1995 om beskyttelsen af nationale mindretal og UNESCO's konvention af 14. december 1960 om forbud mod diskrimination i undervisning.

Udvalget skal understrege, at udvalgets forslag alene omfatter udvalgets forslag til ny lovgivning. Derimod foreslår udvalget ikke ændringer i den ordning, der findes i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

#### **10. Lovudkastets bestemmelser om retsmidler, håndhævelse, bevisbyrde og sanktioner**

Der er i direktivets kapitel II fastsat nærmere bestemmelser om retsmidler og håndhævelse. Der er endvidere i direktivets kapitel IV en bestemmelse om sanktioner.

Udvalget har således overvejet den nærmere udmøntning af disse bestemmelser i dansk ret.

##### **10.1 Retsmidler**

Artikel 7 indeholder nærmere regler om klageadgang.

---

Udvalget har for det første overvejet, om der er behov for ny lovgivning med henblik på at opfylde kravet i artikel 7 om, at klage skal kunne indgives til ”retslige og/eller administrative instanser”.

Udvalget har for det andet overvejet, om der er behov for ny lovgivning med henblik på at opfylde kravet om, at medlemsstaterne skal sikre, at enhver, der mener sig krænket, kan indgive klage, og at foreninger m.v. er berettigede til – enten på vegne af eller til støtte for klageren med dennes godkendelse – at indtræde som part i klagen.

#### 10.1.1. Retslige og/eller administrative instanser

Det følger af artikel 7 om klageadgang, at medlemsstaterne skal sikre, at enhver, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, kan indgive klage til retslige og/eller administrative instanser, herunder hvor de finder det hensigtsmæssigt til forligsinstanser, med henblik på håndhævelse af dette direktiv, selv efter at det forhold, hvori forskelsbehandlingen angiveligt har fundet sted, er ophørt.

Det er således i vidt omfang overladt til den enkelte medlemsstat at beslutte, hvorledes bestemmelsen nærmere udmøntes i national lovgivning, herunder om direktivet skal håndhæves ved domstolene (retslige instanser) og/eller administrative instanser.

Med hensyn til adgangen til domstolsprøvelse er denne adgang allerede sikret i dansk ret. Det følger af grundlovens § 63, at domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Domstolsprøvelsen omfatter den offentlige forvaltning og indebærer, at enhver borger, der har den fornødne retlige interesse, kan indbringe et spørgsmål om overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling for domstolene. Med hensyn til privates virksomhed indebærer retsplejelovens ordning, at enhver, der har den fornødne retlige interesse, vil kunne få prøvet den privates virksomheds forenelighed med forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, når dette forbud er fastlagt i lovgivningen.

Med hensyn til adgangen til at indgive klage til administrative instanser er denne ret i vidt omfang sikret i dansk ret, for så vidt angår den offentlige sektor. Adgangen til at indgive klager

---

for Folketingets Ombudsmand og adgangen til administrativ rekurs samt anden administrative kontrol indebærer således en ganske vidtgående administrativ kontrol af offentlige myndigheders opgavevaretagelse.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at kravet om, at enhver, der mener sig krænket, skal kunne indgive klage til retslige og/eller administrative instanser, er opfyldt gennem dansk rets almindelige regler om domstolsprøvelse og adgangen til administrativ kontrol af offentlige myndigheders virksomhed. Der er derfor efter udvalgets opfattelse ikke anledning til i ny lovgivning at fastsætte nærmere regler om adgang til domstolsprøvelse.

Det følger af bestemmelsen i artikel 7, stk. 1, at der ikke efter direktivet er noget til hinder for, at der – ved siden af en adgang til domstolsprøvelse og de administrative instanser, der allerede eksisterer – etableres en eller flere administrative instanser, herunder forligsinstanser, med henblik på håndhævelse af direktivet. Det beror på den enkelte medlemsstats egen vurdering, om det kan anses for hensigtsmæssigt, at der etableres en sådan administrativ klageordning, og der kan ikke af direktivets artikel 7 udledes et krav herom. Udvalget har fundet det mest hensigtsmæssigt at drøfte spørgsmålet om, hvorvidt der skal etableres et klageorgan eller lignende, i tilknytning til drøftelserne neden for om oprettelse af et eller flere ligebehandlingsorganer i henhold til direktivets artikel 13.

#### **10.1.2. Enkeltpersoner og foreningers adgang til at indbringe sager**

Den nærmere forståelse af artikel 7 rejser efter udvalgets opfattelse to spørgsmål.

Artikel 7, stk. 1, vedrører det enkelte offers adgang til at klage til retslige og/eller administrative instanser, og der kan i tilknytning hertil rejses det spørgsmål, om artikel 7, stk. 1, indebærer, at der skal sikres det enkelte offer for forskelsbehandling en individuel søgsmålsadgang i sager vedrørende overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, eller om bestemmelsen skal forstås således, at det skal sikres det enkelte offer, at sagen kan indbringes for retslige og/eller administrative instanser, men ikke tager stilling til, hvem der konkret skal tildeles adgang til at indbringe sagen.

Artikel 7, stk. 2, vedrører foreningers adgang til at indtræde i sager vedrørende forskelsbehandling, og der kan rejses det spørgsmål, om artikel 7, stk. 2, indebærer, at foreninger m.v. skal tillægges adgang til at indtræde som part i konkrete sager vedrørende direktivets overholdelse på vegne af den, der udsættes for forskelsbehandling, og hvornår et sådant samtykke skal foreligge.

Spørgsmålet om den individuelle søgsmålsadgang og foreningers adgang til at indtræde i konkrete sager har særligt betydning i forhold til det danske arbejdsretlige konfliktløsningsystem.

Det er udgangspunktet i dansk arbejdsret, at den individuelle søgsmålsadgang er udelukket for organiserede lønmodtagere i sager om overtrædelse af kollektive overenskomster, idet søgsmålsadgangen i stedet tilkommer den faglige organisation. Der henvises til det af Beskæftigelsesministeriet udarbejdede notat<sup>212</sup>.

De særlige regler om søgsmålsadgang i sager om arbejdsretlige konflikter finder alene anvendelse, såfremt der er tale om en organiseret lønmodtager, og såfremt sagen vedrører overtrædelse af en kollektiv overenskomst.

Det bemærkes i den forbindelse, at repræsentanterne i udvalget for DA og LO over for udvalget har oplyst, at der for nærværende ikke – eller kun i meget begrænset omfang – findes bestemmelser i kollektive overenskomster, som udtrykkeligt forbyder forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Der findes dog en generel forpligtelse til at fremme godt samarbejde på arbejdspladser af alle medarbejdere uanset etnisk oprindelse i tillæg til samarbejdsaftalen mellem LO og DA. I afskedigelsessager i det fagretlige system (Afskedigelsesnævnet) inden for DA/LO-området kan lønmodtagerne påberåbe sig til enhver tid værende lovregler om bl.a. forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse m.v. Og i øvrigt er det naturligvis muligt, at arbejdsmarkedets parter optager bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, eller at disse sager på anden vis vil kunne omfattes af det fagretlige system.

---

<sup>212</sup> Jf. bilag 3.

Foruden spørgsmålet om forholdet til det fagretlige processystem rejser gennemførelsen af artikel 7 det spørgsmål, om bestemmelsens gennemførelse i øvrigt forudsætter ny lovgivning, eller om dansk civilproces allerede opfylder de krav, der følger af bestemmelsen.

Udvalget skal på den baggrund anføre, at det er udvalgets opfattelse, at bestemmelsen i artikel 7, stk. 1 og 2, skal forstås således, at artikel 7, stk. 1, indebærer, at enhver, der mener sig krænket, skal have adgang til at påklage forholdet til retslige og/eller administrative instanser. Bestemmelsen omhandler den individuelle søgsmålskompetence. Bestemmelsen tager ikke hermed stilling til, i hvilket omfang denne kompetence kan delegeres til faglige organisationer.

Til støtte herfor kan det anføres, at ordlyden af bestemmelsen i artikel 7, stk. 1, svarer til bestemmelser vedrørende klageadgang, der er fastsat i en række direktiver vedrørende kønsligestilling. Der har ikke i forbindelse med gennemførelsen af disse direktiver været rejst spørgsmål om, hvorvidt faglige organisationers adgang til håndhævelse via det fagretlige system er i overensstemmelse med denne bestemmelse.

Artikel 7, stk. 2, indebærer, at foreninger m.v., der har den fornødne interesse, kan optræde som part i konkrete sager på vegne af den, der mener sig krænket. Spørgsmålet om, hvilke foreninger der i så fald er berettigede til at indtræde som part i konkrete sager på vegne af en konkret person, skal afgøres efter national ret, jf. herved at artikel 7, stk. 2, alene omfatter foreninger m.v., der efter kriterierne i national ret har en legitim interesse i at sikre, at direktivet overholdes. En sådan legitim interesse vil kunne foreligge hos en faglig organisation, såfremt direktivet gennemføres ved kollektiv overenskomst. I sådanne tilfælde anses den faglige organisation som part i sagen, da det er den faglige organisation, der har indgået den kollektive overenskomst.

Denne forståelse af artikel 7 medfører ikke behov for ny lovgivning med henblik på at sikre bestemmelsen gennemført i dansk ret.

Udvalget har ud fra mere principielle betragtninger drøftet, om det danske fagretlige system, hvor søgsmålskompetencen tilkommer de faglige organisationer, giver den bedst mulige

---

## Kapitel 7

---

beskyttelse af det enkelte offer, idet nogle medlemmer har peget på, at sager om racediskrimination efter deres karakter er meget personlige og vedrører den enkeltes integritet.

Der er imidlertid tale om et veletableret system, og det må – allerede af bevismæssige årsager – anses for helt usandsynligt, at denne type sager føres mod den enkelte lønmodtagers vilje. Udvalget har i denne forbindelse noteret sig det af DA, LO og Institut for Menneskerettigheder, der oprettes pr. 1. januar 2003, oplyste om samarbejde og erfaringsudveksling m.v., jf. afsnit 11.3.2.2.

## 10.2. Bevisbyrde

Der følger af direktivets artikel 8 nærmere regler om bevisbyrde. Bestemmelsens stk. 1 indebærer, at medlemsstaterne i overensstemmelse med deres nationale retsorden træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det, når en person, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, for en domstol eller anden kompetent myndighed fremfører faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler den indklagede at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat.

Bestemmelsen indebærer, at der i sager vedrørende forskelsbehandling efter direktivet skal gælde, hvad der ofte kaldes et princip om delt bevisbyrde. Bestemmelsen har dermed til formål at sikre en effektiv gennemførelse af ligebehandlingsprincippet.

Det er udgangspunktet i dansk civilproces, at der gælder et princip om *fri bevisførelse*, dvs. at parterne inden for visse grænser har fri adgang til at føre ethvert bevis, som kan være af betydning for sagen<sup>213</sup>

Det er endvidere udgangspunktet i dansk civilproces, at der gælder et princip om *fri bevisbedømmelse*, jf. herved retsplejelovens § 344, hvorefter retten på grundlag af det, der er passeret under forhandlingerne og bevisførelsen, afgør, hvilke faktiske omstændigheder der skal lægges til grund for sagens bedømmelse. Bestemmelsen indebærer, at rettens afgørelse om, hvilket

---

handlingsforløb der skal lægges til grund, er fri i den forstand, at den ikke er bundet af lovregler<sup>214</sup>.

For så vidt angår *bevisbyrdens fordeling*, er det udgangspunktet i dansk ret, at den part, der gør et synspunkt gældende, har bevisbyrden for sin påstand.

Det følger af ordlyden af artikel 8, at det påhviler den, der mener sig krænket, at fremføre faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling. Det påhviler derefter den indklagede at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat.

EF-domstolen har i flere sager vedrørende forskelsbehandling på grund af køn udtalt sig om anvendelsen af det tilsvarende princip om delt bevisbyrde, der gælder i sådanne sager. Det må forventes, at de nærmere retningslinier vedrørende bevisbyrdens fordeling, der ifølge domstolens praksis skal finde anvendelse i sager vedrørende forskelsbehandling på grund af køn, også skal finde anvendelse i sager vedrørende forskelsbehandling i henhold til direktivet om etnisk ligebehandling. Ved den nærmere fastlæggelse af indholdet af direktivets krav om delt bevisbyrde kan der således tages udgangspunkt heri.

EF-domstolens retspraksis vedrørende bevisbyrden i sager om forskelsbehandling på grund af køn er nu kodificeret i Rådets direktiv om bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grundlag af køn (bevisbyrdedirektivet) (97/80/EF), der indeholder en bevisbyrde-bestemmelse, der er enslydende med bestemmelsen i artikel 8 i direktivet om etnisk ligebehandling. I forbindelse med gennemførelsen i dansk ret af bevisbyrdedirektivet blev formuleringen af bevisbyrdedirektivets bestemmelse om delt bevisbyrde ændret, idet kravet om, at den person, der anser sig for krænket, skal *fremføre* faktiske omstændigheder, blev ændret til, at personen skal *påvise* faktiske omstændigheder som betingelse for, at det påhviler modparten at bevise, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet krænket<sup>215</sup>. Det er i bemærkningen til lovforslaget bl.a. anført, at

---

<sup>213</sup> Jf. Bernhard Gomard (1994), side 411 og Eva Smith (1991), side 113.

<sup>214</sup> Jf. Bernhard Gomard (1994), side 410 og Eva Smith (1991), side 112.

<sup>215</sup> I lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselorlov m.v., er bevisbyrdereglen formuleret således: ”Hvis en person, der anser sig for krænket, jf. §§ 2-5, 9 og § 15, stk. 1, påviser faktiske



---

”Ændringsforslagene har til formål at understrege, at der ikke med lovforslaget er tilsigtet nogen ændringer i forhold til domstolenes praksis på de områder, herunder i sager om sexchikane, hvor der hidtil har være anvendt regler om delt bevisbyrde.

Efter praksis er det ikke tilstrækkeligt, at den person, der anser sig for krænket, påstår eller gør gældende, at der foreligger faktiske omstændigheder, der giver anledning til at formode, at der er udøvet forskelsbehandling. Det må tillige forlanges, at påstanden er underbygget med f.eks. skriftligt bevismateriale, vidneforklaringer el.lign.

Hvis der ikke foreligger sådant bevismateriale, vidneforklaringer m.v., men alene en forklaring fra den person, der anser sig for krænket, og en modstridende forklaring fra den person, som beskyldningen rettes imod, må retten ud fra en almindelig fri bevisbedømmelse tage stilling til, om der er tale om omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet forskelsbehandling.

I givet fald påhviler det herefter modparten at bevise, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet krænket.”<sup>216</sup>

På den baggrund har udvalget fundet det mest hensigtsmæssigt, at en ny lovbestemmelse om delt bevisbyrde i sager om etnisk forskelsbehandling formuleres i overensstemmelse med bevisbyrdebestemmelsen i den danske lovgivning vedrørende kønsdiskrimination. Udvalget finder derfor, at ordet ”fremfører” skal ændres til ”påviser”. Det bemærkes, at det i sidste instans er EF-domstolens fortolkning af bevisbyrdereglen, der skal lægges til grund i forbindelse med anvendelsen af bevisbyrdereglen i ny lovgivning, der gennemfører direktivet i dansk ret. Der er ikke med den ændrede formulering tilsigtet nogen afvigelse fra de krav vedrørende bevisbyrdens fordeling, som kan udledes af direktivet om etnisk ligebehandling.

Princippet om delt bevisbyrde finder også anvendelse i sager om etnisk chikane og i sager om ulovlig instruktion om at forskelsbehandle, jf. herved artikel 8, stk. 1, sammenholdt med artikel 2.

---

omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler det modparten at bevise, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet krænket.”

<sup>216</sup> Jf. Folketingstidende 2000-2001, tillæg B, s. 1411.

### 10.3. Repressalier

Det følger af direktivets artikel 9, at medlemsstaterne i deres retsorden skal indføre de nødvendige foranstaltninger til at beskytte enkeltpersoner mod ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger som reaktion på en klage eller enhver form for retsforfølgning med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages.

Om baggrunden for bestemmelsen kan anføres, at en effektiv gennemførelse af princippet om ligebehandling efter direktivets betragtning nr. 20 forudsætter passende retsbeskyttelse i civile sager mod repressalier.

Kommissionen anfører vedrørende artikel 9 i sin begrundelse til direktivforslaget<sup>217</sup>, at personer, der udsættes for forskelsbehandling, muligvis vil undlade at gøre deres rettigheder gældende på grund af risikoen for repressalier. Eftersom f.eks. frygt for afskedigelse i henhold til kommissionen normalt er en af de største hindringer for, at enkeltpersoner tør anlægge sag, er det nødvendigt at beskytte enkeltpersoner mod afskedigelse eller anden ufordelagtig behandling som f.eks. degradering eller enhver anden form for tvangsforanstaltning som følge af et sådant sagsanlæg.

Efter direktivet udgør repressalier en ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger som reaktion på en klage m.v. Det er ikke en betingelse, at behandlingen i øvrigt er ulovlig efter national ret. Dette indebærer tillige, at der skal være den nødvendige årsagssammenhæng mellem den ufordelagtige behandling eller de ufordelagtige følger og det forhold, at den krænkede person har indgivet en klage m.v.

Beskyttelsen mod repressalier omfatter enkeltpersoner uden nogen begrænsning i den beskyttede personkreds.

Repressalier er efter direktivet ikke en form for forskelsbehandling, uanset ligheden med eksempelvis forbudet mod chikane på grund af race eller etnisk oprindelse. Forbudet mod

---

repressalier adskiller sig således fra forbudet mod forskelsbehandling ved, at den ufordelagtige behandling iværksættes på grund af den pågældende klage og ikke på grund af personens race eller etniske oprindelse.

Bestemmelsen omfatter beskyttelse mod repressalier i forbindelse med enhver klage m.v., der er fremsat med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages. Den pågældende klage m.v. skal således vedrøre overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, jf. direktivets artikel 2, stk. 1. Derimod er ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger, der iværksættes som reaktion på en klage over overtrædelse af anden lovgivning, ikke omfattet af lovudkastets forbud mod repressalier.

Det overlades i vidt omfang til medlemsstaterne at bestemme, hvilke foranstaltninger til beskyttelse af enkeltpersoner mod ufordelagtig behandling m.v. som reaktion på en klage m.v., der skal indføres, herunder hvilke sanktioner der skal anvendes. Der stilles således i bestemmelsen alene krav om, at foranstaltningerne skal være 'nødvendige', mens det i direktivets betragtning nr. 20 anføres, at retsbeskyttelse i civile sager mod repressalier skal være 'passende'.

Som udgangspunkt kan alle former for ufordelagtig behandling karakteriseres som repressalier, når der foreligger den nødvendige årsagssammenhæng mellem den ufordelagtige behandling eller de ufordelagtige følger og det forhold, at den krænkede person har indgivet en klage m.v. Også en undladelse af at foretage sig noget vil efter omstændighederne kunne karakteriseres som ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger svarende til repressalier. Der vil dog efter udvalgets opfattelse formentlig være grund til at undtage den ganske ubetydelige ufordelagtige behandling fra beskyttelsens område.

Det er efter direktivet uklart, om forbudet mod repressalier alene vedrører klage til retslige og/eller administrative instanser som nævnt i direktivets artikel 7, eller om eksempelvis klager af mere uformel karakter er omfattet af forbudet. Med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet, er det udvalgets opfattelse, at der ikke bør fastsættes særlige krav til, hvilken klage eller retsforfølgning en enkeltperson skal have indgivet eller iværksat, udover at

---

<sup>217</sup> KOM/99/566.

klagen m.v. skal være fremsat med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages. Dette indebærer, at såvel den, der indgiver en klage til en domstol eller en anden myndighed, som den, der eksempelvis mundtligt påtaler et forhold over for sin overordnede på arbejdspladsen, vil være omfattet af beskyttelsen, såfremt klagen m.v. er fremsat med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages.

Klage til administrative kontrolinstanser omfatter særligt klage til administrative rekursinstanser, klage til Folketingets Ombudsmand og klage som led i remonstration, dvs. klage til den samme myndighed, som påstås at have udøvet forskelsbehandling. Endvidere vil en henvendelse til Institut for Menneskerettigheder som led i instituttets varetagelse af de opgaver, som instituttet har fået tillagt i henhold til direktivets artikel 13, være omfattet, ligesom klage til Nævnet for Etnisk Ligebehandling, såfremt dette oprettes, vil være omfattet.

Da forbudet mod repressalier særligt har til formål at bidrage til at sikre, at den, der anser sig for krænket, kan gøre sine rettigheder gældende, er det en forudsætning, at det falder ind under den pågældende domstols eller klagemyndigheds kompetence at tage stilling til klagen, herunder at den, der indgiver klagen, er klageberettiget og dermed har adgang til at indbringe sagen. Bestemmelsen indeholder således en beskyttelse af den, der indgiver klage over, at princippet om ligebehandling er tilsidesat i forhold til den pågældende selv.

Den, der ønsker at indgive klage eller indlede anden form for retsforfølgning over forskelsbehandling af en tredjemand, vil typisk ikke være klageberettiget i henhold til vedkommende lovgivning og vil derfor ikke have adgang til at indbringe sagen for en administrativ kontrolinstans eller for domstolene. I det omfang lovgivningen ikke er til hinder for, at en person indgiver en klage over forskelsbehandling af en tredjemand, vil den pågældende dog være beskyttet af forbudet mod repressalier.

Såfremt den, der anser sig for krænket, indgiver klage direkte til den private virksomhed m.v., der påstås at have udøvet forskelsbehandling, vil den pågældende som nævnt også være beskyttet af forbudet mod repressalier.

---

Princippet om delt bevisbyrde efter artikel 8 gælder ikke i forhold til beskyttelse mod repressalier<sup>218</sup>, eftersom repressalier ikke betragtes som en form for forskelsbehandling. Det kan derfor overvejes, om der også for så vidt angår beskyttelsen mod repressalier bør indføres en tilsvarende bevisbyrde-regel.

Det kan til støtte herfor anføres, at der også i sager om beskyttelse mod repressalier kan være behov for at indføre princippet om delt bevisbyrde til sikring af en effektiv gennemførelse af ligebehandlingsprincippet. Det kan endvidere anføres, at der i § 3 i lov om lige løn til mænd og kvinder er fastsat regler til gennemførelse af princippet om delt bevisbyrde i sager om viktimisering, dvs. sager vedrørende afskedigelse af lønmodtager, fordi denne har fremsat krav om lige løn.

Det er dog udvalgets opfattelse, at der bør udvises en vis tilbageholdenhed med at fravige de almindelige principper i dansk ret om bevisbyrde. Repressalier er som anført ikke en form for forskelsbehandling, og de særlige hensyn, der har begrundet anvendelse af særlige bevisregler i sager om forskelsbehandling, gør sig derfor ikke gældende i samme omfang. For den, der rammes af ufordelagtige følger som reaktion på klage over andre forhold end usaglig forskelsbehandling, gælder der ligeledes ikke særlige bevisregler. Dertil kommer, at beskyttelsen mod repressalier gælder langt mere forskelligartede forhold og for en større kreds af personer end den ovennævnte regel i lov om lige løn til mænd og kvinder om beskyttelse af den enkelte lønmodtager, der har fremsat krav om lige løn. Det kan således have vidtrækkende konsekvenser at indføre særlige bevisregler i sager om repressalier.

Det er på baggrund heraf udvalgets opfattelse, at beskyttelsen mod repressalier ikke i ny lovgivning bør være omfattet af princippet om delt bevisbyrde.

#### 10.4. Sanktioner

Det følger af direktivets artikel 15, at medlemsstaterne fastsætter, hvilke sanktioner der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af dette direktiv, og tager alle nødvendige skridt til at sikre deres anvendelse. Det fremgår

---

<sup>218</sup> Isabelle Chopin m.fl. (2001), s. 28. Se også SOU 2002:43, s. 369.

---

endvidere, at sanktionerne, der kan indebære, at der skal ydes ofret skadeserstatning, skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

Udvalget har ved sine overvejelser om sanktioner taget udgangspunkt i, at den, der anser sig for krænket, skal have mulighed for at få fastslået, om en sådan forskelsbehandling har fundet sted, og at det i bekræftende fald skal være muligt at råde bod på følgerne af en sådan forskelsbehandling. I tilfælde, hvor virkningerne af den diskriminerende handling fortsat består, må det være afgørende, at den diskriminerende handling bringes til ophør. I tilfælde, hvor der er tale om en afsluttet diskriminerende handling, må det være afgørende, at den forurettede i princippet stilles som om, at forskelsbehandling ikke havde fundet sted. En lønmodtager, hvis løn på grund af diskrimination er lavere end andres, kan således eksempelvis sikres den ligelige behandling ved at få udbetalt lønforskellen. En sådan fremgangsmåde er dog ikke anvendelig på ethvert forhold, der er omfattet af forbudet mod forskelsbehandling<sup>219</sup>. Det kan i sagens natur være vanskeligt eller umuligt at sikre en ret til lige behandling i den forstand, at personer, der er forskelsbehandlet, sættes i besiddelse af den stilling eller det gode, som er ønsket<sup>220</sup>. Det må således anses for umuligt i mange tilfælde eksempelvis at skaffe en person den bolig eller lignende, som på ulovlig vis er blevet vedkommende nægtet, og som nu er udlejet til en anden. Dertil kommer, at den person, der på grund af sin etniske oprindelse ikke har fået eksempelvis en ansøgt stilling, vel ofte kan tænkes ikke at være interesseret i at få stillingen, når det ulovlige forhold bliver kortlagt.

Det i bestemmelsen anførte krav vedrørende sanktionens udformning er udtryk for de almindelige EU-retlige principper, som EF-domstolen har fastslået på grundlag af traktatens artikel 10, jf. kapitel 3, afsnit 7.4. De almindelige principper indebærer for det første, at medlemsstaterne er forpligtet til at sikre, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed (ækvivalensprincippet). For det andet skal sanktionerne for overtrædelse af EU-retten under alle omstændigheder – altså uafhængigt af sanktionen for overtrædelse af national

---

<sup>219</sup> Jf. hertil tillige betænkning nr. 553/1969, side 29.

<sup>220</sup> Jf. hertil op.cit.

---

ret – være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning (effektivitetsprincip)<sup>221</sup>.

Det følger endvidere, at gennemførelsen af direktivet under ingen omstændigheder berettiger til at forringe det eksisterende beskyttelsesniveau i medlemsstaterne, jf. direktivets artikel 6, stk. 2.

Udvalget har ved sine overvejelser om fastsættelse af sanktioner taget udgangspunkt i de ovennævnte principper.

### 10.5. Erstatning

Adgang til erstatning for økonomisk tab er i dansk ret i det væsentligste reguleret af de ulovbestemte almindelige erstatningsretlige regler. Endvidere indeholder lov om erstatningsansvar en samlet lovregulering af en række erstatningsretlige spørgsmål.

Der vil således være adgang til erstatning for et eventuelt økonomisk tab, såfremt de almindelige betingelser herfor er opfyldt, herunder reglerne om culpa som ansvarsgrundlag, kausalitet, adækvans m.v. Der bør derfor som udgangspunkt udvises tilbageholdenhed med hensyn til optagelse af erstatningsretlige regler i særlovgivningen, og der bør således alene optages sådanne regler i særlovgivningen, såfremt de almindelige erstatningsregler er utilstrækkelige.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke af direktivet, af EU-retten i øvrigt eller af andre grunde følger et behov for i ny lovgivning at fastsætte bestemmelser om adgang til erstatning.

Baggrunden herfor er, at en person, der forskelsbehandler en anden person på grund af dennes race eller etniske oprindelse i strid med direktivet, således som det foreslås gennemført i dansk ret, i almindelighed også har handlet ansvarspådragende (culpøst) i forhold til den pågældende.

Det betyder, at den person, der udsættes for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, under henvisning til dansk rets almindelige erstatningsregler i almindelighed vil

---

<sup>221</sup> Anne Louise Bormann m.fl. (2002), s. 168.

kunne kræve erstatning for eventuelt tab som følge af den ansvarspådragende forskelsbehandling, hvis de øvrige almindelige betingelser herfor er opfyldt.

Dette gælder, hvad enten der er tale om direkte eller indirekte forskelsbehandling, herunder om der er tale om chikane eller instruktion.

Som det fremgår nedenfor, foreslår udvalget regler om godtgørelse i tilfælde af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Dette udelukker imidlertid ikke, at den forurettede kan kræve erstatning for eventuelt økonomisk tab efter dansk rets almindelige erstatningsregler, hvis de øvrige almindelige betingelser herfor er opfyldt.

### **10.6. Godtgørelse**

I dansk ret anvendes begrebet godtgørelse som betegnelse for det forhold, at der kan kræves erstatning for en ikke-økonomisk skade. Der kan ikke altid opstilles en klar grænse mellem økonomisk skade (erstatning) og ikke-økonomisk skade (godtgørelse), men som udgangspunkt for afgrænsningen peges ofte på, om en skade efter objektive kriterier kan omsættes til et pengebeløb. Beror en skade på rent subjektive kriterier som lidelse, tort, ubehag m.v., hvor der ikke kan opstilles en objektiv økonomisk målestok, er der tale om en ikke-økonomisk skade<sup>222</sup>.

Efter dansk ret kan der som udgangspunkt kun kræves erstatning for økonomisk skade. Udgangspunktet er, at den skadelidte økonomisk skal stilles, som om skaden ikke var sket. Erstatning for ikke-økonomisk skade gives alene i særlige tilfælde, hvor der findes at være et særligt behov herfor. Tilkendelse af godtgørelse for ikke-økonomisk skade forudsætter, at der er en særlig hjemmel i loven hertil.

Gældende dansk lovgivning indeholder flere regler om godtgørelse for ikke-økonomisk skade både i erstatningsansvarsloven og i anden lovgivning. Indførelse af bestemmelser om godtgørelse i eksisterende lovgivning er begrundet i en række forskellige hensyn, herunder hensynet til, at der er tale om en sådan særlig krænkelse af den skadelidte person, at man har fundet, at der bør gives en økonomisk compensation herfor, selv om der ikke kan opgøres et økonomisk tab. Dette



---

hensyn afspejler sig bl.a. i erstatningsansvarslovens § 26 om godtgørelse for tort m.v., der er udtryk for en symbolsk økonomisk kompensation for en krænkelse af en persons selv- og æresfølelse, der ikke ud fra objektive kriterier kan gøres op i et bestemt pengebeløb<sup>223</sup>.

Også præventive hensyn synes i visse tilfælde at være tillagt betydelig vægt, idet regler om godtgørelse i givet fald tilsigter at bidrage til, at bestemte retsstridige forhold undgås. Som eksempel herpå kan nævnes reglerne i §§ 14-16 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v., der omhandler godtgørelse bl.a. ved forskelsbehandling af mænd og kvinder med hensyn til ansættelse, forflyttelse, forfremmelse og uddannelse samt ved afskedigelse i strid med loven<sup>224</sup>.

Endvidere kan regler om godtgørelse være begrundet i et hensyn til økonomiske behov. Godtgørelsen ydes, uanset om der er lidt et økonomisk tab eller ej og vil i et vist omfang kunne opleves som en 'standardiseret erstatning'. Der ydes en vis økonomisk kompensation for forhold, der i almindelighed vil medføre et økonomisk tab, men uden at den skadelidte skal føre bevis for størrelsen af sit tab – eller med andre ord en form for bevislættelse<sup>225</sup>.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der bør indsættes en bestemmelse i ny lovgivning om adgang til godtgørelse.

Det er udvalgets opfattelse, at forskelsbehandling af en person på grund af personens race eller etniske oprindelse udgør en særlig krænkelse af personen. Dette understreges af, at princippet om ligebehandling indgår som en del af de grundlæggende menneskerettigheder, der bl.a. udgør en del af EU-rettens almindelige principper. Dette taler efter udvalgets opfattelse for, at der i ny lovgivning fastsættes en bestemmelse om adgang til godtgørelse.

Præventive hensyn taler efter udvalgets opfattelse ligeledes for, at der i ny lovgivning fastsættes bestemmelser om godtgørelse for ikke-økonomisk skade, idet en sådan bestemmelse kan bidrage til, at handlinger i strid med direktivets forbud mod forskelsbehandling undgås.

---

<sup>222</sup> Jf. betænkning nr. 1412/2002, s. 15.

<sup>223</sup> Jf. nærmere om bestemmelsen i kapitel 4, afsnit 7.4.

<sup>224</sup> Jf. betænkning nr. 1412/2002, s. 17.

<sup>225</sup> Jf. betænkning nr. 1412/2002, s. 18.

I forlængelse heraf kan det anføres, at en lovbestemt adgang til at få tilkendt godtgørelse for ikke-økonomisk skade i tilfælde af en overtrædelse af direktivets bestemmelser til dels skal ses i sammenhæng med, at der efter udvalgets opfattelse ikke bør fastsættes yderligere strafferetlige sanktioner på dette område.

Spørgsmålet om, hvorvidt der i ny lovgivning skal indføres en adgang til godtgørelse for ikke-økonomisk skade, kan endvidere sammenholdes med adgangen til godtgørelse for ikke-økonomisk skade i kønsligestillingslovgivningen henset til, at der i en vis udstrækning er tale om godtgørelse for overtrædelser af samme art og grovhed, som er omfattet af direktivets forbud mod forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der bør sikres adgang til godtgørelse ved overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse eller af forbudet mod repressalier.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om bestemmelsen i erstatningsansvarslovens § 26 kan anses for tilstrækkelig, eller om der er behov for en selvstændig bestemmelse om godtgørelse i ny lovgivning.

Den almindelige adgang til godtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26 forudsætter, at der skal foreligge en culpøs krænkelse af en vis grovhed, hvilket efter retspraksis indebærer, at ikke enhver diskriminerende handling udløser en godtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26.

Der kan henvises til Østre Landsrets dom af 5. februar 1999, hvor landsretten bl.a. bemærkede, at den indstævnte dørmands afvisning af et selskab på seks personer, som den krænkede person var med i, efter bevisresultatet i den indankede dom skete med den begrundelse, at der allerede var mere end 10 udlændinge i diskoteket, hvilket var i overensstemmelse med diskotekets fremgangsmåde. Afvisningen blev først meddelt den pågældendes broder samt senere roligt og høfligt den pågældende. Under disse omstændigheder tiltrådte landsretten, at den krænkelse, den indstævnte dørmand havde forvoldt af den pågældendes ære, ikke havde haft en sådan grovhed og indebåret en sådan ydmygelse, at der var grundlag for at pålægge dørmanden at yde

---

## Kapitel 7

tortgodtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26. Landsretten henviste yderligere til, at dørmanden var idømt en bøde for afvisningen, at der dermed var sket den fornødne fastlæggelse og fordømmelse af handlingen, og at den afviste person herigennem havde fået tilstrækkelig oprejsning, hvorfor landsretten stadfæstede byrettens dom<sup>226</sup>.

Udvalget finder på baggrund heraf, at der er behov for at udvide adgangen til godtgørelse for ikke-økonomisk skade i forhold til erstatningsansvarslovens § 26, således at enhver overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling og repressalier som udgangspunkt bør kunne udløse en godtgørelse.

I forlængelse heraf har udvalget overvejet, hvorledes en bestemmelse om godtgørelse mest hensigtsmæssigt kan fastsættes i ny lovgivning.

Efter udvalgets opfattelse bør adgangen til godtgørelse som udgangspunkt omfatte enhver overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling og af forbudet mod repressalier.

Ved den nærmere vurdering af, om der kan tilkendes godtgørelse, kan der særligt lægges vægt på den krænkelse, som må antages at være påført den pågældende person, og på karakteren af skadevolderens handling. Er der tale om en krænkelse af meget mild karakter, vil der efter omstændighederne ikke være adgang til godtgørelse, ligesom domstolene kan lægge vægt på, om der er tale om en nyskabelse med den virkning, at skadevolder ikke med rimelighed kunne forudse dette.

Godtgørelsens størrelse må fastsættes ud fra en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. Karakteren af skadevolderens handling og den krænkelse, som må antages at være påført den enkelte, skal også tillægges vægt ved udmålingen af godtgørelsen.

Der skal således foretages en generel vurdering af handlingens "egnethed" til at krænke den pågældendes selvværd. Dette indebærer, at der kan lægges vægt på de nærmere omstændigheder, under hvilke den pågældende person har været udsat for forskelsbehandling eller repressalier.

---

<sup>226</sup> UfR 1999.920 Ø. Dommen er nærmere behandlet i kapitel 4, afsnit 5.2.

Der kan lægges vægt på, hvor grov en krænkelse der er tale om. Der kan endvidere lægges vægt på, hvilken form for forskelsbehandling som den pågældende krænkelse er resultatet af. Som eksempel herpå kan anføres, at etnisk chikane af verbal karakter typisk vil være mere "egnet" til at krænke en persons selvværd end indirekte forskelsbehandling.

Der skal derimod ikke foretages en vurdering af, i hvilket omfang den pågældende person rent faktisk er krænket. Den særligt følsomme person har således ikke en videregående adgang til godtgørelse end andre.

Det er uden betydning, på hvilket område forskelsbehandlingen finder sted. Forskelsbehandling i forbindelse med adgang til social beskyttelse er lige så uacceptabel som forskelsbehandling i forbindelse med adgang til bolig.

Det kan desuden indgå i udmålingen af godtgørelsens størrelse, om den, der har udøvet forskelsbehandlingen, har været motiveret af et ønske om at udøve forskelsbehandling eller i øvrigt har handlet groft uagtsomt.

Der kan ved udmåling af godtgørelsens størrelse også tages hensyn til, hvad der på andre og lignende områder må anses for en rimelig og passende godtgørelse, herunder særligt med hensyn til den praksis, der følges i sager ved tilkendelse af godtgørelse for overtrædelse af ligestillingslovgivningen i øvrigt.

Eftersom der ikke kan fastsættes en objektiv pris på krænkelsen af ofrets selvværd, må der i overensstemmelse med gældende ret blive tale om en symbolsk økonomisk kompensation, hvis størrelse må fastsættes ud fra en samfundsmæssig vurdering af, hvad der anses for et rimeligt og passende niveau, herunder set i lyset af det generelle niveau for erstatning og godtgørelse ved personskaade m.v.<sup>227</sup>

Efter udvalgets opfattelse bør det endvidere tilstræbes, at godtgørelsens størrelse svarer til størrelsen af den godtgørelse, der ydes efter ligestillingslovgivningen for krænkelse af lignende

---

<sup>227</sup> Jf. betænkning nr. 1412/2002, s. 55.

---

personlig karakter. Dette indebærer, at der i sager vedrørende forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse på arbejdsmarkedet kan hentes inspiration til fastlæggelse af godtgørelsens størrelse i praksis efter § 3 i lov om lige løn til mænd og kvinder og §§ 14-16 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v., mens der i sager vedrørende forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet kan hentes inspiration i praksis efter bestemmelserne i § 2, stk. 1 og 3, i lov om ligestilling af kvinder og mænd.

Udvalget har dog overvejet, om der – under hensyn til de forskelligartede overtrædelser af forbudet mod forskelsbehandling, der kan finde sted – bør fastsættes særlige regler om godtgørelse for bestemte former for overtrædelser. Udvalget har herved særligt overvejet, om et hensyn til økonomiske behov i visse særlige tilfælde kan begrunde, at der fastsættes regler om maksimeret godtgørelse m.v.

Udvalget kan ikke anbefale en sådan bestemmelse. Det bemærkes, at den adgang til maksimal godtgørelse, der findes i anden lovgivning, i visse tilfælde også omfatter overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling.

Udvalget finder i forlængelse heraf, at præventive hensyn taler for at fastsætte et i forhold til praksis efter erstatningsansvarslovens § 26 relativt højt niveau for godtgørelsens størrelse, idet dette i ikke uvæsentlig grad findes at kunne bidrage til, at handlinger i strid med direktivets forbud mod forskelsbehandling eller forbud mod repressalier undgås. Det er således udvalgets opfattelse, at der for overtrædelser af forbudet mod forskelsbehandling eller forbudet mod repressalier generelt bør tilkendes højere godtgørelsessatser, end hvad der gælder efter erstatningsansvarslovens § 26.

De foreslåede regler om godtgørelse påvirker ikke muligheden for, at der tilkendes godtgørelse for ikke-økonomisk skade efter erstatningsansvarsloven § 26 eller anden lovgivning, ligesom der naturligvis efter dansk rets almindelige erstatningsregler i almindelighed vil kunne kræves erstatning for et eventuelt økonomisk tab som følge af den ansvarspådragende forskelsbehandling, jf. afsnit 10.5.

---

Godtgørelsens størrelse i den enkelte sag bør efter udvalgets opfattelse være uafhængig af, om der er udbetalt erstatning eller godtgørelse efter andre regler.

Spørgsmålet om, hvem der hæfter for et krav om godtgørelse, skal efter udvalgets opfattelse afgøres i overensstemmelse med dansk rets almindelige regler herom. Der henvises til afsnit 6.3.3 ovenfor .

### 10.7. Strafansvar m.v.

Udvalget har overvejet, om der bør indføres strafferetlige sanktioner for overtrædelse af direktivets forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Det følger af direktivets artikel 15, at medlemsstaterne fastsætter, hvilke sanktioner der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af direktivet. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning. Med andre ord er det overladt til medlemsstaterne selv at bestemme, hvilke sanktioner der skal finde anvendelse i tilfælde af overtrædelse af direktivet. Det følger dog af direktivet sammenholdt med EF-traktatens artikel 10 (om medlemsstaternes pligt til at sikre opfyldelsen af EF-traktaten), at sanktionerne skal opfylde et krav om ækvivalens og effektivitet. Ved ækvivalens forstås, at de valgte sanktioner skal svare til dem, der gælder i medlemsstatens lovgivning for overtrædelse af tilsvarende bestemmelser. Ved effektivitet forstås som anført i direktivet, at sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

Udvalget er bekendt med Kommissionens opfattelse, hvorefter medlemsstaterne efter artikel 15 i et vist omfang har pligt til at indføre strafferetlige sanktioner for overtrædelse af direktivets forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse<sup>228</sup>. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at direktivet ikke pålægger medlemsstaterne en pligt til at indføre

---

<sup>228</sup> Se dokument SEC(2002) 375 af 3. april 2002, Commission Staff Working Paper, Legal reasoning for not referring to the concept of "public incitement to discrimination" in the Commission's proposal for a Council Framework Decision on combating racism and xenophobia. I dokumentet er bl.a. anført: "For the above reasons, the Commission services are of the view that Member States are already obliged by Article 15 of the Directive 2000/43/EC to provide for criminal sanctions, where it is considered that criminal sanctions sufficiently effective and dissuasive, are necessary in order to guarantee the respect of Community obligations regarding the regulated behaviour, in this case to prohibit "an instruction to discriminate against persons on grounds of racial or ethnic origin"."

strafferetlige sanktioner, når blot de sanktioner, der indføres, opfylder kravet om effektivitet og ækvivalens.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke bør indføres strafferetlige sanktioner, men at der, som beskrevet ovenfor, foruden muligheden for at kræve erstatning efter dansk rets almindelige regler, bør indføres mulighed for tilkendelse af godtgørelse.

Efter udvalgets opfattelse vil godtgørelse være en effektiv sanktion og have en afskrækkende virkning.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at effektive civile sanktioner i form af godtgørelse giver offeret mulighed for at få fastslået, om vedkommende har været udsat for forskelsbehandling, og i bekræftende fald at få oprejsning gennem økonomisk kompensation.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at godtgørelse som sanktion kan virke mere effektivt end gennemførelse af en straffesag, der kan ende med frifindelse på grund af de særlige krav, der gælder ved behandlingen af straffesager, og som i praksis sjældent vil føre til, at offeret tilkendes erstatning. Hertil kommer, at offeret kan gennemføre en sag om godtgørelse, selv om anklagemyndigheden vælger ikke at gennemføre en straffesag.

Med andre ord er det udvalgets opfattelse, at sanktioner i form af godtgørelse og erstatning opfylder effektivitetsprincippet.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at indførelse af godtgørelse også vil være i overensstemmelse med ækvivalensprincippet. Dette gælder, selv om overtrædelse af visse dele af direktivet (for så vidt angår varer og tjenesteydelser) efter omstændighederne også vil kunne straffes (efter bestemmelserne i lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race m.v.).

Det er således udvalgets opfattelse, at den foreslåede sanktion for overtrædelse af direktivet svarer til sanktionen for overtrædelse af lignende bestemmelser i dansk lovgivning.

Direktivets artikel 3, stk. 1, litra a) til c), vedrører diskrimination på arbejdsmarkedet. Sanktionen for overtrædelse af de nugældende regler på dette område er civilretlige. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. indeholder således som udgangspunkt kun bestemmelser om godtgørelse. Dog straffes overtrædelse af loven i forbindelse med annoncering.

Direktivets artikel 3, stk. 1, litra d), vedrører diskrimination med hensyn til medlemskab af faglige organisationer. Sådanne forhold er i dag i det væsentlige reguleret af foreningsretlige principper, der i vidt omfang følger af retspraksis. Disse regler indeholder ikke strafferetlige sanktioner.

Direktivets artikel 3, stk. 1, litra e) (om social beskyttelse), f) (om sociale ydelser) og g) (om uddannelse), vedrører i vidt omfang diskrimination begået af offentlige myndigheder. Sådanne forhold kan som udgangspunkt ikke straffes, men kan medføre ugyldighed, erstatning m.v.

Direktivets artikel 3, stk. 1, litra f), omfatter forskelsbehandling med hensyn til varer og tjenesteydelser. Sådanne forhold kan efter omstændighederne også være omfattet af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., der indeholder strafferetlige sanktioner. Der henvises til afsnit 4.2.

Det bemærkes, at den forslåede ordning med civile sanktioner ikke vil påvirke eksisterende strafferetlige sanktioner i anden lovgivning, herunder navnlig lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.

## **11. Oprettelse af uafhængigt organ for fremme af ligebehandling**

### **11.1. Indledning**



---

Efter direktivets artikel 13 skal medlemsstaterne udpege et eller flere organer for fremme af ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

I henhold til kommissoriet skal udvalget overveje og vurdere, hvorledes et sådant organ til fremme af etnisk ligebehandling mest hensigtsmæssigt etableres i Danmark. Udvalget skal tage stilling til, hvilke opgaver instituttet mere præcist skal varetage, herunder særligt hvorledes organets opgaver vedrørende bistand til ofre for forskelsbehandling tilrettelægges bedst muligt. Udvalget skal endvidere overveje, i hvilket omfang organet skal varetage yderligere opgaver end de opgaver, der er nævnt i direktivets artikel 13, herunder særligt om det ny organ skal have til opgave at varetage mæglingsopgaver med henblik på en mere uformel konfliktløsning, og om organet skal have til opgave at træffe bindende afgørelser i konkrete klagesager.

Ved lov nr. 411 af 6. juni 2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder er bestemmelsen i direktivets artikel 13 om etablering af uafhængige organer imidlertid blevet gennemført i dansk ret. Det følger således af lovens § 2, stk. 2, nr. 4, at de beføjelser, der i henhold til direktivets artikel 13 skal tildeles et organ til fremme af ligebehandling, tildeles Institut for Menneskerettigheder.

Da bestemmelsen i direktivets artikel 13 således er blevet gennemført i dansk ret ved lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder, er der dermed taget stilling til nogle af de spørgsmål, som udvalget i henhold til sit kommissorium er blevet anmodet om at overveje. Dette gælder bl.a. spørgsmålet om, hvilket organ der skal varetage de i direktivets artikel 13 nævnte opgaver.

Udvalget skal dog også i henhold til sit kommissorium behandle visse spørgsmål vedrørende oprettelse af et ligebehandlingsorgan, som der ikke er taget stilling til i forbindelse med etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. Da § 2, stk. 2, nr. 4, i lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder indeholder en gengivelse af direktivets bestemmelse i artikel 13, stk. 2, er der således ikke med loven taget stilling til, i hvilket omfang et ligebehandlingsorgan skal have til opgave at varetage yderligere opgaver, idet det dog følger af bestemmelsen, at instituttet generelt skal fremme ligebehandling af

alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. De spørgsmål, der kan rejses i den forbindelse, skal således fortsat behandles af udvalget.

Til brug for behandlingen af dette spørgsmål har udvalget fundet det hensigtsmæssigt indledningsvis i afsnit 11.2 at redegøre for en række mere generelle hensyn vedrørende behovet for oprettelse af et ligebehandlingsorgan, som er indgået i udvalgets overvejelser.

I afsnit 11.3 drøfter udvalget det nærmere indhold af de beføjelser, der på baggrund af direktivets artikel 13 tillægges Institut for Menneskerettigheder ved lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder med henblik på en mere præcis fastlæggelse af indholdet af disse beføjelser.

Afsnit 11.4. og 11.5 indeholder udvalgets overvejelser om styrkelse af muligheden for at få behandlet konkrete klagesager (oprettelse af et ligebehandlingsnævn).

## **11.2. Generelle overvejelser om oprettelse af et ligebehandlingsorgan**

### **11.2.1. Generelt om behovet for oprettelse af et organ til fremme af ligebehandling**

Udvalget har ved sine overvejelser om oprettelse af et organ til fremme af ligebehandling taget udgangspunkt i, at det i dag udgør en væsentlig udfordring at formidle god sameksistens mellem de forskellige etniske grupper, der udgør det danske samfund. En sådan fredelig og frugtbar sameksistens kræver ikke alene, at enkeltpersoner ikke udsættes for diskrimination, men også at der udvises respekt for det enkelte samfundsmedlem, dets kultur og værdier. Skal integrationen lykkes, må en sådan respekt gå begge veje. Nyankomne i det danske samfund har krav på respekt og forståelse, men det må være en selvfølge, at de nyankomne også respekterer danskernes kultur og værdier. Kun på den måde kan der sikres en egentlig sameksistens mellem det danske samfunds værdier og den kultur og det værdisæt, som indvandrere og flygtninge bringer med sig.

Fremme af gensidig respekt, forståelse og tolerance udgør på denne måde forudsætningen for effektivt at bekæmpe forskelsbehandling. Et organ til fremme af ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse bør derfor også virke til fremme af en sådan bredere målsætning

---

vedrørende større respekt, forståelse og tolerance mellem de forskellige etniske grupper i det danske samfund. Forbud mod forskelsbehandling og fremme af ligebehandling i konkrete sager vil udgøre en del af en sådan bredere målsætning, men særligt generel oplysning og holdningsbearbejdende arbejde samt en mere praktisk indsats i forhold til lokale problemer bør i sagens natur være omfattet af dette bredere formål. Med en sådan målsætning vil organets primære rolle bestå i oplysning og rådgivning. Det drejer sig om at finde veje, der kan bidrage til en større forståelse befolkningsgrupperne imellem, og de beføjelser og konfliktløsningsmetoder, der tildeles et sådant organ, bør derfor kunne bidrage hertil. Det er udvalgets opfattelse, at et organ, der virker for fremme af gensidig forståelse og respekt, skal være et organ, hvor såvel etniske minoriteter som etniske danskere kan søge om hjælp.

Disse indledende betragtninger peger på, at en effektiv indsats for fremme af ligebehandling omfatter to forhold, som ligger til grund for udvalgets videre overvejelser. Det første forhold vedrører fremme af ligebehandling i konkrete sager, og det andet forhold vedrører iværksættelse af foranstaltninger, der mere generelt bidrager til at fremme tolerance og værdsættelse af kulturel og etnisk mangfoldighed. Disse to forhold eller dimensioner er naturligvis tæt sammenhængende, men udvalget har fundet det hensigtsmæssigt som en generel ramme for udvalgets videre overvejelser at opdele arbejdet for fremme af ligebehandling i disse to dimensioner.

### **11.2.2. Generelt om internationale anbefalinger vedrørende oprettelse af nationale organer til fremme af ligebehandling**

Udvalget har ved sin overvejelser hentet inspiration i FN's Generalforsamlings resolution om oprettelse af nationale menneskerettighedsorganisationer m.v., også kendt som Parisprincipperne<sup>229</sup>. Ifølge principperne stilles en række krav til en national menneskerettighedsinstitution, herunder vedrørende institutionens kompetence. Herudover fastsættes en række tillægsprincipper vedrørende status for kommissioner med myndighedslignende beføjelser i individuelle sager. I sådanne tilfælde kan de funktioner, de er betroet, være baseret på følgende principper:

- 
- ”(a) Søgning af en mindelig løsning via mægling eller, inden for lovens rammer, via bindende afgørelser eller, hvor det er nødvendigt, på grundlag af fortrolighed;
- (b) Oplysning af den part, som har indgivet anmodningen, om hans rettigheder, særligt de retsmidler, han har til rådighed, samt lette hans adgang til disse;
- (c) Høring af klager eller anmodninger eller videresendelse af dem til en anden kompetent myndighed ind for de af loven foreskrevne begrænsninger;
- (d) Komme med anbefalinger til de kompetence myndigheder, særligt ved at foreslå ændringer eller reformer af love, regler eller administrativ praksis, specielt hvis de har forårsaget de vanskeligheder, som de personer, der har indgivet anmodninger, har mødt, med henblik på at forsvare deres rettigheder.”<sup>230</sup>.

I slutdokumentet fra FN's Verdenskonference mod Racisme 2001 fremhæves betydningen af, at der etableres særlige nationale institutioner, der kan bidrage til at forebygge racistiske tendenser i de enkelte stater. Et særligt afsnit i handlingsprogrammet pkt. 90-91 fokuserer på sådanne institutioners rolle. Der henvises i den forbindelse til Paris-princippet, ligesom det anbefales at tildele sådanne institutioner tilstrækkelige økonomiske ressourcer, kapacitet og kompetencer, således at disse kan iværksætte undersøgelser, forskning, uddannelse og informationsaktiviteter rettet mod racisme og beslægtet intolerance.

Udvalget har tillige hentet inspiration i et sæt retningslinier vedrørende udarbejdelse af lovgivning til bekæmpelse af racisme udarbejdet af FN's Generalsekretær på anmodning af FN's Generalforsamling inden for rammerne af ”the Programme of Action to Combat Racial Discrimination” iværksat af FN<sup>231</sup>. Retningslinierne er bl.a. udarbejdet på baggrund af bemærkninger fra FN's Racediskriminationskomite<sup>232</sup>.

Retningslinierne indeholder bl.a. forslag til oprettelse af et uafhængigt nationalt organ mod racediskrimination og det nærmere indhold heraf.

---

<sup>229</sup> General Assembly resolution A/RES/48/134: “National institutions for the Promotion and Protection of Human Rights”. 85<sup>th</sup> plenary meeting, 20. december 1993. Paris-princippet er vedlagt som bilag til lovforslag nr. L 183 af 21. marts 2002, FT 2001/2002, tillæg A, s. 4928 ff.

<sup>230</sup> Jf. uofficiel oversættelse af “Paris-princippet”, vedlagt som bilag til L 183.

<sup>231</sup> Model National Legislation for the Guidance of Governments in the Enactment of Further Legislation Against Racial Discrimination – Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination (1993-2003).

<sup>232</sup> Bemærkninger til Generalsekretærens udkast fremsat på FN's Racediskriminationskomites 40. og 41. samling.

---

Efter de vejledende retningslinier skal det nationale organ (kommissionen) sikres uafhængighed bl.a. via udnævnelse af medlemmerne, ligesom der bør være en ligelig etnisk og geografisk repræsentation i organet. Organet skal kunne behandle ethvert spørgsmål om racediskrimination og træffe beslutning herom.

Efter retningslinierne skal organet/kommissionen herudover have følgende kompetencer:

- “(a) To study and review the implementation of this Act;
- (b) To give advisory opinions to private and public bodies or assist them in any other way in the implementation of this Act or in connection with any other measure for the elimination of racial discrimination;
- (c) To prepare (or assist in the preparation of) codes of conduct concerning the implementation of this Act in certain areas of activity (such codes of conduct may become binding once they have been adopted by the competent legislative body);
- (d) To propose to the competent legislative body any amendments to this Act or any other measures which would be necessary to combat racial discrimination;
- (e) To provide information and education to promote and encourage good relations between different racial groups;
- (f) To report annually on its activities (to the competent legislative authority);
- (g) To receive complaints from alleged victims;
- (h) To conduct inquiries either on behalf of a complainant or on its own behalf;
- (i) To act as a mediator either on behalf of a complainant or on its own behalf;
- (j) To bring legal actions either on behalf of a complainant or on its own behalf;
- (k) To provide legal aid and assistance to alleged victims who have instituted court proceedings under this Act.”<sup>233</sup>

Udvalget er tillige bekendt med anbefalingen fra European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) om oprettelse af særlige antidiskriminationsorganer<sup>234</sup>.

---

<sup>233</sup> Jf. retningsliniernes punkt D, 20.

<sup>234</sup> “ECRI general policy recommendation nr. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level”.

---

Endvidere har udvalget hentet inspiration fra bl.a. Sverige, Norge, England og Holland og de indbyrdes meget forskellige ordninger, der eksisterer i de respektive lande. For en beskrivelse af ordningerne i de enkelte lande henvises til bilag 6.

Endelig har udvalget hentet inspiration i en række publikationer udgivet af Nævnet for Etnisk Ligestilling, der bl.a. beskæftiger sig med løsning af konflikter med racediskrimination samt spørgsmålet om klageadgange for etniske minoriteter<sup>235</sup>.

### **11.3. Udvalgets redegørelse for de beføjelser, der tillægges Institut for Menneskerettigheder**

#### **11.3.1. Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder**

Den 29. maj 2002 vedtog Folketinget lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder.

Efter loven etableres et Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder, og i dette center indgår som én af to selvstændige enheder Institut for Menneskerettigheder, jf. lovens § 1.

Af lovens § 2, stk. 2, fremgår, at

”Institut for Menneskerettigheder skal i sin virksomhed tage udgangspunkt i de af det internationale samfund til enhver tid anerkendte menneskerettigheder, herunder især de i FNs verdenserklæring, FNs konventioner og Europarådets konventioner omtalte menneskerettigheder, samt de i grundloven indeholdte frihedsrettigheder. Instituttet skal fremme arbejdet med forskning i og oplysning om menneskerettighederne i fredstid og under væbnede konflikter, navnlig ved:

...

---

<sup>235</sup> Se eksempelvis Pia Justesen (1995) og Nævnet for Etnisk Ligestilling (1997).

4) at fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, herunder ved at bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder, indlede uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.”

Loven træder i kraft den 1. januar 2003, idet udenrigsministeren dog fastsætter tidspunktet for ikrafttrædelsen af lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 4. Samtidig med lovens ikrafttrædelse ophæves lov nr. 408 af 10. juni 1997 om Nævnet for Etnisk Ligestilling.

Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder har bl.a. til formål at sikre en delvis gennemførelse af direktivet om etnisk ligebehandling. Det er således i bemærkninger til lovforslaget anført, at ved lovforslaget gennemføres direktivets artikel 13, stk. 1 og 2, om etablering af uafhængige organer for fremme af ligebehandling.

Det fremgår af bemærkningerne til § 2, stk. 2, nr. 4, at regeringen i begyndelsen af folketingssamlingen 2002-2003 vil fremsætte et lovforslag, der nærmere fastlægger, hvorledes direktivet om etnisk ligebehandling gennemføres inden den 1. juli 2003. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at § 2, stk. 2, nr. 4, vil blive sat i kraft i forbindelse med ikrafttrædelsen af øvrig lovgivning vedrørende gennemførelsen af direktivet om etnisk ligebehandling inden den 1. juli 2003.

Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder indebærer, at de opgaver, der i henhold til artikel 13 skal tillægges et eller flere organer til fremme af ligebehandling, skal varetages af Institut for Menneskerettigheder.

Der er således – som anført i bemærkningerne til lovforslaget – sket en delvis implementering i dansk ret af direktivet, idet direktivets artikel 13 må anses for gennemført med lovforslagets vedtagelse. Loven indebærer, at det organ, der i henhold til artikel 13 skal udpeges, oprettes som Institut for Menneskerettigheder. Det bemærkes, at der ikke i lovforslaget er taget stilling til opgavernes nærmere omfang og indhold.

---

### 11.3.2. Udvalgets overvejelser om det nærmere indhold af de beføjelser, der tillægges Institut for Menneskerettigheder

#### 11.3.2.1. Indledning

Det følger af § 2, stk. 2, nr. 4, i lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder, at Institut for Menneskerettigheder skal fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, herunder ved at varetage de opgaver, der er nævnt i artikel 13 i direktivet om etnisk ligebehandling.

Der er ikke i bemærkninger til lovforslaget nærmere angivet bidrag til fortolkningen af bestemmelsen og dermed forståelsen af det nærmere indhold af de beføjelser, der tillægges Institut for Menneskerettigheder.

Da bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, indeholder en gengivelse af direktivets artikel 13, stk. 2, og under hensyn til, at bestemmelsen har til formål at sikre gennemførelsen af direktivets artikel 13 i dansk ret, omfatter de beføjelser, der i henhold til § 2, stk. 2, nr. 4, tillægges instituttet, som minimum de beføjelser, der følger af direktivets artikel 13, stk. 2. Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, der gennemfører direktivets artikel 13, skal fortolkes i overensstemmelse med direktivet og den praksis, EF-domstolen måtte udvikle i forhold til dette. I det omfang, der er tillagt instituttet opgaver vedrørende fremme af ligebehandling, der ikke følger af direktivet, er det de danske domstole, der foretager den endelige fortolkning.

I de følgende afsnit vil udvalget gennemgå de beføjelser, der på baggrund af artikel 13 tildeles instituttet i henhold til lovens § 2, stk. 2, nr. 4. Udvalget ønsker på den baggrund at søge at fastslå, hvilke beføjelser der som minimum tillægges instituttet som grundlag for udvalgets vurdering af behovet for varetagelse af yderligere opgaver.

Bestemmelsen i lovens § 2, stk. 2, nr. 4, og den tilsvarende bestemmelse i direktivets artikel 13, stk. 2, er ganske kortfattet, og den nærmere fortolkning heraf giver anledning til visse tvivlsspørgsmål. Udvalgets fortolkning heraf vil fremgå af det følgende, idet det dog generelt skal



anføres, at bestemmelsen i direktivets artikel 13 synes at overlade et vist spillerum i forbindelse med gennemførelsen i national ret.

#### **11.3.2.2. Bistand til ofre for forskelsbehandling**

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, indebærer, at Institut for Menneskerettigheder skal bistå ofre for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med at få behandlet deres klage over forskelsbehandling under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder.

Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 13, stk. 2, 1. pind. Om fortolkning af bestemmelsen fremgår det alene af direktivets betragtning nr. 24, at organet skal have kompetence til at yde konkret hjælp til ofre.

De beføjelser, der i henhold til bestemmelsen, er tildelt instituttet, kan efter udvalgets opfattelse mest hensigtsmæssigt opdeles i to forskellige typer af opgaver. Instituttet kan således for det første bistå det enkelte offer for forskelsbehandling gennem rådgivning m.v. Denne bistand vil således alene være rettet mod det enkelte offer for forskelsbehandling, der på dette grundlag beslutter, hvorledes vedkommende vil søge konflikten løst. Instituttet kan for det andet bidrage til en løsning af konkrete konflikter vedrørende forskelsbehandling. Denne bistand til løsning af konflikten vil således være rettet mod såvel den, der er offer for forskelsbehandlingen, som mod den, der har udøvet forskelsbehandlingen.

Bestemmelsen indebærer således, at instituttet for det første skal yde bistand til det enkelte offer for forskelsbehandling.

Instituttets adgang til at yde bistand til ofre for forskelsbehandling indebærer, at instituttet kan vejlede en person om dennes sag. Der stilles derimod ikke krav om, at instituttet skal have adgang til, i lighed med en sædvanlig partsrepræsentant som eksempelvis en advokat, at repræsentere den pågældende person i en konkret sag.

Der kan i den forbindelse peges på, at det følger af forvaltningslovens § 7, stk. 1, at der gælder en almindelig vejledningspligt for offentlige myndigheder i tilknytning til sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Det kan om vejledningens indhold anføres, at vejledningen bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde, herunder om den eventuelle praksis der følges af myndigheden. Myndighederne har således en pligt til at besvare spørgsmål i forbindelse med en konkret sag om fortolkning af retsgrundlaget m.v., for så vidt det har klar betydning for partens varetagelse af sine interesser under sagen. Den vejledning, som myndighederne giver, skal være så omfattende og detaljeret, at det konkrete informationsbehov imødekommes på en rimelig måde<sup>236</sup>. Uden for forvaltningslovens anvendelsesområde følger det af god forvaltningsskik, at forvaltningsmyndigheder har pligt til at yde en tilsvarende vejledning.

Instituttets bistand til ofre for forskelsbehandling må i hvert fald omfatte en vejledning svarende til det ovenstående. En sådan vejledningspligt vil naturligvis gælde, såfremt instituttet er omfattet af forvaltningslovgivningen.

Det er udvalgets opfattelse, at instituttets forpligtelse til at bistå ofre for forskelsbehandling rækker videre end den almindelige vejledningsforpligtelse efter forvaltningsloven, der alene omfatter forhold inden for myndighedens eget område. Instituttet må således have adgang til at yde juridisk vejledning, der kan omfatte vejledning om den konkrete sag, herunder hvorvidt de faktiske omstændigheder, som den pågældende person har fremført, giver anledning til at formode, at personen har været udsat for forskelsbehandling. Instituttet må endvidere kunne bistå med at udarbejde skriftlige henvendelser til den enkeltperson, myndighed eller virksomhed m.v., som efter den pågældendes oplysninger har udøvet forskelsbehandling. Endvidere må instituttet mere generelt kunne yde vejledning om betingelserne for og fremgangsmåden ved anlæggelse af en sag om ulovlig forskelsbehandling ved domstolene.

Instituttet bør også i videre omfang søge at varetage den enkelte persons interesser i forbindelse med konkrete klagesager og i den forbindelse yde personen en videregående rådgivning om dennes klage, herunder ved eksempelvis at fremsætte forslag til, hvilke forhold ofret for

---

<sup>236</sup> Se bl.a. John Vogter (1999), s. 213 og Jon Andersen (1990), s. 312 ff.

---

forskelsbehandling kan anføre til støtte for sin klage, såfremt instituttet i øvrigt finder, at der er grundlag herfor.

Bestemmelsen indebærer for det andet, at adgangen til at bistå og yde konkret hjælp til ofre for forskelsbehandling også må omfatte en adgang til at bidrage til en løsning af konkrete konflikter vedrørende forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. En hjælp til det enkelte offer må således også omfatte en hjælp til at få konflikten løst.

Det kan være vanskeligt på grundlag af direktivets ordlyd at fastlægge det præcise omfang af denne adgang til at yde hjælp til løsning af konkrete konflikter, og det må som udgangspunkt være op til instituttet selv at træffe beslutning om, hvordan og i hvilket omfang instituttet ønsker at tilbyde sådan hjælp.

Det må falde inden for beføjelserne, således som de følger af lovens § 2, stk. 2, nr. 4, og den tilsvarende artikel 13, stk. 2, 1. pind, at instituttet – foruden en generel rådgivning om, hvilke klagemuligheder der findes – selv gennemfører møder mellem parterne i en konkret konflikt, hvor også repræsentanter for instituttet kan deltage og på denne måde bidrage til løsning af konflikten. Instituttet må derfor have adgang til at inddrage begge parter – og ikke kun offeret – i en nærmere drøftelse af, hvorledes konflikten kan løses. Instituttet må i den forbindelse have adgang til at komme med forslag til løsning af konflikten. Denne adgang til at yde hjælp til løsning af konkrete konflikter vil således have en vis lighed med mægling, jf. herom nærmere neden for afsnit 11.3.3.

Beføjelsen efter bestemmelsen i artikel 2, stk. 2, nr. 4, og den tilsvarende artikel 13, stk. 2, 1. pind, omfatter dog alene en adgang til at yde konkret hjælp til løsning af konflikten, og der gælder derfor efter udvalgets opfattelse visse grænser for instituttets beføjelser.

Det må således være frivilligt for parterne i den konkrete sag at beslutte, om de ønsker at gøre brug af instituttets bistand til løsning af konflikter. Såfremt en af parterne afviser instituttets tilbud om at gennemføre møder m.v. med henblik på at få konflikten løst, kan der ikke af direktivet udledes nogen kompetence for instituttet til at indkalde parterne til møder m.v. med henblik på at finde en løsning af den konkrete sag. Det må endvidere være op til instituttet selv

---

## Kapitel 7

---

at beslutte, om instituttet skal tilbyde at yde hjælp til løsning af den konkrete sag. Instituttet kan ikke antages at have pligt hertil, idet instituttet eksempelvis kan afvise en anmodning om at mægle, såfremt konflikten ikke egner sig til at blive løst ved mægling.

Instituttets bistand til løsning af konflikter skal endvidere i henhold til artikel 13, stk. 2, 1. pind, ske under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder efter artikel 7, stk. 2. Hvis der er tale om en tvist mellem en arbejdstager og en arbejdsgiver, der er omfattet af det fagretlige system, vil instituttet kunne vejlede om muligheden for at få tvister behandlet i det fagretlige system og kunne henvise til den pågældende faglige organisation. Instituttet vil ikke selv have kompetence til at gå ind i en nærmere behandling af tvisten.

Det bemærkes i den sammenhæng, at Dansk Arbejdsgiverforening, LO og Det Danske Center for Menneskerettigheder (pr. 1. januar 2003 Institut for Menneskerettigheder) under udvalgsarbejdet har oplyst, at man ønsker at etablere et samarbejde, når de foreslåede lovregler træder i kraft. I den forbindelse vil man bl.a. udveksle erfaringer og diskutere problemstillinger i forbindelse med behandlingen af sager i de respektive systemer om påstået forskelsbehandling. Parterne er indstillet på at bidrage med erfaringerne fra dette samarbejde i forbindelse med evalueringen af Nævnet for Etnisk Ligebehandling, såfremt dette oprettes, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 11.4.

Det er desuden udvalgets opfattelse, at instituttet alene kan fremsætte forslag til løsning af konflikten. Instituttet har ikke adgang til at træffe en bindende afgørelse i sagen. Det beror dog på instituttets egen beslutning, om løsningen af konflikten fremmes bedst muligt ved, at instituttet kommer med forslag til løsning af konflikten eller ved at overlade det til parterne selv at finde en løsning.

Instituttet kan endvidere alene bidrage til løsning af konflikter vedrørende forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. I det omfang konflikten vedrører andre spørgsmål, har instituttet ikke med hjemmel i direktivet kompetence til at hjælpe med en løsning af denne del af konflikten. Som eksempel herpå kan anføres, at instituttets kompetence i en sag om en person, der er blevet nægtet optagelse på en uddannelsesinstitution på grund af sin etniske oprindelse,

---

## Kapitel 7

---

alene vedrører dette spørgsmål, men ikke om personen i øvrigt opfylder betingelserne for at blive optaget på institutionen.

Det følger af artikel 13, at instituttet skal fremme ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Dette indebærer, at instituttets hjælp i konkrete sager skal bidrage til at fremme ligebehandling. Instituttet har derfor en generel pligt til i forbindelse med bistand til løsning af konkrete konflikter at varetage denne opgave, således at ikke ethvert resultat kan anses for acceptabelt.

Instituttet har en generel pligt til at bidrage til, at de løsninger, der opnås, er i overensstemmelse med lovgivningen. Såfremt parternes løsning af konflikten indebærer et resultat, der er klart i strid med lovgivningen, må instituttet have pligt til at gøre opmærksom herpå. Det samme må gælde, såfremt en af parterne ved løsning af konflikten bliver stillet væsentligt ringere i forhold til, hvad der følger af gældende ret. Det kan naturligvis i nogle sager være vanskeligt præcist at fastlægge grænsen herfor, ligesom instituttet må tage hensyn til, at der må tilkomme parterne en vis frihed i forbindelse med løsning af konkrete konflikter.

Det må i vidt omfang være overladt til instituttet selv at træffe afgørelse om, hvordan – og i givet fald i hvilket omfang – instituttet vil yde bistand til enkeltpersoner, der henvender sig til instituttet, så længe dette sker ud fra saglige kriterier. Dette medfører, at instituttet – inden der træffes beslutning om at yde bistand – kan tage stilling til, om en persons klage over forskelsbehandling efter instituttets opfattelse giver grundlag for at antage, at der er sket forskelsbehandling i strid med lovgivningen, og dermed om der er grundlag for at gå videre med sagen. Der kan således ikke af bestemmelsen udledes nogen pligt for instituttet til at bistå enhver person, der retter henvendelse til instituttet, fordi personen anser sig for krænket.

Der kan ikke ud fra bestemmelsens ordlyd udledes nogen særlige formkrav for så vidt angår den bistand, der skal ydes. Bistanden vil således kunne ydes såvel mundtligt som skriftligt.

Instituttet skal i henhold til bestemmelsen udøve sine beføjelser under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder, jf. artikel 7, stk. 2.

Dette gælder såvel den konkrete hjælp til det enkelte offer for forskelsbehandling som instituttets hjælp til parterne med at få konflikten løst, jf. herom ovenfor.

### **11.3.2.3. Uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling**

Det følger af § 2, stk. 2, nr. 4, der gennemfører direktivets artikel 13, stk. 2, 2. pind, at organet skal have kompetence til at indlede uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling.

Begrebet ”forskelsbehandling” er defineret i direktivets artikel 2 og omfatter direkte og indirekte diskrimination samt chikane og instruktion om forskelsbehandling. Instituttet må derfor have adgang til at undersøge disse former for forskelsbehandling. Der kan eksempelvis være tale om undersøgelser af, i hvilket omfang disse former for forskelsbehandling mere generelt finder sted, men også andre og mere generelle spørgsmål vedrørende forskelsbehandling, som eksempelvis mediernes behandling af etniske minoriteters forhold, kan undersøges. Der er ikke noget til hinder for, at instituttet i den forbindelse tillige iværksætter undersøgelser af en eller flere enkeltpersoners forhold.

Kravet om, at undersøgelsen skal være uafhængig, indebærer, at der må stilles en række krav til instituttets sammensætning og funktion. Endvidere skal det være op til instituttet selv at beslutte, hvilke forhold vedrørende forskelsbehandling instituttet ønsker at undersøge. Dette vil dog ikke være til hinder for, at instituttet indleder en undersøgelse efter anmodning herom, uanset om anmodningen stammer fra en enkelt person, en offentlig myndighed eller en privat virksomhed eller organisation m.v.

### **11.3.2.4. Offentliggørelse af rapporter og fremsættelse af henstillinger**

Det følger endelig af § 2, stk. 2, nr. 4, der gennemfører direktivets artikel 13, stk. 2, 3. pind, at organet kan offentliggøre rapporter og således bidrage til en øget viden om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling. Instituttet kan endvidere fremsætte henstillinger om, hvorledes problemer i forbindelse med forskelsbehandling kan løses, og hvilke tiltag der i givet fald bør iværksættes. Sådanne henstillinger, der alene har karakter af anbefalinger, må kunne fremsættes over for såvel offentlige myndigheder som private virksomheder m.v.

Denne adgang til at offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger bør også omfatte andre former for oplysningsmateriale som eksempelvis videobånd og pjecer. Dette skal ses i sammenhæng med, at instituttet skal have til opgave at fremme ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, og at instituttet derfor må kunne anvende en bred vifte af virkemidler med henblik på at fremme dette formål. Instituttet har endvidere efter udvalgets opfattelse en generel adgang til at fremme og skabe debat om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, ligesom instituttet har en adgang til at iværksætte en bredere holdningsbearbejdende indsats gennem eksempelvis kampagner m.v.

I den forbindelse bemærkes, at instituttet endvidere kan beskæftige sig med forhold, der generelt kan antages at bidrage til en øget respekt og tolerance eller til en bedre integration af etniske befolkningsgrupper i det danske samfund. Rapporter og kampagner kan således have et bredere sigte end fremme af ligebehandling.

Det kan give anledning til en vis tvivl, om der af artikel 13 eller af § 2, stk. 2, nr. 4, i lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder kan udledes et krav om, at instituttet skal have adgang til at fremsætte henstillinger om en enkelt persons forhold og på den måde afgive udtalelse om eller på anden måde fremsætte sin opfattelse af, hvorvidt den pågældende person konkret har været udsat for diskrimination.

Til støtte for, at bestemmelsen alene omfatter henstillinger af generel karakter, kan anføres, at spørgsmålet om, hvorvidt enkeltpersoner skal have adgang til at indgive klage over diskrimination og dermed få vurderet, om personen har været udsat for diskrimination, er reguleret i artikel 7, stk. 1. Denne bestemmelse indebærer, at medlemsstaterne skal sikre en klageadgang, men overlader det til medlemsstaternes egen beslutning, om en sådan klage skal kunne indgives til retslige og/eller administrative instanser. Der kan endvidere ikke af direktivets betragtninger udledes et krav om, at organet skal have adgang til at fremsætte henstillinger om en enkelt persons forhold. Det fremgår af betragtning nr. 24, at organet skal have kompetence til at analysere problemer i forbindelse med forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, undersøge mulige løsninger og yde konkret hjælp til ofrene. Ordlyden synes således at indebære, at beføjelsen til at yde konkret hjælp kan betragtes som adskilt fra de øvrige

---

## Kapitel 7

beføjelser. Endelig synes det forhold, at Europa-Kommissionens oprindelige forslag, hvorefter organet skulle have adgang til at indlede efterforskning af sager, blev ændret, at tale for, at det alene har været hensigten at give organet kompetence til at afgive henstillinger om mere generelle forhold.

Til støtte for en fortolkning af bestemmelsens 3. pind og af den tilsvarende lovbestemmelse, hvorefter instituttet skal have adgang til at fremsætte henstillinger om en enkelt persons forhold, kan anføres, at instituttet kan fremsætte henstillinger om forskelsbehandling, og dette begreb, der er nærmere defineret i artikel 2, omfatter forskelsbehandling af enkeltpersoner. Det kan endvidere anføres, at adgangen til at afgive henstillinger adskiller sig fra den adgang til at indgive klage, der skal sikres i henhold til artikel 7. Hertil kommer, at der ikke efter direktivet, lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder eller bemærkningerne til lovforslaget herom er noget til hinder for, at instituttet kan afgive henstillinger om enkeltpersoners forhold. Det kan endelig anføres, at hensynet til at sikre en effektiv varetagelse af opgaver vedrørende hjælp til ofre for forskelsbehandling taler for, at instituttet også kan afgive henstillinger i enkeltsager.

Udvalget finder sammenfattende, at spørgsmålet om, hvorvidt instituttet har adgang til at fremsætte henstillinger om enkeltpersoners forhold, kan give anledning til en vis tvivl og i praksis må bero på instituttets selvstændige vurdering af, i hvilket omfang instituttet kan afgive henstillinger i konkrete sager.

### **11.3.3. Udvalgets overvejelser om den nærmere udmøntning af instituttets beføjelser, herunder særligt om mægling**

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, i lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder indebærer, at Institut for Menneskerettigheder generelt skal bidrage til fremme af ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, herunder ved at varetage de opgaver, der følger af direktivets artikel 13.

Der er – som tidligere anført – ikke i bemærkningerne til lovforslaget anført fortolkningsbidrag, der nærmere fastlægger indholdet af de beføjelser, der tildeles Institut for Menneskerettigheder.

---

## **Kapitel 7**



---

Dertil kommer, at den kompetence, der i henhold til loven tillægges Institut for Menneskerettigheder, ikke indeholder en udtømmende beskrivelse af de opgaver, som instituttet kan varetage, idet instituttet – inden for de rammer, der i øvrigt følger af lovens § 2 – generelt skal bidrage til fremme af ligebehandling, herunder ved at varetage de i artikel 13 nævnte opgaver.

Der synes således at være tildelt instituttet ganske vide rammer med henblik på den nærmere tilrettelæggelse af instituttets opgaver, og det er efter udvalgets opfattelse hensigtsmæssigt, at instituttet overlades et vist spillerum hertil.

Udvalget skal dog anføre, at instituttets adgang til generelt at fremme ligebehandling omfatter såvel fremme af ligebehandling i konkrete sager som mere generelle tiltag med henblik på at øge gensidig respekt og tolerance.

Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at generel fremme af respekt og tolerance alle befolkningsgrupper imellem udgør det bedste fundament og den bedste garanti for, at ligebehandling bliver en selvfølge i Danmark på alle samfundsområder og i alle sociale sammenhænge. Rapporter og kampagner, der gennemføres af instituttet, bør derfor inddrage et sådant bredere sigte.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at instituttet ved at behandle de mindre uoverensstemmelser og konflikter, der kan opstå, hermed kan bidrage til at forebygge, at sådanne konflikter vokser sig store og uoverskuelige.

Udvalget skal i den forbindelse anbefale, at instituttets adgang til at bistå og mægle ved løsning af konkrete konflikter anvendes i videst muligt omfang, da en sådan mere uformel konfliktløsning ofte er et egnet middel til at løse konflikter vedrørende forskelsbehandling og forebygge fremtidige konflikter.

Udvalget skal i den anledning bemærke, at spørgsmålet om mægling som middel til løsning af konkrete konflikter har været drøftet i den juridiske litteratur i flere sammenhænge, herunder også spørgsmålet om mægling som middel til løsning af konflikter vedrørende

---

## Kapitel 7

---

forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Den juridiske litteratur indeholder dels en drøftelse af den nærmere definition af begrebet mægling, dels en mere principiel drøftelse af, om mægling kan anses for et hensigtsmæssigt alternativt konfliktløsningsmiddel.

Begrebet mægling kan i sagens natur defineres på flere måder. Mægling som konfliktløsningsmetode synes dog at være særligt kendetegnet af følgende forhold: Mægling er en frivillig og fortrolig konfliktløsningsmetode, hvor en eller flere neutrale personer hjælper parterne med at forhandle sig frem til en for dem tilfredsstillende løsning<sup>237</sup>. Mægleren kommer ikke med forslag til løsning af konflikten, men skaber i stedet de betingelser, der fremmer en problemløsningsproces. Det er alene parterne, der besidder den endelige beslutningsmyndighed, og de kan ved mæglerens hjælp finde frem til en løsning bestemt af parternes behov, interesser, og hvad de i øvrigt måtte finde relevant. Løsningen vil således ikke nødvendigvis være det juridisk korrekte resultat. Det afgørende er, at løsningen er tilfredsstillende for begge parter. Processen er frivillig, og parterne kan til enhver tid afbryde forløbet og søge konflikten løst på anden måde, eksempelvis ved at gå til domstolene (parternes veto). Endvidere bygger mæglingsprocessen på et fortrolighedsprincip, idet oplysninger fremkommet under mæglingsmøderne ikke må videregives.

Det henhører som udgangspunkt under instituttet selv at træffe beslutning om, hvorledes instituttets bistand til løsning af konkrete konflikter nærmere kan tilrettelægges.

Udvalget skal dog anbefale, at de synspunkter vedrørende gennemførelse af mægling, der har været fremført i litteraturen, indgår i instituttets overvejelser om, på hvilken måde instituttet ønsker at bistå parterne som mægler. Udvalget skal særligt pege på, at instituttets bistand til et enkelt offer bør tilrettelægges således, at der ikke ved mægling opstår habilitetsproblemer.

Det er dog samtidig klart, at sådanne synspunkter alene er vejledende i forhold til instituttets virke, og at grænserne for instituttets bistand til løsning af konkrete konflikter i sidste instans må fastsættes på grundlag af en fortolkning af lovgrundlaget for instituttet.

---

<sup>237</sup> Vibeke Vindeløv (1997), s. 137-138.

---

Det skal i den forbindelse bemærkes, at instituttet generelt har pligt til at fremme ligebehandling. Som anført, indebærer dette efter udvalgets opfattelse, at ikke ethvert resultat, der opnås ved mægling, kan anses for acceptabelt. Instituttet må derfor efter udvalgets opfattelse have pligt til at gøre opmærksom på, om en løsning er i konflikt med lovgivningen eller stiller en af parterne ringere, end hvad der følger af lovgivningen. Instituttet har til opgave generelt at fremme ligebehandling, og såfremt parterne finder en løsning, der ikke fremmer dette formål, må instituttet gøre opmærksom herpå, uanset om parterne er enige om løsningen.

Udvalget skal endvidere anbefale, at de mere principielle synspunkter vedrørende mægling som konfliktløsningsmekanisme ligeledes indgår i instituttets overvejelser om, hvorvidt instituttet bør tilbyde at bistå med løsning af konflikten. Det har i den juridiske litteratur været anført, *at* mægling som alternativ til domstolene kan bidrage til i højere grad at inddrage parterne i løsning af konflikten, *at* mægling bedre kan fremme en forståelse af konfliktens årsager og dermed generelt øge forståelsen parterne imellem, *at* mægling kan foregå under mindre formelle former og dermed synes mere åben over for en bredere kreds af personer, og *at* mægling giver parterne bedre mulighed for at varetage deres interesser. Det anføres i den juridiske litteratur dog samtidig, *at* mægling hindrer dannelse af retspraksis og dermed ikke umiddelbart kan bidrage til løsning af tilsvarende konflikter, *at* fortrolighedsprincippet ligeledes hindrer videregivelse af erfaringerne i forbindelse med løsning af konflikter, *at* mægling kan give anledning til den opfattelse, at ligebehandling er noget, der kan forhandles om, og *at* de retssikkerhedsgarantier, der gælder ved behandling af sager for domstolene, bidrager til at beskytte de enkelte personer<sup>238</sup>.

Det falder uden for udvalgets kommissorium at tage stilling til disse synspunkter, og de er i øvrigt i sagens natur ikke bestemmende for, om instituttet bør tilbyde mægling, men de kan indgå i instituttets overvejelser om, hvorvidt instituttet bør tilbyde at yde konkret hjælp eller at mægle.

De anførte synspunkter peger således på, at nogle konflikter måske bedst finder deres løsning ved domstolene, og instituttet bør derfor rådgive ofret for forskelsbehandling til at søge sagen afgjort ved domstolene, ligesom der i nogle tilfælde kan være en interesse i at søge et spørgsmål afgjort

---

<sup>238</sup> Jf. eksempelvis Vibeke Vindeløv (1997), s. 245-278 og Pia Justesen (1995), s. 8 ff.

ved domstolene med henblik på at få fastlagt en uklar retstilstand. Andre konflikter kan efter omstændighederne mest hensigtsmæssigt løses ved mægling i instituttet eller henvises til allerede eksisterende konfliktløsningsorganer m.v. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis klageren og den anden part skal have kontakt med hinanden i fremtiden.

#### **11.4. Udvalgets overvejelser om styrkelse af muligheden for at få behandlet konkrete klagesager (oprettelse af et ligebehandlingsnævn)**

##### **11.4.1. Indledning**

En effektiv indsats for fremme af ligebehandling omfatter efter udvalgets opfattelse dels foranstaltninger, der mere generelt bidrager til at fremme tolerance og forståelse mellem forskellige befolkningsgrupper, dels fremme af ligebehandling i konkrete sager.

Med etableringen af Institut for Menneskerettigheder er der oprettet et organ, der i overensstemmelse med direktivets krav herom er tildelt beføjelser såvel vedrørende generel fremme af ligebehandling som vedrørende fremme af ligebehandling i konkrete sager.

Udvalget har overvejet, om der er behov for yderligere at styrke indsatsen for fremme af ligebehandling, eller om de beføjelser, der er tillagt Institut for Menneskerettigheder må anses for tilstrækkelige.

Udvalget konstaterer, at de beføjelser, der tillægges instituttet i medfør af artikel 13, giver instituttet mulighed for at fremme gensidig forståelse og respekt og dermed ligebehandling. Det er samtidig udvalgets opfattelse, at instituttet har et vidt spillerum med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af varetagelsen af disse opgaver, og at den brede afgrænsning af opgaverne, som følger af direktivets artikel 13, giver instituttet den fornødne råderum med henblik på selv at definere arbejdsopgaverne.

Udvalget har på den baggrund alene overvejet, hvorvidt der bør ske en styrkelse af adgangen til at få behandlet konkrete klagesager, eller om de beføjelser, der er tillagt Institut for

---

Menneskerettigheder, må anses for tilstrækkelige. Dette spørgsmål behandles i det følgende afsnit.

#### 11.4.2. Tre mulige typer af organer

##### 11.4.2.1. Indledning

Spørgsmålet om, hvorvidt der bør oprettes et ligebehandlingsorgan med kompetence til at behandle enkeltpersoners klager over forskelsbehandling, har gennem de senere år været drøftet i flere sammenhænge. Der er i den forbindelse bl.a. stillet forslag om oprettelse af en ombudsmand for etnisk ligebehandling, et klageorgan og et håndhævelsesorgan<sup>239</sup>. De forskellige forslag har i vidt omfang særligt vedrørt adgangen til at behandle konkrete klager, men den forskellige sprogbrug afspejler til en vis grad også, at et organ, der får til opgave at behandle enkeltpersoners klager, kan udformes på mange måder. Dette fremgår også af udvalgets gennemgang af ligebehandlingsorganer i andre lande, idet de forskellige landes ligebehandlingsorganer er af forholdsvis forskellig karakter.

Særligt betegnelsen ”klageorgan” benyttes ofte som et samlet begreb for en række indbyrdes meget forskellige organer, der skal kunne behandle konkrete klagesager. Betegnelsen klageorgan yder derfor som udgangspunkt for udvalgets overvejelser ikke i sig selv nogen vejledning.

Der kan efter udvalgets opfattelse – med udgangspunkt i de forskellige mulige retlige reaktionsmuligheder, som kan tænkes at blive tildelt et ligebehandlingsnævn – i stedet peges på tre muligheder for oprettelse af et ligebehandlingsnævn:

Den første mulighed svarer til direktivets krav om oprettelse af et organ til fremme af ligebehandling. Denne løsning vil ikke nødvendiggøre etablering af yderligere organer, idet der er oprettet et organ ved lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder.

---

<sup>239</sup> Se Pia Justesen (2000), Klageadgange for etniske minoriteter (1997) og Lars Adam Rehof (1995).

Den anden mulighed indebærer, at der oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn, der tildeles beføjelse til at behandle klager over forskelsbehandling og til at afgive udtalelse herom, herunder om adgang til godtgørelse. Denne løsning vil indebære, at der skal oprettes et yderligere organ.

Den tredje mulighed indebærer, at der oprettes et domstolslignende ligebehandlingsnævn, der tildeles kompetence til at træffe bindende afgørelse om usaglig forskelsbehandling. Denne løsning indebærer i lighed med oprettelse af et administrativt ligebehandlingsnævn, at der skal oprettes et yderligere organ, hvis nærmere placering beror på en konkret vurdering.

Da såvel den anden og den tredje model indebærer, at der skal etableres et yderligere organ til fremme af ligebehandling, vil udvalget skitsere de mulige organisatoriske placeringer, der kan tænkes i forbindelse med oprettelse af sådanne organer, herunder særligt forholdet til Institut for Menneskerettigheder, idet der kan tænkes flere løsninger i den forbindelse.

Det bemærkes, at denne tredeling af mulige organer i sagens natur dækker over en mangfoldighed af mulige ligebehandlingsorganer med forskellige beføjelser m.v.

#### **11.4.2.2. Alene oprettelse af det organ, der oprettes i medfør af artikel 13**

Den første mulighed indebærer, at der alene oprettes det organ til fremme af ligebehandling, som direktivet stiller krav om.

Denne løsning indebærer generelt, at de beføjelser, der er tillagt Institut for Menneskerettigheder sammenholdt med de øvrige prøvelsesmuligheder, anses for tilstrækkelige. Foruden de beføjelser, der er tillagt Institut for Menneskerettigheder, kan konkrete klagesager forelægges for domstolene eller for administrative rekursorganer, Folketingets Ombudsmand eller andre nævn, i det omfang disse har kompetence til at behandle sagen.

Til støtte for denne løsning taler efter udvalgets opfattelse følgende forhold:

---

Af direktivets artikel 13, stk. 2, 1. pind, følger, at instituttet skal have kompetence til at bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling, ligesom det på baggrund af artikel 13, stk. 2, 3. pind, følger, at instituttet kan fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling. Instituttet har derfor en vis adgang til at bidrage til løsning af konkrete konflikter. Oprettelse af et ligebehandlingsnævn, der får adgang til at afgive udtalelser eller træffe bindende afgørelse i konkrete sager, vil derfor i et vist omfang overlappe med de funktioner, der skal varetages af Institut for Menneskerettigheder, og der kan stilles spørgsmålstegn ved, om dette er hensigtsmæssigt.

Dertil kommer, at der allerede eksisterer en række prøvelsesmuligheder. Foruden domstolene kan der peges på administrative rekursorganer, Folketingets Ombudsmand samt andre nævn, hvoraf flere efter omstændighederne kan have beføjelse til at tage stilling til spørgsmål om usaglig forskelsbehandling.

Instituttet har desuden endnu ikke påbegyndt sin virksomhed, og der kan derfor være grund til at afvente erfaringerne hermed, inden der træffes beslutning om eventuelt at oprette yderligere organer på området. Det må således forventes, at de beføjelser, der er tillagt instituttet, i vidt omfang vil indebære en styrkelse af den enkelte borgers mulighed for at få hjælp i konkrete sager om forskelsbehandling, og at der derfor kan være grund til at udvise en vis tilbageholdenhed, inden der foreslås yderligere organer oprettet.

Der kan endelig peges på, at oprettelse af et ligebehandlingsnævn som del af, i tilknytning til eller ved siden af Institut for Menneskerettigheder vil medføre økonomiske meromkostninger, og dette taler for, at der ikke oprettes yderligere nævn.

#### **11.4.2.3. Et administrativt ligebehandlingsnævn**

Et administrativt ligebehandlingsnævn kan tillægges kompetence til at fremsætte kritik eller tilkendegive sin opfattelse af en sag. Der kan endvidere indføres en særlig søgsmålsordning, såfremt nævnets udtalelser ikke efterleves. Der vil i så fald være tale om et mere ombudsmandslignende nævn, og den nærmere afgrænsning af et sådant nævns virksomhed kan ske på flere måder.

Et sådant nævn kan endvidere få beføjelser til at udtale sig om, hvorvidt uberettiget forskelsbehandling efter nævnets opfattelse kan medføre tilkendelse af godtgørelse ved domstolene, idet en endelig afgørelse heraf i givet fald må foreligges domstolene til afgørelse, hvis den part, der efter nævnets opfattelse skal betale godtgørelse, ikke er enig i udtalelsen og ikke frivilligt betaler godtgørelsen.

Under hensyn til, at nævnets virksomhed i givet fald vil omfatte en lang række forskelligartede forhold, kan nævnets virksomhed mest hensigtsmæssigt tilrettelægges således, at nævnet får kompetence til at påpege det ulovlige forhold, hvorimod det vil falde uden for nævnets beføjelser at tage stilling til, om eksempelvis en forvaltningsafgørelse er ugyldig, da sådanne afgørelser vil forudsætte stillingtagen til en række andre forhold, som det i øvrigt vil falde uden for nævnets beføjelser at behandle.

Nævnet kan sammensættes således, at såvel juridisk sagkundskab som repræsentanter for bestemte interesser er repræsenteret.

Om den nærmere organisatoriske placering kan anføres, at et sådant administrativt ligebehandlingsnævn bør oprettes som et i forhold til instituttet selvstændigt organ, således at der sikres en klar opdeling mellem på den ene side instituttet, der skal have til opgave at varetage den enkeltes interesser, og på den anden side et ligebehandlingsnævn, der skal have til opgave at afgive udtalelser om konkrete sager. Nævnet bør således fremtræde som et selvstændigt organ i forhold til instituttet.

Til støtte for oprettelse af et administrativt ligebehandlingsnævn taler, at der – som på en række andre områder – gives det enkelte offer for forskelsbehandling en forholdsvis nem, hurtig og omkostningsfri adgang til at få vurderet en klage.

Der kan endvidere peges på, at der herved sikres en klageadgang i sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, der i vidt omfang vil svare til den adgang til at klage, der gælder i sager om forskelsbehandling på grund af køn, jf. hertil lov om ligestilling af mænd og kvinder.

---

## Kapitel 7



Oprettelse af et administrativt ligebehandlingsnævn kan endvidere bidrage til, at der kan opbygges en særlig sagkundskab til brug for behandling af konkrete sager om forskelsbehandling. Et administrativt ligebehandlingsnævn, der får til opgave at behandle konkrete sager, kan således opnå en særlig indsigt og viden inden for dette område.

Oprettelse af et ligebehandlingsnævn kan også øge den indklagedes interesse i at finde en mindelig løsning i dialog med klageren, således at disse konflikter kan finde en løsning på et tidligt stadie af processen og dermed bidrage til yderligere forståelse og respekt mellem de forskellige befolkningsgrupper.

#### **11.4.2.4. Et domstolslignende ligebehandlingsnævn**

Et ligebehandlingsnævn kan tillægges kompetence til at træffe bindende afgørelse i konkrete sager, hvad enten der er tale om tvister mellem private eller mellem offentlige myndigheder og borgerne. Et sådant ligebehandlingsnævn kan tildeles kompetence til at anvende sanktioner i form af tilkendelse af godtgørelse for uberettiget forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Et sådant nævns afgørelse vil være bindende, hvorved forstås, at afgørelsen – hvis parterne ikke begærer afgørelsen indbragt for domstolene inden for en bestemt tidsfrist – kan fuldbyrdes. Et sådant ligebehandlingsnævns beføjelser vil alene omfatte, om der er sket uberettiget forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Spørgsmålet om det forhold, der påklages, er i strid med anden lovgivning, vil derimod falde uden for et sådant nævns virke.

Et sådant nævn vil for så vidt varetage en domstolslignende funktion, og der vil derfor skulle stilles særlige krav til nævnets sammensætning og organisatoriske placering for dermed bl.a. at sikre den fornødne tillid til nævnets virksomhed. For så vidt angår nævnets sammensætning vil det naturligvis være nødvendigt at sikre den fornødne juridiske sagkundskab.

---

For så vidt angår den organisatoriske placering, vil et domstolslignende ligebehandlingsnævn med forholdsvis vidtgående beføjelser skulle oprettes som et selvstændigt organ med eget sekretariat for dermed at sikre den fornødne tillid til nævnets virksomhed.

Til støtte for oprettelse af et domstolslignende ligebehandlingsnævn kan anføres de samme hensyn vedrørende nemmere adgang til at få afgjort en klage og styrkelse af effektive retsmidler, som er anført oven for til støtte for oprettelse af et administrativt ligebehandlingsnævn. Der vil tillige ske en yderligere styrkelse af adgangen til effektive retsmidler, som bl.a. foreskrives i artikel 6 i FN's Racediskriminationskonvention, idet et sådant nævn vil supplere adgangen til domstolsprøvelse. Det bør fremhæves, at et nævn med adgang til at træffe bindende afgørelse i sagens natur vil udgøre en endnu nemmere adgang til at få afgjort en klage end ved klage til et administrativt ligebehandlingsnævn, der alene har kompetence til at afgive udtalelser om sin opfattelse af sagen.

Der kan ligeledes henvises til de ovenstående bemærkninger vedrørende opbygning af sagkundskab.

### 11.5. Udvalgets overvejelser

Der er i udvalget enighed om, at der ikke er grundlag for at foreslå oprettet et domstolslignende ligebehandlingsnævn, der kan træffe bindende afgørelser.

Udvalget har herved lagt vægt på, at oprettelse af et sådant nævn med adgang til at træffe bindende afgørelse vil være ganske vidtgående, og at der kan være grund til at udvise en vis tilbageholdenhed med at oprette et sådant, hvis opgaver i nogen grad vil overlappe med de opgaver, der i øvrigt varetages i det almindelige retssystem.

Hertil kommer, at der må stilles en række retssikkerhedsmæssige krav til et uafhængigt domstolslignende forvaltningsorgan, der skal kunne træffe bindende afgørelser, herunder krav om advokatbistand, vidne- og oplysningspligt m.v. Dette kan indebære, at et sådant nævn efter udvalgets opfattelse ikke vil være hensigtsmæssigt som et hurtigt, billigt og smidigt alternativ for

---

den enkelte til de almindelige domstole, idet nævnets sagsbehandling i vidt omfang vil svare til domstolenes.

I forlængelse heraf finder udvalget, at adgangen til at træffe bindende afgørelser og fastsætte sanktioner, der umiddelbart kan fuldbyrdes, ud fra retssikkerhedsmæssige overvejelser bør forbeholdes de almindelige domstole.

Der er derimod ikke enighed i udvalget om, hvorvidt der er grund til at oprette et administrativt ligebehandlingsnævn, der kan træffe ikke-bindende afgørelser, eller om det organ, der oprettes som led i gennemførelsen af direktivets artikel 13, må anses for at være tilstrækkeligt.

Otte medlemmer af udvalget (repræsentanterne for Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Advokatrådet og DA) skal anføre følgende:

Direktivet stiller krav om, at der etableres et organ til fremme af ligebehandling. Dette er sket ved oprettelsen af Institut for Menneskerettigheder ved lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. Direktivet stiller derimod ikke krav om etablering af et administrativt klageorgan.

De pågældende medlemmer skal endvidere anføre, at der med etablering af Institut for Menneskerettigheder er oprettet et organ med ganske vidtgående beføjelser vedrørende fremme af ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Disse beføjelser omfatter bl.a. en adgang til at bidrage til løsning af konkrete konflikter og en adgang til at fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

Instituttet har endnu ikke påbegyndt sin virksomhed, og der kan derfor efter de pågældende medlemmers opfattelse være grund til at afvente erfaringerne hermed, inden der træffes beslutning om eventuelt at oprette yderligere organer på området. Det må således forventes, at de beføjelser, der er tillagt instituttet, i vidt omfang vil indebære en styrkelse af den enkelte borgers mulighed for at få hjælp i konkrete sager om forskelsbehandling, og at der derfor kan være grund til at udvise en vis tilbageholdenhed, inden der foreslås yderligere organer oprettet.

---

## Kapitel 7

Hertil kommer, at der kan være en vis risiko for, at instituttets beføjelser på uhensigtsmæssig vis kan overlappe med de beføjelser, der tillægges et eventuelt nyt nævn. Der er tillagt instituttet beføjelser såvel i generelle som i konkrete sager. Oprettelse af et nævn, der får adgang til at træffe ikke-bindende afgørelser i konkrete sager, vil derfor i et vist omfang overlappe med de opgaver, der skal varetages af Institut for Menneskerettigheder.

De pågældende medlemmer skal desuden anføre, at sager om overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, der ikke kan løses via mægling, i de fleste tilfælde mest hensigtsmæssigt bør afgøres ved de almindelige domstole. Domstolene er samfundets centrale konfliktløsningsorgan og er omgærdet af en række retssikkerhedsgarantier med hensyn til uafhængighed, upartiskhed og betryggende sagsbehandling. Sager vedrørende forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kan endvidere frembyde bevistvivl, der bør afklares ved parts- eller vidneforklaringer. En række sager vil derfor ikke kunne afgøres af et eventuelt nævn. Der kan derfor på nuværende tidspunkt – hvor karakteren og antallet af sager, som ny lovgivning kan give anledning til, endnu ikke kendes – være grund til at afvente erfaringerne med ny lovgivning om etnisk ligebehandling.

På den baggrund finder to af de otte medlemmer af udvalget (repræsentanterne for DA og Advokatrådet), at der ikke bør opfattes et administrativt ligebehandlingsnævn.

Seks medlemmer (repræsentanterne for Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet) finder, at spørgsmålet om, hvorvidt der bør oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn i ganske vidt omfang beror på en mere politisk præget vurdering af de anførte argumenter imod oprettelse af et sådant nævn, jf. ovenfor, og de af syv medlemmer anførte argumenter for oprettelse af et sådant nævn, jf. nedenfor. Disse seks medlemmer har derfor fundet det rigtigst ikke at tage stilling til dette spørgsmål.

Syv medlemmer af udvalget (formanden samt repræsentanterne for KL, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter, ELO, Det Danske Center for Menneskerettigheder og LO) finder, at der bør oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn med adgang til at træffe

---

## Kapitel 7

ikke-bindende afgørelser i enkeltsager, herunder om adgang til godtgørelse. Det er endvidere de pågældende medlemmers opfattelse, at der bør indføres en smidig adgang til domstolsprøvelse, såfremt en afgørelse fra ligebehandlingsnævnet ikke efterleves.

De pågældende medlemmer har lagt vægt på, at der er et væsentlig behov for at styrke klageadgangen for personer, der udsættes for forskelsbehandling, og at oprettelse af et ligebehandlingsnævn vil indebære en væsentlig styrkelse heraf.

Hertil kommer endvidere, at direktivets formål om at fremme ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse efter de pågældende medlemmers opfattelse bedst fremmes ved, at der oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn.

De øvrige nordiske lande og visse andre europæiske lande har oprettet eller overvejer at oprette et klageorgan. Et sådant organ anbefales også af Europarådets organisation, ECRI. Dette skyldes en erkendelse af, at dialog, mægling og oplysningskampagner m.v. – uanset deres værdi for opbygningen af et samfund med gensidig tolerance og respekt – ikke slår til i alle tilfælde. Der vil være situationer, hvor en part ikke er villig til at søge at opnå en gensidig forståelse, og hvor det derfor er nødvendigt, at det fra officiel side statueres, at en given opførsel er uacceptabel. Når udvalget har foreslået økonomisk kompensation til ofrene, er det sådanne situationer, man har haft i tankerne. En sådan kompensation kan naturligvis udmåles af domstolene. Domstolene med deres komplicerede og økonomisk tunge sagsbehandling er imidlertid ikke altid et egnet forum – specielt ikke når det drejer sig om mindre konflikter, og sagsøgeren er ressourcetsvag og ukendt med domstolssystemet.

De pågældende medlemmer har lagt vægt på, at et ligebehandlingsnævn, der får adgang til at træffe ikke-bindende afgørelser i enkeltsager, vil give den enkelte borger en i forhold til domstolsvejen nemmere adgang til at få sin klage prøvet.

Når det drejer sig om ligestilling mellem mænd og kvinder, har lovgivningsmagten erkendt, at der er et sådant behov. Ved lov om ligestilling af kvinder og mænd er der således etableret et ligestillingsnævn, der kan behandle sager om forskelsbehandling på grund af køn efter en række

---

nærmere angivne love. Nævnet kan herunder tilkende godtgørelse og underkende afskedigelse, i det omfang det følger af de anførte love.

Efter de pågældende medlemmers opfattelse er der behov for at etablere en klageadgang i sager om etnisk forskelsbehandling, der svarer til den klageadgang, der gælder i sager om kønsligestilling, hvor princippet om ligestilling er accepteret af den danske befolkning, og hvor der er bred folkelig opbakning om princippet. Der synes således så meget desto mere at være behov for et klagenævn på dette område, der ikke har den samme forankring i befolkningens og myndighedernes bevidsthed, og hvor der er tale om væsentligt mere marginaliserede ofre.

De pågældende medlemmer skal endelig pege på, at oprettelse af et ligebehandlingsnævn kan bidrage til, at der kan opbygges en særlig sagkundskab til brug for behandling af konkrete sager om forskelsbehandling.

Hvis der ikke oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn, finder de pågældende medlemmer, at det kan overvejes, at Institut for Menneskerettigheders muligheder for at bistå en klager økonomisk styrkes.

Et af de syv medlemmer (repræsentanten for KL) finder, at der i sager vedrørende arbejdsmarkedet ikke bør etableres yderligere adgang til at få behandlet sager udover de muligheder, der findes i det fagretlige system og ved de almindelige domstole. Det pågældende medlem kan derfor kun tilslutte sig oprettelsen af et administrativt ligebehandlingsnævn, hvis dette ikke får beføjelse til at behandle klager over forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

## **11.6. Forslag fra syv af udvalgets medlemmer til oprettelse af et ligebehandlingsnævn**

### **11.6.1. Indledning**

Som anført oven for finder syv af udvalgets medlemmer (formanden samt repræsentanterne for KL, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter, ELO, Det Danske Center for Menneskerettigheder og LO), at der bør oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn med

---

adgang til at afgive udtalelse i enkeltsager om forskelsbehandling, herunder om adgang til godtgørelse.

De pågældende medlemmer har i den forbindelse overvejet, hvorledes et ligebehandlingsnævn nærmere kan udformes med hjemmel i ny lovgivning.

Efter de pågældende medlemmers opfattelse bør det tilstræbes, at et ligebehandlingsnævn tillægges beføjelser m.v., der så vidt muligt svarer til de beføjelser, som er tillagt Ligestillingsnævnet i medfør af kapitel 6 i lov om ligestilling af kvinder og mænd.

De pågældende medlemmer finder, at et ligebehandlingsnævn i ny lovgivning kan betegnes "Nævnet for Etnisk Ligebehandling". Herved sikres, at nævnets betegnelse med en vis præcision angiver nævnets kompetence, samtidig med at betegnelsen sikrer, at det er muligt at adskille dette nævn fra Ligestillingsnævnet.

På den baggrund gennemgås neden for medlemmernes forslag til oprettelse af et ligebehandlingsnævn.

#### **11.6.2. Nævnets sammensætning**

De pågældende medlemmer foreslår, at der oprettes et uafhængigt kollegialt nævn. Det foreslås endvidere, at der ved nævnets sammensætning lægges vægt på inddragelse af juridisk sagkundskab.

Det forhold, at nævnet skal være uafhængigt, indebærer, at der ikke skal være over- og underordningsbeføjelser mellem ressortministeren og nævnet. Nævnets afgørelser kan således ikke indbringes for ressortministeren eller for en anden administrativ myndighed, ligesom ressortministeren ikke har adgang til at give tjenestebefalinger vedrørende nævnets behandling af konkrete sager.

Det er som anført endvidere de pågældende medlemmers opfattelse, at nævnet skal være præget af juridisk sagkundskab. De pågældende medlemmer har herved lagt vægt på, at nævnet dels

tildeles beføjelse til at træffe afgørelser i tvister mellem borgere indbyrdes og mellem borgere og en forvaltningsmyndighed, dels – uanset at nævnets afgørelser ikke kan tvangsfuldbyrdes – for den enkelte vil fremstå som et alternativ til indbringelse af sagen for domstolene. Dertil kommer, at der er behov for at sikre, at der er tillid til, at der træffes retligt rigtige afgørelser, således at tilliden til nævnet mere generelt styrkes.

På den baggrund foreslås, at nævnet sammensættes af en formand og to andre medlemmer. Formanden skal være dommer. Det forhold, at en dommer bestrider formandsposten vil indebære en styrkelse af nævnets uafhængighed og den almindelige tillid til nævnets virksomhed.

På den baggrund foreslås endvidere, at de to menige medlemmer af nævnet skal have juridisk sagkundskab. Således bør der stilles krav om, at de to menige medlemmer skal have bestået en juridisk kandidateksamen.

Af disse to menige medlemmer bør mindst et medlem af hensyn til nævnets særlige sagsområde have viden om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

Formanden og de menige medlemmer samt suppleanter for disse bør udpeges af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration for tre år ad gangen. Formanden udpeges dog første gang for en periode på fire år, så der sikres en vis kontinuitet i nævnet med forskudte udpegningsperioder. Genudpegning kan finde sted. Ved udpegning af formand og medlemmer af nævnet bør ministeren rådføre sig med relevante organisationer m.v., herunder organisationer, der varetager etniske minoriteters interesser. Det bør ved udpegningen tilstræbes, at mindst et af medlemmerne er af anden etnisk oprindelse end dansk.

I sager vedrørende forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, jf. afsnit 11.6.3 om nævnets kompetence, bør nævnet suppleres af to medlemmer med viden om arbejdsmarkedets forhold, idet det bemærkes, at ét medlem (repræsentanten for KL) finder, at nævnet ikke skal have beføjelse til at behandle klager over forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. De øvrige seks medlemmer finder, at særlige ekspertise herom er nødvendig, når der skal træffes afgørelser i sager, der vedrører arbejdsmarkedet. De to medlemmer bør udpeges af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration efter indstilling fra henholdsvis Dansk Arbejdsgiverforening og LO.

---

## Kapitel 7



---

Da de to yderligere medlemmer udpeges særligt på baggrund af deres viden om arbejdsmarkedsforhold, findes der ikke at være grundlag for at stille krav om, at disse medlemmer skal have juridisk kandidateksamen.

Samtlige syv medlemmer finder, at ministeren for flygtninge, indvandrere og integration skal kunne udpege et antal yderligere næstformænd samt andre medlemmer i tilfælde af et stort antal sager for nævnet. Nævnets sammensætning ved behandling af en sag ændres ikke.

Medlemmerne af Nævnet for Etnisk Ligebehandling har ved deres vota alene at rette sig efter egen overbevisning, uanset om de – som tilfældet er ved behandling af sager vedrørende forskelsbehandling på arbejdsmarkedet – er udpeget efter indstilling fra henholdsvis Dansk Arbejdsgiverforening og LO.

Dette forslag til sammensætning af Nævnet for Etnisk Ligebehandling svarer i vidt omfang til sammensætningen af Ligestillingsnævnet, jf. § 18 i lov om ligestilling af kvinder og mænd.

### 11.6.3. Nævnets kompetence

De pågældende medlemmer har overvejet, hvilke beføjelser der bør overlades til Nævnet for Etnisk Ligebehandling.

Medlemmerne har taget udgangspunkt i, at det bl.a. følger af direktivets artikel 7, at medlemsstaterne skal sikre, at enhver, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, kan indgive klage til retslige og/eller administrative instanser. Forslaget om oprettelse af et nævn skal ses i lyset heraf, idet et sådant nævn – foruden den almindelige adgang til domstolsprøvelse – vil bidrage til at sikre en klageadgang i sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i henhold til direktivet.

De pågældende medlemmer finder, at Nævnet for Etnisk Ligebehandling skal kunne behandle klager over overtrædelse af forbudet mod direkte og indirekte forskelsbehandling, chikane og instruktion om forskelsbehandling i strid med direktivets artikel 2. Nævnet bør således kunne

---

tage stilling til klager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse efter bestemmelsen i § 3 i udvalgets udkast til lov om etnisk ligebehandling, jf. kapitel 7.

Nævnet bør tillige kunne tage stilling til klager over overtrædelse af forbudet mod repressalier, jf. direktivets artikel 9 og bestemmelsen i § 8 i udvalgets udkast til lov om etnisk ligebehandling.

Seks af de pågældende medlemmer (formanden samt repræsentanterne for Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter, ELO, Det Danske Center for Menneskerettigheder og LO) finder, at nævnet skal kunne behandle klager over overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Disse medlemmer finder endvidere, at nævnet skal kunne behandle klager fra en lønmodtager over brud på kollektive overenskomster, der indeholder tilsvarende bestemmelser om ligebehandling som lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., såfremt klageren godtgør, at vedkommende faglige organisation ikke agter at iværksætte fagretlig behandling af sagen. Hermed sikres, at Nævnet for Etnisk Ligebehandlings kompetence afgrænses i lighed med Ligestillingsnævnets kompetence, jf. § 19 i lov om ligestilling af kvinder og mænd.

Ét ud af de syv medlemmer (repræsentanten for KL) finder, at nævnet ikke bør have beføjelse til at behandle klager over forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

Samtlige syv medlemmer finder, at Nævnet for Etnisk Ligebehandling skal kunne udtale sig om, hvorvidt forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse efter den foreslåede bestemmelse i § 3 i lov om etnisk ligebehandling efter nævnets opfattelse er overtrådt i den enkelte sag. Nævnet skal endvidere kunne udtale sig om, hvorvidt forbudet mod repressalier efter den foreslåede § 8 i lov om etnisk ligebehandling efter nævnets opfattelse er overtrådt i den enkelte sag. Nævnet bør derimod ikke kunne tage stilling til, om en forvaltningsakt er ugyldig, da sådanne afgørelser vil forudsætte stillingtagen til en række andre forhold, som det i øvrigt falder uden for nævnets beføjelser at behandle.

Nævnet skal endvidere kunne tilkende godtgørelse efter den foreslåede bestemmelse i § 9 i lov om etnisk ligebehandling. Herved sikres efter de pågældende medlemmers opfattelse, at en

---

overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling og forbudet mod repressalier kan sanktioneres effektivt ved brug af nævnets relativt enkle klageprocedure.

Seks af de pågældende medlemmer (formanden samt repræsentanterne for Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter, ELO, Det Danske Center for Menneskerettigheder og LO) finder, at Nævnet for Etnisk Ligebehandling tillige skal kunne udtale sig om, hvorvidt forbudet mod forskelsbehandling efter §§ 2-5 i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet efter nævnets opfattelse er overtrådt i den enkelte sag. Nævnet skal ligeledes efter disse medlemmers opfattelse kunne tilkende godtgørelse efter § 7 i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Samtlige syv medlemmer finder derimod ikke, at nævnet skal kunne træffe afgørelse om erstatning, hvorfor der ikke bør indsættes hjemmel hertil. Krav om erstatning må således i overensstemmelse med de almindelige erstatningsretlige regler rejses ved de almindelige domstole, der efter de pågældende medlemmers opfattelse er bedre egnede til at behandle sådanne spørgsmål.

Nævnet for Etnisk Ligebehandling vil ikke kunne behandle klager over lovgivning, som hævdes at indebære ulovlig forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Sådanne sager må henvises til behandling ved domstolene, idet nævnet tillige vil kunne videresende klagen til det relevante ressortministerium.

Efter de pågældende medlemmers opfattelse bør nævnet endvidere ikke kunne behandle klager, der verserer eller er afgjort ved domstolene. Herved sikres, at der er en klar kompetenceafgrænsning mellem nævnets og domstolenes virksomhed.

Så længe en sag verserer for nævnet, bør sagens parter ikke kunne anlægge sagen ved domstolene. Herved sikres, at klageren beskyttes mod at blive frataget den mere lempelige adgang til prøvelse af sagen, som nævnsordningen indebærer, ved at den indklagede indbringer sagen for domstolene.

---

En klager bør dog altid kunne tilbagekalde sin klage, såfremt klageren ønsker, at sagen slet ikke skal behandles eller eventuelt skal behandles i et andet forum, herunder eksempelvis hos domstolene.

Sager, hvis afgørelse kræver bevisførelse i form af parts- eller vidneforklaringer, bør ikke kunne behandles af nævnet, jf. nedenfor i afsnit 11.6.4. om processuelle forhold. Nævnet bør også kunne afvise sager, som skønnes mere egnede til behandling ved domstolene, eller som det i øvrigt må give anledning til betænkelighed at behandle i nævnet, herunder eksempelvis afskedigelsessager.

Nævnet må endvidere kunne afvise at behandle en klage, hvis det må anses for åbenbart, at der ikke kan gives klageren medhold i sagen.

De pågældende medlemmer finder, at Nævnet for Etnisk Ligebehandlings skal træffe administrativt endelige afgørelser i sager om overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling.

Enhver af parterne skal kunne indbringe sagen for domstolene, når nævnet har truffet en afgørelse. Der bør efter de pågældende medlemmers opfattelse ikke fastsættes særlige regler om frister m.v., der fraviger de almindelige regler herom. Ved nævnets afgørelse af en sag bør parterne have oplyst, at sagen vil kunne indbringes for domstolene. Bestemmelser herom vil kunne fastsættes i nævnets forretningsorden.

Afgørelser truffet af Nævnet for Etnisk Ligebehandling bør protokolleres og offentliggøres i anonymiseret form, således at nævnets praksis kommer til offentlighedens kundskab. Nævnet er bl.a. omfattet af forvaltningsloven og dermed af reglerne om tavshedspligt, hvorfor nævnets afgørelser skal anonymiseres i tilstrækkelig grad forud for offentliggørelse. Afgørelserne bør tillige indeholde oplysninger om stemmeafgivelsen, hvis afgørelsen ikke er truffet enstemmigt for derved at give sagens parter mulighed for at lade udfaldet af stemmeafgivelsen indgå i overvejelserne om, hvorvidt sagen skal indbringes for en domstol.

De pågældende medlemmer finder, at nævnets afgørelser ikke skal kunne tvangsfuldbyrdes. I modsat fald ville der skulle stilles en række proceduremæssige krav, hvorved nævnets

---

## Kapitel 7

sagsbehandling ville antage karakter af egentlig domstolsbehandling; en ordning, der efter de pågældende medlemmers opfattelse må anses for uhensigtsmæssig henset til, at en af begrundelserne for oprettelse af nævnet netop er ønsket om en smidigere, billigere og hurtigere prøvelse af denne type sager.

De pågældende medlemmer finder i tilknytning hertil, at den særlige søgsmålsordning, der er fastsat i § 22 i lov om ligestilling af kvinder og mænd, bør gennemføres på dette område med henblik på at sikre en effektiv gennemførelse af nævnets afgørelser. Dette indebærer, at hvis en afgørelse, der er truffet af nævnet, ikke efterleves, skal ministeren for flygtninge, indvandrere og integration på klagerens anmodning og på dennes vegne indbringe sagen for domstolene. I praksis vil dette indebære, at sagen føres af integrationsministeren som mandatar for den berettigede med Kammeradvokaten som advokat. Dette vil endvidere indebære en styrkelse af effektive retsmidler, som Danmark har forpligtet sig til internationalt, bl.a. i henhold FN's Racediskriminationskonvention.

I den forbindelse har de pågældende overvejet, om Nævnet for Etnisk Ligebehandling bør tillægges selvstændig søgsmålskompetence.

Der kan til støtte herfor anføres, at nævnet herved kan bidrage til at sikre, at også i de tilfælde, hvor den eller de personer, der måtte være udsat for eksempelvis indirekte forskelsbehandling, ikke ønsker selv at anlægge en sag, vil det ulovlige forhold blive taget op.

De pågældende medlemmer finder imidlertid, at hensynet til det enkelte offer for forskelsbehandling taler for, at nævnet ikke skal kunne anlægge en sag om overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling i strid med offerets ønske. Hvis offeret omvendt ønsker at få sagen prøvet ved domstolene, vil den pågældende kunne anmode ministeren for flygtninge, indvandrere og integration om at indbringe sagen for domstolene i overensstemmelse med den anførte søgsmålsordning.

Det er på den baggrund de pågældende medlemmers opfattelse, at der ikke bør tildeles Nævnet for Etnisk Ligebehandling en selvstændig søgsmålskompetence.

---

## Kapitel 7

#### 11.6.4. Processuelle forhold

Nævnet for Etnisk Ligebehandling vil udgøre en del af den offentlige forvaltning og er dermed omfattet af de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder forvaltnings- og offentlighedsloven. Dette indebærer bl.a., at nævnet har pligt til at begrunde sine afgørelser, ligesom nævnet under sin sagsbehandling skal foretage partshøring.

Eftersom nævnet er omfattet af den almindelige forvaltningslovgivning, vil nævnet være underlagt officialprincippet, hvilket indebærer, at nævnet inden for rammerne af nævnets virke har pligt til at søge sagen oplyst i fornødent omfang, eventuelt i samarbejde med andre forvaltningsmyndigheder, før det træffer afgørelse i en sag. Dette omfatter såvel sagens retlige som faktiske forhold. Nævnet kan i den forbindelse anmode private om oplysninger til brug for sagens behandling.

Enhver, der har den fornødne væsentlige, individuelle interesse i sagen, kan indgive klage til nævnet. Dette indebærer, at den, der anser sig for krænket, kan indbringe en sag for nævnet. Enkeltpersoner eller organisationer m.v., der ikke har været udsat for forskelsbehandling, vil derfor i almindelighed ikke være klageberettiget.

Spørgsmålet om, hvorvidt den, der er part i sagen kan lade sig repræsentere eller bistå af andre, skal afgøres efter forvaltningslovens § 8. Det følger heraf, at den pågældende part har ret til at lade sig repræsentere af andre under behandlingen af sagen, medmindre særlige hensyn til offentlige eller private interesser afgørende taler herimod.

De pågældende medlemmer finder, at nævnet ikke af egen drift bør kunne tage konkrete sager op til behandling, ligesom nævnet ikke skal kunne behandle en sag rejst på grundlag af en henvendelse fra andre end de klageberettigede.

De pågældende medlemmer har endvidere overvejet, om nævnet bør udøve sin virksomhed på mundtligt eller skriftligt grundlag.

Til støtte for at behandle sager på mundtligt grundlag kan anføres, at krav om skriftlig behandling kan udgøre en særlig barriere i forhold til etniske minoriteter.

De pågældende medlemmer finder imidlertid, at Nævnet for Etnisk Ligebehandling skal udøve sin virksomhed på skriftlig grundlag. Mundtlig behandling vil efter de pågældende medlemmers opfattelse kunne indebære en langsommelig og tung proces, der i høj grad vil svare til den behandling, der finder sted hos domstolene. Nævnet bør således ikke kunne foranstalte bevisførelse, herunder vidneafhøring m.v. Dette indebærer, at sager, hvis afgørelse kræver egentlig bevisførelse i form af mundtlige forklaringer fra parter og/eller vidner, ikke kan behandles af nævnet.

Til gengæld er det de pågældende medlemmers opfattelse, at der ikke bør stilles særlige formkrav til en klage. Sekretariatet skal efter omstændighederne rådgive den, der klager, om, hvilke oplysninger der er nødvendige for, at nævnet kan tage stilling til klagen, og give vedkommende mulighed for at fremskaffe disse oplysninger. Hertil kommer, at Nævnet for Etnisk Ligebehandling helt generelt skal rådgive om fremgangsmåden ved indsendelse af klager til nævnet og indklagedes besvarelse heraf, ligesom der kan benyttes en særlig klageblanket med henblik på at lette klageadgangen. Endelig kan de, der ønsker at klage over forskelsbehandling, søge råd og vejledning hos Institut for Menneskerettigheder.

Der bør endvidere i nævnets forretningsorden fastsættes nærmere regler for, at Nævnet for Etnisk Ligebehandling kan afvise ubegrundede sager. Herunder kan der fastsættes regler om formands- og sekretariatskompetence i relation til ubegrundede eller åbenbart grundløse sager.

Omkostninger ved nævnets behandling bør efter de pågældende medlemmers opfattelse afholdes af nævnets midler. Nævnsbehandlingen bør således være gratis for parterne. Hvis parterne selv har udgifter i forbindelse med sagen, f.eks. til advokatsalær, vil det dog være nævnet uvedkommende. Nævnet kan således heller ikke pålægge en tabende part at godtgøre modpartens eventuelle omkostninger.

Uanset at nævnet i sit virke skal være uafhængigt, bør ministeren for flygtninge, indvandrere og integration tildeles beføjelse til at fastsætte en forretningsorden for nævnet, der bl.a. kan indeholde regler for nævnets sagsbehandling m.v.

Forretningsordenen for Nævnet for Etnisk Ligebehandling kan i vidt omfang udarbejdes med inspiration fra forretningsordenen for Ligestillingsnævnet, jf. bekendtgørelse nr. 595 af 22. juni 2001 af forretningsordenen for Ligestillingsnævnet.

#### **11.6.5. Nævnet for Etnisk Ligebehandlings organisatoriske placering samt virksomhed i øvrigt**

Et administrativt klagenævn med forholdsvis vidtgående beføjelser vil efter de pågældende syv medlemmers opfattelse skulle oprettes som et uafhængigt organ med eget sekretariat for dermed at sikre den fornødne tillid til nævnets virksomhed.

De pågældende medlemmer finder, at ministeren for flygtninge, indvandrere og integration skal stille sekretariat til rådighed for nævnet. Medarbejdere, der varetager sekretariatsopgaver for nævnet, bør alene være underlagt nævnets instruktionsbeføjelse i dette arbejde. Ud over at forberede sager for nævnet har sekretariatet en almindelig vejledningspligt. For så vidt angår henvendelser om egentlig støtte i forbindelse med en sag kan sekretariatet henvise til Institut for Menneskerettigheder.

De pågældende medlemmer finder endvidere, at Nævnet for Etnisk Ligebehandling én gang årligt skal afgive en beretning om sin virksomhed, hvilket skal medvirke til at synliggøre nævnets praksis, herunder omfanget af sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Den årlige beretning skal omhandle nævnets virksomhed generelt, hvorfor det ikke alene er afgørelser, der skal indgå i beretningen, men tillige nævnets rådgivningsvirksomhed, afviste klager o. lign.

Det er endelig de pågældende medlemmers opfattelse, at ministeren for flygtninge, indvandrere og integration skal fremsætte et forslag om revision af lovens regler vedrørende Nævnet for



Etnisk Ligebehandling efter en fireårig forsøgsperiode. Revisionsbestemmelsen bør alene omfatte nævnet og nævnets virksomhed og ikke loven i øvrigt.

## **12. Formidling af information og dialog**

Direktivets kapitel om retsmidler og håndhævelse indeholder en række bestemmelser om formidling af information, dialog mellem arbejdsmarkedets parter og dialog med ikke-statslige organisationer.

### **12.1. Formidling af information**

Af artikel 10 følger, at medlemsstaterne skal påse, at de bestemmelser, der vedtages i medfør af direktivet, og de relevante bestemmelser, der allerede finder anvendelse, på hele deres område bringes til de berørte personers kendskab ved hjælp af alle egnede midler.

Om baggrunden for bestemmelsen kan oplyses, at Kommissionen i sit forslag til direktivet<sup>240</sup> har anført, at jo mere effektivt det offentlige informations- og forebyggelsessystem er med hensyn til formidling af information om retten til lige muligheder og retten til ligebehandling, jo mindre bliver behovet for individuelle retsmidler.

Formidling af information om ligebehandling m.v. skal foretages ved hjælp af egnede midler. Hvilke midler der må karakteriseres som egnede, overlades i vidt omfang til den enkelte medlemsstats egen beslutning.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke behov for at iværksætte særlige skridt med henblik på at opfylde direktivets krav om formidling af information.

Det er således udvalgets opfattelse, at de krav, der følger af direktivet, er opfyldt ved den kundgørelse af loven, der skal finde sted. Dertil kommer, at Retsinformation giver adgang til love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. og til Folketingets dokumenter.

---

Noget andet er den oplysende virksomhed, som bør iværksættes med henblik på at fremme ligebehandling. Udvalget skal i den forbindelse pege på, at det med etablering af Institut for Menneskerettigheder er hensigten, at instituttet bl.a. skal varetage en oplysende og debatskabende funktion som led i indsatsen for fremme af ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Det følger således af § 2, stk. 2 i lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder, at Institut for Menneskerettigheder skal fremme arbejdet med forskning i og oplysning om menneskerettighederne i fredstid og under væbnede konflikter. Dette skal bl.a. ske ved at fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etniske oprindelser, herunder ved at offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling, jf. § 2, stk. 2, nr. 4. Efter § 2, stk. 2, nr. 3, skal instituttet endvidere afholde og fremme undervisning på alle niveauer inden for menneskerettighedsområdet, herunder ved folkeligt oplysningsarbejde. Endelig skal instituttet efter § 2, stk. 2, nr. 5, forestå information om menneskerettighederne til brug for frivillige organisationer, offentlige myndigheder og den interesserede offentlighed.

## 12.2. Dialog med arbejdsmarkedets parter

Af artikel 11 følger, at medlemsstaterne i overensstemmelse nationale traditioner og national praksis skal træffe passende foranstaltninger til at tilskynde til dialog mellem arbejdsmarkedets parter med henblik på at fremme ligebehandling, herunder gennem tilsyn med praksis på arbejdspladserne, kollektive aftaler, regler for god opførsel, forskning eller udveksling af erfaringer og god praksis.

Endvidere skal medlemsstaterne – når det er i overensstemmelse med nationale traditioner og praksis – tilskynde arbejdsmarkedets parter til på passende niveau og under hensyntagen til deres autonomi at indgå aftaler indeholdende regler om forbud mod forskelsbehandling på de i artikel 3 anførte områder, som falder ind under kollektive overenskomstforhandlinger. Sådanne aftaler skal overholde mindstekravene i dette direktiv og de relevante nationale gennemførelsesforanstaltninger.

---

<sup>240</sup> KOM(1999)566.

---

Det arbejdsretlige system i Danmark er karakteriseret ved begrænset lovmæssig regulering og en høj grad af overenskomstregulering. Således er op imod 80 procent af det danske arbejdsmarked dækket af kollektive overenskomster. På den overenskomstdækkede del af arbejdsmarkedet vil aftalens part på arbejdsgiversiden som udgangspunkt være forpligtet til også at overholde overenskomstens regler for de i virksomheden ansatte lønmodtagere, der ikke er organiseret i en faglig organisation. På den ikke-overenskomstdækkede del af arbejdsmarkedet reguleres ansættelsesforholdene af lovgivning og individuelle aftaler.

Det kollektive overenskomstsysteem er en vigtig del af det danske arbejdsmarkedssystem, også kaldet den danske model, som bl.a. bygger på en arbejdsdeling mellem staten og arbejdsmarkedets parter (trepartssamarbejdet), hvor staten blander sig mindst muligt i reguleringen af løn- og arbejdsvilkårene, så længe parterne er i stand til at løse problemerne selv på en forsvarlig måde.

Overenskomstsysteem er således udtryk for og forudsætter en høj grad af dialog mellem arbejdsmarkedets parter. Det er som nævnt i vidt omfang overladt til lønmodtagere og arbejdsgivere at forhandle sig frem til løn- og arbejdsvilkår, ligesom parterne har stor indflydelse på, hvordan arbejdsmarkedspolitikken udformes. Samarbejdet med arbejdsmarkedets parter er i dag en integreret del af hele arbejdsmarkedspolitikken – også på områder, som primært reguleres ved lovgivning. Som eksempel kan nævnes, at efter § 1, stk. 2, i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. finder loven ikke anvendelse i det omfang, en tilsvarende beskyttelse mod forskelsbehandling følger af en kollektiv overenskomst. Lovforslag, som er relevante for arbejdsmarkedet, sendes til høring hos parterne, før de vedtages. På mange områder træffes afgørelser af centrale eller lokale råd, hvor også arbejdsmarkedets parter deltager. Også på det uformelle plan er der løbende kontakter mellem statsadministrationen og parterne.

Udvalget finder allerede på den baggrund, at den danske model på arbejdsmarkedet indebærer, at det ikke er nødvendigt i ny lovgivning til gennemførelse af direktivet at indsætte en bestemmelse om tilskyndelse til arbejdsmarkedets parter til dialog med henblik på at fremme ligebehandling og indgåelse af kollektive overenskomster om forbud mod forskelsbehandling.

---

## Kapitel 7

### 12.3. Dialog med ikke-statslige organisationer

Det følger af artikel 12, at medlemsstaterne skal tilskynde til en dialog med relevante ikke-statslige organisationer, som i overensstemmelse med nationale traditioner og national praksis har en legitim interesse i at bidrage til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på at fremme princippet om ligebehandling.

Denne bestemmelse giver efter udvalgets opfattelse ikke anledning til at indsætte særlige bestemmelser i ny lovgivning.

Udvalget skal i den forbindelse pege på, at der eksisterer en række råd, institutioner og ikke-statslige organisationer m.v., der bl.a. har til opgave eller hvis formål er at arbejde for fremme af ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

Som eksempel kan fremhæves de lokale integrationsråd og Rådet for Etniske Minoriteter, der blev etableret i sin nuværende form ved lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) fra 1999<sup>241</sup>.

Efter lovens § 42 skal en kommunalbestyrelse i kommuner, hvor flere end 50 personer over 18 år i fællesskab fremsætter skriftlig anmodning herom, oprette et integrationsråd. Kommunen kan også på eget initiativ oprette et integrationsråd. Integrationsrådet kan afgive vejledende udtalelser om den almindelige integrationsindsats i kommunen og om de introduktionsprogrammer, der tilbydes af kommunalbestyrelsen, jf. § 42, stk. 2. Medlemmerne udpeges blandt medlemmer af lokale flygtninge- og indvandrerforeninger eller tilsvarende personer i kommunen, jf. § 42, stk. 4, 2. pkt. Endvidere udpeges medlemmer blandt personer med tilknytning til arbejdsmarkedets parter, skolebestyrelser og lokale foreninger i kommunen. Kommunalbestyrelsen kan udpege et eller flere medlemmer af rådet som repræsentanter for kommunen.

Hvert af de i § 42 nævnte integrationsråd vælger hvert fjerde år blandt de i § 42, stk. 4, 2. pkt., nævnte medlemmer et medlem til repræsentantskabet for Rådet for Etniske Minoriteter, jf. § 43. Efter § 44 vælger repræsentantskabet for Rådet for Etniske Minoriteter hvert fjerde år blandt

---

sine medlemmer 14 medlemmer til Rådet for Etniske Minoriteter. Valg til Rådet for Etniske Minoriteter følger den kommunale valgperiode.

Efter § 44, stk. 4, har Rådet for Etniske Minoriteter til opgave at rådgive integrationsministeren i spørgsmål af betydning for flygtninge og indvandrere. Rådet kan ikke afgive udtalelser om enkeltsager.

Med etableringen af Institut for Menneskerettigheder sikres det endelig, at instituttet får mulighed for at rådgive Folketinget og regeringen om Danmarks forpligtelser på menneskerettighedsområdet, jf. § 2, stk. 2, nr. 2, i lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder.

#### 12.4. Overholdelse af direktivet

I direktivets kapitel om afsluttende bestemmelser er der i artikel 14 fastsat regler om overholdelse af direktivet.

Bestemmelsen er – som anført af Kommissionen i sit direktivforslag<sup>242</sup> – en standardbestemmelse, som figurerer i de fleste EU-direktiver på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område.

Efter artikel 14, litra a), skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at alle love og administrative bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, ophæves.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke behov for at fastsætte en tilsvarende regel i den lov, der gennemfører direktivet. Bestemmelsen kan ses som udtryk for det almindelige princip om fællesskabsrettens forrang, hvoraf følger, at eventuel modstridende national ret skal tilsidesættes.

---

<sup>241</sup> Lovbekendtgørelse nr. 643 af 28. juni 2001.

<sup>242</sup> KOM(1999)566, kommentar til kapitel IV: Afsluttende bestemmelser.

---

Det bemærkes, at en tilsvarende bestemmelse findes i artiklerne 3, 4 og 5 i Rådets direktiv af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår<sup>243</sup>.

Efter artikel 14, litra b), skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at alle bestemmelser, der strider imod princippet om ligebehandling, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter og overenskomster, virksomheders interne reglementer, vedtægter for foreninger med eller uden lukrativt formål, regler for selvstændige erhverv og vedtægter for arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, erklæres eller kan erklæres ugyldige eller ændres.

En tilsvarende bestemmelse findes bl.a. i artiklerne 3, 4 og 5 i det ovennævnte direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår.

Efter § 11, stk. 1, i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v., der gennemfører ligebehandlingsdirektivet, er bestemmelser i aftaler og i virksomheders reglementer m.v., som er i strid med lovens §§ 2-5, ugyldige. Dette gælder også bestemmelser i vedtægter m.v. for selvstændige erhverv. Efter § 11, stk. 2, er bestemmelser i aftaler og i virksomheders reglementer m.v., som vedrører mere end en arbejdsgiver, ligeledes ugyldige, hvis de hjemler forskelsbehandling på grund af køn inden for de i lovens §§ 2-4 nævnte områder. Dette gælder også bestemmelser, vedtægter m.v. for selvstændige erhverv.

Efter samme lovs § 12 kan lovens bestemmelser ikke ved aftale fraviges til ugunst for lønmodtageren.

Udvalget har overvejet, om der i ny lovgivning til gennemførelse af direktivet bør fastsættes en bestemmelse svarende til artikel 14, litra b), eller om gældende ret allerede opfylder betingelserne efter denne bestemmelse.

---

<sup>243</sup> 76/207/EØF.

---

Efter § 1, stk. 2, i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. finder loven ikke anvendelse i det omfang, en tilsvarende beskyttelse mod forskelsbehandling følger af en kollektiv overenskomst. Dette indebærer, at såfremt en bestemmelse, der indgår i en kollektiv overenskomst, er i modstrid med princippet om ligebehandling på arbejdsmarkedet som defineret i loven, vil arbejdstageren uanset overenskomstens ordlyd kunne opnå lovens beskyttelse mod forskelsbehandling.

Arbejdstageren må endvidere kunne anlægge et civilt anerkendelsessøgsmål med påstand om, at en bestemmelse i en kollektiv overenskomst er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Bestemmelsen hjemler derimod ikke en adgang for domstolene til at erklære overenskomsten ugyldig eller ændre ordlyden af overenskomsten på dette punkt.

Der eksisterer ikke i dansk arbejdsretlig lovgivning beskyttelsespræceptive bestemmelser, hvorefter en individuel arbejdskontrakt kan erklæres ugyldig eller ændres mod parternes ønske. Parterne har således som udgangspunkt aftalefrihed med hensyn til indholdet af en sådan kontrakt. Tilsvarende eksisterer der ikke i dansk arbejdsretlig lovgivning bestemmelser, hvorefter vedtægter for arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisationer kan erklæres ugyldige eller ændres.

Derimod findes der en vis beskyttelse i aftalelovens § 36, hvorefter en aftale kan ændres eller tilsidesættes helt eller delvis, hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende. Det samme gælder andre retshandler. Bestemmelsen tager sigte på at skabe en civilretlig beskyttelse af forbrugere og andre mod, at en økonomisk stærkere og mere sagkyndig part anvender standardkontrakter, der indeholder urimelig vilkår eller på anden måde benytter sig af sin overlegne stilling. Bestemmelsen er tillige begrundet i hensynet til at modvirke skadelig økonomisk virksomhed. Domstolene har efter bestemmelsen en forholdsvis fri adgang til at gribe regulerende ind i aftaleforholdet og således ændre aftalens indhold. Bestemmelsen gælder dog alene for formueretlige aftaler.

Der eksisterer udvalget bekendt heller ikke lovgivning, hvorefter vedtægter for foreninger med eller uden lukrativt formål, der strider mod princippet om ligebehandling, kan erklæres ugyldige eller ændres. Tilsvarende synes at være tilfældet for så vidt angår regler for selvstændigt erhverv.

Med gennemførelsen af direktivet i dansk ret vil enhver person, der har den fornødne retlige interesse, kunne anlægge en civil sag med påstand om, at en modpart forpligtes til at anerkende, at en bestemmelse er i strid med forbudet i ny lovgivning mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Domstolene vil dog ikke uden hjemmel kunne erklære sådanne bestemmelser ugyldige eller ændre disse.

På den baggrund og med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet i dansk ret finder udvalget, at der bør fastsættes en bestemmelse svarende til artikel 14, litra b), i ny lovgivning, der gennemfører direktivet

Udvalget har endvidere overvejet, hvorvidt der alene bør indsættes hjemmel til, at bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, *erklæres ugyldige*, eller om der tillige bør indsættes hjemmel til, at sådanne bestemmelser m.v. kan *ændres*.

Det bemærkes i den forbindelse, at direktivet i henhold til ordlyden af artikel 14, litra b), synes at overlade det til medlemsstaternes egen beslutning, om bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, skal erklæres ugyldige, eller om sådanne bestemmelser m.v. tillige skal kunne ændres.

Efter § 11, stk. 1, i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v., er bestemmelser i strid med princippet om ligebehandling efter loven ugyldige.

Udvalget finder i lighed hermed, at der i ny lovgivning til gennemførelse af direktivet alene bør indsættes hjemmel til, at bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, erklæres ugyldige.

Bestemmelsen bør dog efter udvalget opfattelse ikke begrænse anvendelsen af anden lovgivning, hvorefter bestemmelser m.v., der strider mod princippet om ligebehandling, kan erklæres

---

## Kapitel 7



---

ugyldige eller ændres. Dette har særlig relevans for så vidt angår formueretlige aftaler. Domstolene bør fortsat i medfør af aftalelovens § 36 kunne ændre eller tilsidesætte en aftale helt eller delvis, hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende. Sådanne aftaler vil således efter omstændighederne ikke nødvendigvis skulle tilsidesættes fuldstændigt som ugyldige.

Samtlige medlemmer af udvalget med undtagelse af repræsentanten for DA finder, at bestemmelsen bør udformes således, at bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, er ugyldige. Repræsentanten for DA finder, at bestemmelsen bør udformes således, at sådanne bestemmelser kan erklæres ugyldige.

Endelig finder udvalget, at der i ny lovgivning til gennemførelse af direktivet bør indsættes en bestemmelse svarende til § 12 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v., hvorefter loven er fuldstændig beskyttelsespræceptiv.

Der bør således efter udvalgets indsættes hjemmel til, at de bestemmelser, der gennemfører direktivet, ikke ved aftale kan fraviges til ugunst for den person, der udsættes for forskelsbehandling i strid hermed. Herved sikres det, at indsigelser om, at en person, der ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med loven, stiltiende eller udtrykkeligt har givet afkald på sin ret, kan imødegås.

Dette indebærer, at loven er fuldstændig beskyttelsespræceptiv, hvorved sikres en effektiv gennemførelse af ligebehandlingsprincippet.

### **13. Økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget**

Et forslag til en ny lov om etnisk ligebehandling, hvorved der ikke oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn, forventes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget fremsat af syv medlemmer af udvalget (formanden samt repræsentanterne for KL, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter, ELO, Det Danske Center for Menneskerettigheder og LO) om oprettelse af et ligebehandlingsnævn vil medføre økonomiske

---

merudgifter. Størrelsen af merudgifterne vil navnlig bero på det antal sager, som et ligebehandlingsnævn vil skulle behandle, og det er vanskeligt at give et præcist skøn herover. Til sammenligning kan anføres, at Ligestillingsnævnet ifølge nævnets årsberetning for 2001 har modtaget i alt 72 klager i løbet af 2000 og 2001. Af disse har nævnet truffet afgørelse i 30 sager. 32 sager er afvist, bortfaldet eller frafaldet af klager. 10 sager var fortsat under behandling. På baggrund heraf skønner udvalget, at udgifterne til lønsum, husleje, vederlag til medlemmerne, almindelig drift og til førelse af sager for domstolene vil beløbe sig til 1-2 mio. kr. årligt.

Fem medlemmer af udvalget (formanden samt repræsentanterne for Det Danske Center for Menneskerettigheder, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Rådet for Etniske Minoriteter og ELO) bemærker følgende:

Det fremgår bl.a. af kommissoriet for Ligebehandlingsudvalget, at der skal udarbejdes et udkast til ny lovgivning på området, og i forlængelse heraf skal "[u]dvalget [...] beskrive de økonomiske og administrative konsekvenser af sit forslag".

En fuldstændig gennemførelse af direktivets artikel 13 vil medføre en række økonomiske og personalemæssige konsekvenser.

Det vurderes derfor, at der bør tilføres et beløb på 5,6 mio. kr. til Institut for Menneskerettigheder. Dette beløb er til opfyldelse af de dele af artikel 13-mandatet, som omhandler uafhængige undersøgelser, samt offentliggørelse af rapporter og henstillinger vedrørende forskelsbehandling. Ved denne vurdering er der taget udgangspunkt i bemærkningerne til loven om Nævnet for Etnisk Ligestilling, hvoraf det fremgår, at "[d]et forventes, at sekretariatet for Nævnet for Etnisk Ligestilling indtil videre vil få en størrelsesorden på omkring seks medarbejdere. På årsniveau forventes udgifterne at andrage 5,6 mio. kr."

Det vurderes ydermere, at der bør tilføres 3,0 mio. kr. til den del af direktivets artikel 13, som omfatter kompetencen til at bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling. Endvidere bør der afsættes 800.000 kr. til mægling i konkrete sager. Der forventes en ganske stort antal henvendelser, men det nøjagtige omfang er naturligvis vanskeligt at forudsige.

---

## Kapitel 7

De pågældende medlemmer indstiller, at de relevante opgaver overføres til instituttet allerede fra den 1. januar 2003, frem for juli 2003, for at sikre en kontinuitet i arbejdet for fremme af ligebehandling.

---

**KAPITEL 8****LOVUDKAST MED BEMÆRKNINGER****1. Udkast til lov om etnisk ligebehandling****Forslag****til****lov om etnisk ligebehandling****Kapitel 1***Formål m.v.**Formål og anvendelsesområde*

§ 1. Loven har til formål at forhindre forskelsbehandling og at fremme ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

§ 2. Forbudet mod forskelsbehandling gælder for al offentlig og privat virksomhed, for så vidt angår social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, der er tilgængelige for offentligheden. Forbudet mod forskelsbehandling gælder endvidere for medlemskab af og deltagelse i en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv, samt de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne.

*Stk. 2.* Loven gælder ikke for enkeltpersoners udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter.

*Stk. 3.* Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. finder anvendelse på de områder, der er omfattet af denne lov.

*Forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse*

§ 3. Ingen må udsættes for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

---

**Kapitel 8**

*Stk. 2.* Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

*Stk. 3.* Der foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

*Stk. 4.* Chikane skal betragtes som forskelsbehandling, når en uønsket optræden i relation til race eller etnisk oprindelse finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima for den pågældende.

*Stk. 5.* En instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af race eller etnisk oprindelse betragtes som forskelsbehandling.

§ 4. Loven er ikke til hinder for, at specifikke foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse, opretholdes eller vedtages.

*Stk. 2.* Specifikke foranstaltninger, der iværksættes i henhold til stk. 1, kan alene opretholdes, indtil formålet med dem er opfyldt.

## Kapitel 2

### *Ugyldighed m.v.*

§ 5. Bestemmelser, der strider mod § 3, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter, virksomheders interne reglementer og vedtægter for foreninger og fonde m.v. med eller uden lukrativt formål, er ugyldige.

§ 6. Lovens bestemmelser kan ikke ved aftale fraviges til ugunst for den, der udsættes for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

## Kapitel 3

### *Bevisbyrde*

## Kapitel 8

---

§ 7. Hvis en person, der anser sig for krænket, jf. § 3, påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler det modparten at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat.

#### *Repressalier*

§ 8. Ingen må udsættes for ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger som reaktion på en klage eller enhver form for retsforfølgning, der iværksættes med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages.

#### *Godtgørelse*

§ 9. Personer, hvis rettigheder er krænket ved overtrædelse af §§ 3 og 8, kan tilkendes en godtgørelse for ikke-økonomisk skade.

### Kapitel 4

#### *Ikrafttrædelsesbestemmelser m.v.*

§ 10. Loven træder i kraft den ... 2003.

§ 11. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige grønlandske og færøske forhold tilsiger.

## **2. Udkast til bestemmelser om Nævnet for Etnisk Ligebehandling**

Som anført i kapitel 7, afsnit 11.4, finder syv af udvalgets medlemmer (formanden samt repræsentanterne for Det Danske Center for Menneskerettigheder, ELO, KL, LO, Nævnet for Etnisk Ligestilling og Rådet for Etniske Minoriteter), at der bør oprettes et nævn for etnisk ligebehandling.

Seks medlemmer (repræsentanterne for Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet) finder, at spørgsmålet om, hvorvidt der bør oprettes et administrativt

---

### Kapitel 8

ligebehandlingsnævn i ganske vidt omfang beror på en mere politisk præget vurdering af de argumenter, der kan anføres imod oprettelse af et sådant nævn, og de af syv medlemmer anførte argumenter for oprettelse af et sådant nævn, jf. kapitel 7, afsnit 11.5. Disse seks medlemmer har derfor fundet det rigtigst ikke at tage stilling til dette spørgsmål.

Endelig finder to af udvalgets medlemmer (repræsentanterne for DA og Advokatrådet), at der ikke bør oprettes et administrativt ligebehandlingsnævn.

De pågældende syv medlemmer (formanden samt repræsentanterne for Det Danske Center for Menneskerettigheder, ELO, KL, LO, Nævnet for Etnisk Ligestilling og Rådet for Etniske Minoriteter) foreslår følgende bestemmelser indsat i lovudkastet, idet det bemærkes, at repræsentanten for KL alene kan støtte oprettelsen af et sådant nævn, hvis nævnet ikke får beføjelse til at behandle klager over forskelsbehandling på arbejdsmarkedet:

Som et nyt kapitel 4 indsættes:

#### ”Kapitel 4

##### *Nævnet for Etnisk Ligebehandling*

§ X1. Nævnet for Etnisk Ligebehandling består af en formand og to andre medlemmer, der sammen med suppleanter for disse udpeges af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration for tre år ad gangen. Formanden udpeges dog første gang for en periode på fire år. Genudpegning kan finde sted. Formanden skal være dommer. De øvrige medlemmer skal have bestået juridisk kandidateksamen, og et medlem skal have særlig viden om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse

*Stk. 2.* Ved behandling af sager i henhold til § X2, stk. 2, skal nævnet endvidere bestå af to medlemmer med viden om arbejdsmarkedets forhold. De to medlemmer samt suppleanter for disse udpeges af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration efter indstilling fra henholdsvis Dansk Arbejdsgiverforening og LO.

*Stk. 3.* Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration udpeger efter stk. 1 og 2 et antal næstformænd samt yderligere medlemmer, hvis dette skønnes nødvendigt.

---

#### Kapitel 8

*Stk. 4.* Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration fastsætter nævnets forretningsorden.

*Stk. 5.* Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration stiller sekretariat til rådighed for nævnet.

§ X2. Nævnet kan behandle sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse efter § 3 samt efter lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Nævnet kan endvidere behandle sager om overtrædelse af forbudet mod repressalier, jf. § 8. Nævnet kan tilkende godtgørelse, i det omfang det følger af de nævnte love.

*Stk. 2.* Nævnet kan endvidere behandle klager fra en lønmodtager om brud på bestemmelser i kollektive overenskomster, der indeholder tilsvarende pligt til ligebehandling i relation til race eller etnisk oprindelse som lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., jf. denne lovs § 1, stk. 2, hvis den pågældende godtgør, at vedkommende faglige organisation ikke agter at iværksætte fagretlig behandling af kravet.

*Stk. 3.* Nævnet kan ikke behandle klager, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne har truffet afgørelse i sagen.

*Stk. 4.* Nævnet kan ikke behandle klager, der verserer ved domstolene.

*Stk. 5.* Så længe en sag verserer ved nævnet, kan sagens parter ikke anlægge sag ved domstolene.

§ X3. Nævnet kan afvise sager, der ikke skønnes egnet til behandling ved nævnet.

*Stk. 2.* Nævnet kan afvise at behandle en klage, hvis det må anses for åbenbart, at der ikke kan gives klageren medhold i sagen.

§ X4. Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

*Stk. 2.* Nævnets afgørelser protokolleres og offentliggøres. Er en beslutning ikke enstemmig, indføres tillige oplysning om stemmeafgivelsen.

§ X5. Når nævnet har truffet afgørelse i en klagesag, kan hver af parterne indbringe sagen for domstolene.

*Stk. 2.* Hvis nævnets afgørelser eller forlig, der er indgået for nævnet, ikke efterleves, skal ministeren for flygtninge, indvandrere og integration på klagerens anmodning og på dennes vegne indbringe sagen for domstolene.



§ X6. Nævnet afgiver én gang årligt en beretning om sin virksomhed.”

De pågældende syv medlemmer (formanden samt repræsentanterne for Det Danske Center for Menneskerettigheder, ELO, KL, LO, Nævnet for Etnisk Ligestilling og Rådet for Etniske Minoriteter) foreslår endvidere, at der indsættes følgende revisionsbestemmelse i lovudkastet:

”§ X7. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration fremsætter lovforslag til revision af lovens kapitel 4 i folketingsåret 2006-7.”

### 3. Udkast til lov om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

#### Forslag til

lov om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

#### § 1

I lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., jf. lov nr. 459 af 12. juni 1996, foretages følgende ændringer:

1. I § 1 indsættes efter stk. 1, som nye stykker:

---

#### Kapitel 8

”Stk. 2. Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, eller national, social eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

Stk. 3. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, når en bestemmelse, en betingelse eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer af en bestemt race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, national, social eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Stk. 4. Chikane skal betragtes som forskelsbehandling, når en uønsket optræden i relation til en persons race, hudfarve, religion eller tro, politiske anskuelse, seksuelle orientering, nationale, sociale eller etniske oprindelse finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima for den pågældende.

Stk. 5. En instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, national, social eller etnisk oprindelse betragtes som forskelsbehandling.”

Stk. 2. bliver herefter stk. 6.

2. § 2, stk. 4 ophæves.

3. I § 3 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

”Stk. 4. Forbudet mod forskelsbehandling gælder tillige enhver, der træffer beslutning om medlemskab af og deltagelse i en lønmodtager- eller arbejdsgiverorganisation.”

4. Efter § 5 indsættes:

”§ 5 a. Bestemmelser i individuelle eller kollektive aftaler og overenskomster og i virksomheders interne reglementer m.v., som er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i §§ 2-5, er ugyldige. Dette gælder også bestemmelser i vedtægter m.v. for selvstændige erhverv og for arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer.

§ 5 b. Bestemmelser i aftaler og i virksomheders reglementer m.v., som vedrører mere end en arbejdsgiver, er ligeledes ugyldige, hvis de hjemler forskelsbehandling på grund af et af de i § 1, stk. 1, omfattede kriterier inden for de i §§ 2-5 nævnte områder. Dette gælder også bestemmelser i vedtægter m.v. for selvstændige erhverv.

§ 5 c. Lovens bestemmelser kan ikke ved aftale fraviges til ugunst for lønmodtageren.”

5. § 6, stk. 2, affattes således:

”Stk. 2. Såfremt det ved visse former for erhvervsudøvelse og uddannelser er af afgørende betydning, at udøveren er af en bestemt race, politisk anskuelse, seksuel orientering, national, social eller etnisk oprindelse eller har en bestemt hudfarve eller tilhører en bestemt religion eller trosretning, og kravet om bestemt tilhørsforhold står i rimeligt forhold til den pågældende erhvervsaktivitet, kan vedkommende minister efter indhentet udtalelse fra beskæftigelsesministeren fravige bestemmelserne i §§ 2-5.”

6. Overskriften til *Kapitel 4* affattes således:

”Godtgørelse, bevisbedømmelse m.v.”.

7. I § 7 indsættes som nye stykker:

”Stk. 2. Udsættes en lønmodtager for ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger, herunder afskedigelse, fordi denne har fremsat krav om ligebehandling efter §§ 2-4, skal arbejdsgiveren betale en godtgørelse.

Stk. 3. Godtgørelsen efter stk. 2, fastsættes under hensyntagen til lønmodtagerens ansættelsestid og sagens omstændigheder i øvrigt.”

8. Efter § 7 indsættes i kapitel 4:

”§ 7 a. Hvis en person, der anser sig for krænket, jf. §§ 2-4, påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler det modparten at bevise, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet tilsidesat.”

## § 2

Loven træder i kraft den ... 2003.

## Kapitel 8

#### 4. Bemærkninger til udkast til lov om etnisk ligebehandling

*Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser*

*Til § 1.*

Bestemmelsen angiver lovudkastets formål.

Bestemmelsen fremhæver, at lovudkastet skal bidrage til at fremme ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Lovudkastet indeholder ikke nogen definition af begrebet ligebehandling. Ligebehandling har generelt til formål at sikre alle lige muligheder for deltagelse i hele samfundslivet uanset race eller etnisk oprindelse.

Dette formål fremmes ved lovudkastets forbud mod direkte og indirekte forskelsbehandling. Loven indebærer en styrkelse af retsbeskyttelsen mod forskelsbehandling og virker dermed til fremme af ligebehandling.

Lovudkastets formål fremmes endvidere ved adgangen til specifikke foranstaltninger. Fremme af ligebehandling kan forudsætte, at der træffes særlige foranstaltninger med sigte på at afhjælpe eller mindske de faktiske uligheder i relation til race eller etnisk oprindelse, der måtte findes. Lovudkastet åbner mulighed for, at sådanne foranstaltninger kan iværksættes, men indebærer ikke en pligt hertil.

Lovens formål skal ses i lyset af formålsbestemmelsen i direktivet om etnisk ligebehandling, som dette lovudkast har til formål at gennemføre i dansk ret. Det følger af direktivets artikel 1, at direktivet har til formål at fastlægge en ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på at iværksætte princippet om ligebehandling i medlemsstaterne.

*Til § 2.*

---

Der er ikke i lovudkastet fastsat en *organisatorisk afgrænsning* af, hvilke organer der er omfattet af forbudet mod forskelsbehandling. Det er afgørende, om der er tale om offentlig eller privat virksomhed for så vidt angår de i bestemmelsen anførte samfundsområder. Omfattet af lovudkastet er således enhver, der udfører opgaver inden for lovudkastets anvendelsesområde. Dette indebærer, at såvel offentlige myndigheder som institutioner, foreninger og selskaber m.v., der er organiseret på privatretligt grundlag er omfattet af lovudkastet.

Lovudkastet omfatter således ikke alene offentlige forvaltningsmyndigheder, men også domstolene samt Folketinget og institutioner med tilknytning dertil i det omfang, de pågældende myndigheder udfører opgaver inden for direktivets anvendelsesområde. Uden for falder derimod domstolenes udøvelse af judicielle aktiviteter, dvs. udøvelse af dømmende myndighed og funktioner, der knytter sig hertil, og Folketingets virksomhed som lovgiver, idet der i så fald ikke varetages opgaver inden for lovudkastets anvendelsesområde.

Særligt for så vidt angår institutioner, foreninger og selskaber m.v., der er organiseret på privatretligt grundlag, er den nærmere organisationsform uden betydning. Enkeltpersoner, der som led i erhvervsmæssig virksomhed udfører opgaver inden for lovudkastets anvendelsesområde, vil også være omfattet af forbudet mod forskelsbehandling.

Derimod er enkeltpersoners udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter ikke omfattet af lovudkastets anvendelsesområde. Dette gælder, uanset om der er tale om udøvelse af aktiviteter, der i øvrigt er omfattet af lovudkastet. Enkeltpersoners udleje af værelser i egen bolig på rent privat basis vil derfor ikke være omfattet, uanset at loven omfatter adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig. Der kan henvises til udvalgets overvejelser i betænkningens kapitel 7, afsnit 6.3.4.

Det er enhver til den offentlige myndighed eller det private selskab m.v. knyttet enkeltperson, hvis handlinger kan indebære en overtrædelse af forbudet mod direkte eller indirekte forskelsbehandling. Det er således uden betydning, om overtrædelsen er begået af ledelsespersoner eller af ansatte, når det begåede forhold kan betragtes som led i myndighedens eller virksomhedens aktiviteter.

---

Forbudet mod etnisk chikane, jf. § 3, stk. 4, omfatter ligeledes enhver til myndigheden eller den private virksomhed knyttet person, der som led i udførelsen af opgaver inden for lovudkastets anvendelsesområde udøver chikane over for en anden person. Som eksempel herpå kan nævnes en lærer, der i forbindelse med gennemførelse af undervisning udøver chikane over for en elev, eller en læge, der som led i behandlingen af en patient udøver chikane over for den pågældende patient.

Til stk. 1.

Bestemmelsen fastlægger lovforslagets almindelige anvendelsesområde.

Bestemmelsen, der skal ses i lyset af bestemmelsen i direktivets artikel 3, indeholder en opregning af de samfundsområder, der er omfattet af lovudkastet. Som det fremgår, omfatter lovudkastet de i direktivets artikel 3, stk. 1, litra e)-h), anførte samfundsområder samt artikel 3, stk. 1, litra d), for så vidt angår medlemskab af og deltagelse i en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv, samt de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne. Derimod omfatter lovudkastet ikke de i artikel 3, stk. 1, litra a)-c), anførte samfundsområder samt artikel 3, stk. 1, litra d), for så vidt angår medlemskab af og deltagelse i en arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisation, der gennemføres i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Den begrænsning, der følger af direktivets artikel 3, hvorefter direktivet alene finder anvendelse ”inden for de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet”, er udeladt. Hermed sikres, at lovudkastet generelt finder anvendelse på de anførte samfundsområder, ligesom tvivlsspørgsmål vedrørende omfanget af Fællesskabets beføjelser undgås. Der henvises til udvalgets overvejelser i kapitel 7, særligt afsnit 6.4. Specielt om den allerede gældende retstilstand på undervisningsområdet henvises til kapitel 4, afsnit 7.3.

Omfattet af begrebet *social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje*, er en lang række ydelser af social eller sundhedsmæssig karakter, herunder ydelser ved arbejdsløshed, ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervs sygdomme, børnetilskud og familieydelser samt pension. Det er uden

---

betydning, om der er tale om ydelser m.v., der helt eller delvist finansieres ved hjælp af bidrag, eller om de finansieres af det offentlige.

Særligt om *sundhedspleje* kan anføres, at dette begreb generelt omfatter adgang til og gennemførelse af sygepleje og patientbehandling, herunder medicinsk diagnose, hjemmesygepleje, ydelser ved moderskab og forebyggende sundhedsordninger. Omfattet er endvidere tandpleje og ydelser såsom ergo- og fysioterapi, kiropraktisk behandling m.v. Også andre ydelser, der ydes som led i sygepleje eller patientbehandling, er omfattet, herunder eksempelvis andre ydelser, der er omfattet af sygesikringen, såsom medicintilskud m.v.

*Sociale goder* omfatter ydelser af mere generel social og kulturel karakter, der således supplerer de ydelser, der er omfattet af begrebet social beskyttelse. Dette kan eksempelvis dreje sig om uddannelsesstøtte, studielån, boligstøtte, boligsikring og anden form for støtte til boliger, adgang til ældreboliger, adgang til fritidsaktiviteter, ligesom særlige rabatter som eksempelvis på transportpriser eller ved adgang til kulturelle aktiviteter er omfattet.

*Uddannelse* omfatter al uddannelse, herunder såvel almene uddannelser som f.eks. folkeskolen, frie grundskoler og gymnasiale uddannelser som erhvervskompetencegivende uddannelser på alle niveauer samt voksenundervisning. Lovforslaget gælder dog ikke i det omfang, uddannelser er omfattet af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Udtrykket *adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig*, omfatter varer og tjenesteydelser, herunder bolig, der leveres eller udføres som led i erhvervsmæssig drift. Heri ligger, at der skal være tale om økonomiske aktiviteter af et vist omfang og intensitet. Det er i den forbindelse uden betydning, om den økonomiske aktivitet er udøverens hoved- eller bierhverv. På dette punkt svarer tjenesteydelsesbegrebet i lovudkastet til det tilsvarende udtryk i EF-traktatens artikel 49. Formuleringen tjenesteydelser i lovudkastet er imidlertid bredere end det tilsvarende udtryk i EF-traktaten derved, at det ikke er et krav, at der er tale om en grænseoverskridende aktivitet. Det betyder f.eks., at den erhvervsdrivende, der er etableret her i landet og leverer tjenesteydelser til personer, der er hjemmehørende her i landet, vil være omfattet af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Der forudsættes en bred fortolkning af begrebet varer og tjenesteydelser.

---

## Kapitel 8

Varer og tjenesteydelser, der ikke normalt leveres eller udføres mod betaling, vil som udgangspunkt ikke være omfattet af bestemmelsen. Dette indebærer bl.a., at der ikke er noget til hinder for, at organisationer, der varetager et socialt eller humanitært formål, som led i deres aktiviteter beslutter, at alene personer af en bestemt etnisk oprindelse skal ydes hjælp.

Særligt for så vidt angår bolig, kan det anføres, at såvel salg som udleje af fast ejendom vil være omfattet. Lovudkastet omfatter bl.a. hus eller husrum, der skal benyttes som bolig mod betaling, samt bolig, hvorfra der drives erhverv (blandet lejemål).

Bestemmelsen omfatter alene adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, *der er tilgængelige for offentligheden*. På den baggrund og under hensyn til, at bestemmelsen alene omfatter erhvervsmæssig drift, er enkeltpersoners salg af varer m.v. på rent privat basis ikke er omfattet, jf. herved tillige den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 2, stk. 2. Det må bero på en konkret vurdering, om den pågældende vare eller tjenesteydelse, herunder bolig, er tilgængelig for offentligheden. Begrebet ”tilgængelig for offentligheden” skal som udgangspunkt fortolkes bredt. Uden for falder eksempelvis ydelser, der alene stilles til rådighed for familiemedlemmer eller nære bekendte, eller en privatpersons udlejning af et enkelt værelse i den pågældendes egen bolig.

*Medlemskab og deltagelse i en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv, samt de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne* omfatter adgang til medlemskab og deltagelse i erhvervsorganisationer m.v.

Afgrænsningen mellem de forskellige områder er ikke skarp, idet eksempelvis adgangen til undervisning på private uddannelsesinstitutioner, der ikke modtager offentlige tilskud, kan betragtes som en tjenesteydelse.

Til stk. 2.

Bestemmelsen understreger, at aktiviteter af rent privat karakter ikke er omfattet af forbudet mod forskelsbehandling. Bestemmelsen afspejler dels et hensyn til privatsfæren, dels at et sådant



forbud kan være vanskeligt at håndhæve. Bekæmpelse af forskelsbehandling i den private sfære kan i stedet modvirkes med andre og bedre egnede midler end forbudslovgivning.

Det bemærkes, at lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. ligeledes ikke omfatter enkeltpersoners aktiviteter af rent privat karakter, ligesom private aktiviteter også falder uden for lov om ligestilling af kvinder og mænd.

Til stk. 3.

Bestemmelsen understreger, at lovudkastet alene finder anvendelse på de af lovudkastet omfattede områder i det omfang, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. ikke indeholder en regulering heraf. Dette gælder særligt anvendelse af lovudkastet på uddannelsesområdet, hvor lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. vil finde anvendelse på de af denne lov omfattede erhvervsuddannelser.

*Til § 3.*

Bestemmelsen indeholder lovens generelle regel om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse og definition af en række centrale begreber.

Bestemmelsen indeholder – i lighed med direktivet om etnisk ligebehandling – ikke en definition af begreberne *race og etnisk oprindelse*. Som anført i kapitel 7, afsnit 7.1, finder udvalget det næppe praktisk muligt eller hensigtsmæssigt at udarbejde en legal definition af de nævnte begreber. Begreberne skal forstås i overensstemmelse med sædvanlig terminologi, således som denne er fastsat i national og international ret, hvortil kommer EF-domstolens eventuelle praksis i forhold til direktivet. Ved race forstås således generelt tilhørsforhold til en gruppe af personer, som er defineret på grundlag af fysiske kriterier, herunder hudfarve. Ved etnisk oprindelse forstås generelt tilhørsforhold til en gruppe af personer, som er defineret på grundlag af fælles historie, traditioner, kultur eller kulturel baggrund, sprog, geografisk oprindelse m.v.

Der kan henvises til udvalgets overvejelser om kredsen af ulovlige kriterier i kapitel 7, afsnit 7.

Bestemmelsen omfatter alene kriterierne race og etnisk oprindelse, og kriterierne religion og tro samt national oprindelse er således ikke omfattet. Dette er i overensstemmelse med direktivet og flertallets opfattelse. Det bemærkes i den sammenhæng, at direkte forskelsbehandling på grund af religion og tro samt national oprindelse kan medføre, at der foreligger en overtrædelse af forbudet i lovudkastet mod indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Lovudkastet indeholder således en vis beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af de nævnte kriterier.

Forbudet mod forskelsbehandling finder anvendelse, uanset at den reelle race eller etniske oprindelse ikke er som antaget af den, der udøver forskelsbehandlingen. Tilfælde, hvor en person fejlagtigt antages at have en bestemt race eller etnisk oprindelse og forskelsbehandles på grund af den formodede race eller etniske oprindelse, vil således også være omfattet af forbudet mod forskelsbehandling.

Lovudkastet anvender begrebet forskelsbehandling og ikke begrebet diskrimination. Om baggrunden for denne begrebsanvendelse, der er udtryk for flertallets opfattelse af, hvilke udtryk der skal anvendes i lovudkastet, henvises til betænkningens kapitel 7, afsnit 3. Det understreges, at der ikke med den valgte sprogbrug tilsigtes nogen ændring i omfanget af den beskyttelse, der følger af lovudkastets generelle forbud.

Til stk. 1.

Det følger af bestemmelsen, der er udformet på baggrund af direktivets artikel 2, stk. 1, at *ingen* må udsættes for forskelsbehandling. Beskyttet mod forskelsbehandling er således enhver fysisk person.

Det er uden betydning, om den person eller gruppe af personer, der forskelsbehandles, tilhører en etnisk minoritetsgruppe eller en etnisk majoritetsgruppe, og enhver person er således beskyttet uanset personens race eller etniske oprindelse.

Bestemmelsen omfatter endvidere et forbud mod forskelsbehandling af en person på grund af tredjemands race eller etniske oprindelse. Der kan henvises til udvalgets overvejelser herom i kapitel 7, afsnit 6.2.1.

Der følger ikke af bestemmelsen nogen beskyttelse for juridiske personer mod forskelsbehandling, der er en følge af en eller flere til den juridiske person knyttede enkeltpersoners race eller etniske oprindelse.

Bestemmelsen fastslår endvidere, at såvel *direkte som indirekte forskelsbehandling* er ulovligt.

Til stk. 2.

I bestemmelsen defineres *direkte forskelsbehandling*. Lovudkastet definitionen af direkte forskelsbehandling svarer til den i direktivets artikel 2, stk. 2, litra a), indeholdte definition.

Bestemmelsen tager sigte på de tilfælde, hvor det forhold, at en person er af en bestemt race eller etnisk oprindelse, er årsag til den ulige behandling.

Forbudet mod direkte forskelsbehandling indebærer, at det i forbindelse med udførelse af opgaver inden for lovens anvendelsesområde er ulovligt at lægge vægt på en persons race eller etniske oprindelse.

Den nærmere vurdering af, om en person udsættes for direkte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, kan ske ved, at behandlingen af den person, der føler sig krænket, sammenlignes med, hvordan en anden person (af anden race eller etnisk oprindelse) bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. Der kan således foretages en sammenligning med den samtidige behandling af en anden person i en tilsvarende situation, ligesom der kan sammenlignes med, hvordan en anden person tidligere er blevet behandlet i en tilsvarende situation, eller hvordan en hypotetisk (ikke-eksisterende) person må antages at blive behandlet i en tilsvarende situation.

---

Efter bestemmelsen kan ikke blot personer af anden race eller etnisk oprindelse, men *alle* personer indgå i vurderingen af, om der er tale om en sammenlignelig situation.

Det forhold, at der kan ske sammenligning med en hypotetisk person, indebærer, at ethvert tilfælde, hvor det kan anses for godtgjort, at der i forbindelse med udførelse af opgaver inden for direktivets anvendelsesområde er lagt vægt på personens race eller etniske oprindelse, er omfattet.

Det er uden betydning for, om der foreligger direkte forskelsbehandling, om den person, der udøver forskelsbehandlingen, har været motiveret af et ønske om at forskelsbehandle en person på grund af race eller etnisk oprindelse. Det nærmere motiv kan derimod have betydning ved tilkendelse af godtgørelse for ikke-økonomisk skade efter lovudkastets § 9, jf. lovudkastets bemærkninger hertil.

Der forligger endvidere direkte forskelsbehandling uanset den reelle eller formodede race eller etniske oprindelse. Forbudet mod direkte forskelsbehandling omfatter således tillige den situation, hvor en person fejlagtigt formodes at have en bestemt race eller etnisk oprindelse.

Det er – i modsætning til indirekte forskelsbehandling – ikke muligt at begrunde direkte forskelsbehandling med varetagelsen af saglige hensyn. Der foreligger således direkte forskelsbehandling, uanset om den stedfundne forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse har fundet sted med henblik på varetagelsen af i øvrigt saglige hensyn.

Til stk. 3.

I bestemmelsen defineres begrebet *indirekte forskelsbehandling*. Lovudkastet definitionen af indirekte forskelsbehandling svarer til den i direktivets artikel 2, stk. 2, litra b), indeholdte definition. Udtrykket ”legitimt mål”, der anvendes i direktivet, er erstattet med udtrykket ”sagligt formål”, ligesom udtrykket ”særlig ufordelagtigt” er erstattet med udtrykket ”ringere end”. Der er ikke hermed tilsigtet nogen indholdsmæssige ændringer i forhold til direktivet. Der henvises herved nærmere til udvalgets overvejelser i kapitel 7, afsnit 8.1.

Forbudet mod indirekte forskelsbehandling tager sigte på at hindre anvendelsen af bestemmelser, betingelser eller praksis, der – uanset at de fremtræder som neutrale – dog alligevel vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre der varetages saglige hensyn, og midlerne til at opfylde dette eller disse hensyn er proportionale i forhold til målet.

Det er – i lighed med forbudet mod direkte forskelsbehandling – uden betydning, om den person, der udøver forskelsbehandlingen, har været motiveret af et ønske om at forskelsbehandle en person på grund af race eller etnisk oprindelse.

Den nærmere vurdering af, om den pågældende bestemmelse m.v. vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, kan ske på grundlag af statistisk materiale om de faktiske forhold, der påviser, at den pågældende bestemmelse m.v. rent faktisk stiller personer af en bestemt etnisk oprindelse ringere end andre personer.

Det er imidlertid ikke altid muligt at tilvejebringe det nødvendige statistiske materiale, og bestemmelsen åbner derfor – i overensstemmelse med direktivet – mulighed for, at denne vurdering kan foretages på enhver anden måde, hvorved det kan sandsynliggøres, at den pågældende bestemmelse m.v. er egnet til at have denne virkning.

Forbudet mod indirekte forskelsbehandling indebærer ikke et direkte forbud mod anvendelsen af en tilsyneladende neutral bestemmelse m.v., der stiller personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt. Der vil således ikke foreligge indirekte forskelsbehandling, såfremt den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige (proportionalitetsvurdering).

Det må bero på en konkret vurdering, om det pågældende formål er sagligt, og om midlerne er proportionale i forhold til målet.

Som eksempel på en bestemmelse, der kan udgøre indirekte forskelsbehandling, medmindre den er sagligt begrundet og står i et rimeligt forhold til det tilstræbte formål, kan nævnes en

---

## Kapitel 8

---

bestemmelse, hvorefter adgang til en bestemt ydelse er betinget af, at ansøgeren er født her i landet. En sådan bestemmelse vil alt andet lige stille personer af anden etnisk oprindelse end dansk ringere end personer af dansk etnisk oprindelse. Det må således bero på, om det tilstræbte formål er sagligt, herunder eksempelvis om der varetages et sagligt økonomisk eller socialt formål, og om bestemmelsen står i et rimeligt forhold hertil. Som eksempel på hensyn, der efter omstændighederne kan være sagligt begrundet, kan endvidere nævnes varetagelse af hensynet til at opretholde minoriteters kultur og sprog, f.eks. ved modersmålsundervisning.

Det følger af bestemmelsen, at den pågældende bestemmelse skal stille personer af en *bestemt* race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt. Det er dog ikke noget krav, at den pågældende bestemmelse m.v. alene berører personer af en enkelt bestemt race eller etnisk oprindelse. En bestemmelse m.v., der stiller personer, som har forskellig race eller etnisk oprindelse, ringere end andre personer, kan også indebære en overtrædelse af forbudet mod indirekte forskelsbehandling.

Til stk. 4.

Bestemmelsen indeholder en definition af begrebet *chikane*. Lovudkastets definition af chikane svarer med en enkelt præcisering, jf. neden for, til direktivets artikel 2, stk. 3. Med bestemmelsen fastslås, at chikane skal betragtes som forskelsbehandling som defineret i stk. 1.

Chikane foreligger, når en uønsket optræden i relation til race eller etnisk oprindelse finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima.

Bestemmelsen indebærer, at chikane skal betragtes som forskelsbehandling. Til grund herfor ligger, at den krænkede person ikke ville være blevet udsat for chikane, såfremt den krænkede person havde været af en anden race eller etnisk oprindelse.

Chikanøs adfærd kan antage flere forskellige former, herunder adfærd af fysisk eller psykisk karakter, af skreven eller verbal karakter samt af visuel karakter.

---

Den chikanøse adfærd skal være rettet mod en eller flere konkrete enkeltpersoner. Uden for falder eksempelvis læserbreve, der indebærer en nedværdigelse af en gruppe af personer på grund af deres race eller etnisk oprindelse uden at være møntet på en eller flere konkrete enkeltpersoner. Denne form for adfærd kan dog være omfattet af straffelovens § 266 b. Spredning af skriftligt materiale til en eller flere konkrete enkeltpersoner vil derimod være omfattet, uanset om indholdet af det skriftlige materiale er rettet mod gruppen af personer generelt.

Det er efter bestemmelsen en betingelse, at adfærden har været *uønsket*. Om en adfærd har været uønsket, beror dels på en subjektiv vurdering af, om den pågældende adfærd har været uønsket af den person, der udsættes for den påståede chikane, dels på en mere objektiv vurdering af den pågældende adfærd.

Det indgår i den objektive vurdering, om den person, der udøver kränkelsen, indså eller burde indse, at adfærden var uønsket. Som eksempler på forhold, der kan indgå i denne vurdering, kan – foruden den krænkende persons eget udsagn – nævnes kränkelsens grovhed, den krænkedes persons reaktion, og om der er tale om en gentagen adfærd. Det indgår således i den objektive vurdering, om kränkelsen er af så mild karakter, at adfærden ikke kan karakteriseres som chikane. En meget fintfølede person, der føler sin værdighed krænket på grund af en enkelt bemærkning af forholdsvis mild karakter, vil således ikke være beskyttet.

Bestemmelsen stiller endvidere krav om, at den pågældende adfærd skal finde sted *i relation til race eller etnisk oprindelse*. Omfattet af forbudet mod chikane er således såvel adfærd, der direkte henviser til personens race eller etniske oprindelse, som adfærd, der uden at henvise til personens race eller etniske oprindelse dog alligevel indebærer en krænkelse af personens værdighed og finder sted i relation til personens race eller etniske oprindelse.

Den pågældende adfærd skal desuden finde sted med *det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende klima m.v. for den pågældende*. Dette indebærer, at såvel den tilsigtede chikane (dvs. den chikane, som finder sted med det formål at krænke en persons værdighed) som den utilsigtede chikane (dvs. den uagtsomme eller utilsigtede chikane, der imidlertid har den virkning at krænke en persons værdighed), er omfattet af forbudet mod chikane.

---

## Kapitel 8

I forhold til direktivets artikel 2, stk. 3, er bestemmelsen præciseret, idet det vil være tilstrækkeligt, at adfærden finder sted med det formål eller den virkning at skabe et truende klima m.v. *for den pågældende*. Således vil eksempelvis også den elev, der som den eneste i en skole er af en bestemt etnisk oprindelse, kunne være omfattet af beskyttelsen, såfremt den pågældende krænkes af en optræden i relation til vedkommendes race eller etniske oprindelse. Dette vil tillige kunne været tilfældet, uanset om de øvrige elever har kendskab til og bifalder denne optræden eller ej.

Det er ikke muligt at begrunde udøvelse af chikane med varetagelsen af i øvrigt saglige hensyn.

Til stk. 5.

Med bestemmelsen fastsættes, at en instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af race eller etnisk oprindelse betragtes som forskelsbehandling som defineret i § 2, stk. 1. Bestemmelsen har til formål at gennemføre artikel 2, stk. 2, nr. 4, i direktivet.

For at der kan foreligge en instruktion kræves, at den person, der afgiver instruktionen, har instruktionsbeføjelse eller tilsynsret over for den person, der modtager instruktionen, således at der består et vist over- og underordningsforhold. Bestemmelsen omfatter særligt forholdet mellem en arbejdsgiver og en arbejdstager, hvorved arbejdsgiveren instruerer arbejdstageren om at forskelsbehandle i forbindelse med udførelse af opgaver inden for lovens anvendelsesområde. Også andre forhold, hvor en person har adgang til at instruere en anden person om udførelse af bestemte opgaver, kan være omfattet. Der kan være tale om en person, der har anmodet et udlejningsbureau om at foranledige sit hus udlejet og i den forbindelse afgiver instruktion om, at huset ikke må udlejes til personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse.

Derimod vil en opfordring til at forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse i situationer, hvor der ikke foreligger en instruktionsbeføjelse, ikke være omfattet af forbudet. Eksempelvis vil det forhold, at en kollega opfordrer en anden kollega til at forskelsbehandle en elev, en patient m.v., ikke være omfattet af forbudet, hvis der ikke består det nødvendige instruktionsforhold mellem disse parter. Den, der opfordrer en anden til at forskelsbehandle en

---

## Kapitel 8



person på grund af dennes race eller etniske oprindelse, vil dog kunne ifalde erstatningsansvar efter de almindelige erstatningsretlige regler.

Forbudet mod instruktioner om at forskelsbehandle gælder, uanset om der er tale om konkrete eller generelle tjenestebefalinger.

*Til § 4.*

I bestemmelsen fastsættes nærmere regler om adgangen til at iværksætte specifikke foranstaltninger. Bestemmelsen har baggrund i direktivets artikel 5.

Til stk. 1.

Bestemmelsen har til formål at styrke muligheden for at fremme ligestilling og lige muligheder for alle uanset race eller etnisk oprindelse. Bestemmelsen indebærer, at der uanset forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kan iværksættes specifikke foranstaltninger for at sikre fuld etnisk ligestilling i praksis. Specifikke foranstaltninger tager således sigte på at afhjælpe eller mindske de faktiske uligheder i relation til race eller etnisk oprindelse, der måtte findes.

Adgangen til at foretage specifikke foranstaltninger udgør en undtagelse fra forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Bestemmelsen regulerer således alene anvendelse af foranstaltninger, der – hvis ikke foranstaltningen har til formål at forbygge eller afhjælpe faktiske uligheder knyttet til race eller etnisk oprindelse – vil indebære en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling.

Specifikke foranstaltninger udgør en undtagelse fra forbudet mod *direkte* forskelsbehandling, når den pågældende person gives en fortrinsstilling direkte på grund af personens race eller etniske oprindelse.

---

Er der tale om anvendelse af mere generelle foranstaltninger, der tager sigte på at fremme ligestilling, uden at dette sker direkte på grundlag af den enkelte persons race eller etniske oprindelse, kan der foreligge indirekte forskelsbehandling i forhold til den øvrige befolkning. Det kan i så fald indgå i den nærmere vurdering af, om den pågældende foranstaltning varetager et sagligt hensyn, om denne har til formål at sikre fuld ligestilling i praksis.

Adgangen til at træffe specifikke foranstaltninger gælder enhver, der i øvrigt er omfattet af lovudkastet, dvs. såvel offentlige myndigheder som private virksomheder m.v.

Der følger ikke af bestemmelsen nogen pligt for offentlige myndigheder eller private virksomheder m.v. til at iværksætte specifikke foranstaltninger.

Specifikke foranstaltninger kan omfatte en lang række forskellige foranstaltninger, herunder økonomisk støtte eller bestemmelser vedrørende fortrinsstilling for personer med etnisk minoritetsbaggrund. Som eksempel på specifikke foranstaltninger inden for lovudkastets anvendelsesområde kan nævnes foranstaltninger, der har til formål at fremme etniske minoriteters adgang til uddannelser, hvor de er underrepræsenteret.

Specifikke foranstaltninger kan være rettet mod personer med etniske minoritetsbaggrund generelt. Det må i så fald bero på en konkret vurdering, hvilken person blandt flere med forskellig race eller etnisk oprindelse der i det enkelte tilfælde skal tildeles den pågældende ydelse m.v.

EF-domstolen har afsagt en række domme om anvendelsen af specifikke foranstaltninger på kønsligestillingsområdet. Anvendelsen af specifikke foranstaltninger skal ske med de begrænsninger, der følger af EF-domstolens praksis. Der kan henvises til EF-domstolens domme i sag C-450/93, *Kalanke mod Freie Hansestadt Bremen*, sag C-409/95, *Marshall mod Land Nordrhein-Westfalen*, sag C-158/97, *Badeck*, og sag C-407/98, *Abrahamson*.

På grundlag af EF-domstolens praksis kan der drages følgende konklusioner om anvendelsen af specifikke foranstaltninger:

Muligheden for at vedtage specifikke foranstaltninger skal betragtes som en undtagelse fra princippet om ligebehandling.

Undtagelsen er specifik og udelukkende beregnet til at tillade vedtagelse af foranstaltninger, som, selvom de ser ud til at være diskriminerende, reelt har til formål at fjerne eller mindske de nuværende uligheder, der måtte findes i samfundet.

Det kan ikke begrundes, at der gives automatisk fortrinstilling til den pågældende ydelse m.v.

Omvendt er det berettiget at give en sådan fortrinstilling, hvis dette ikke sker automatisk, og hvis de pågældende nationale foranstaltninger sikrer, at der foretages en objektiv vurdering, hvor der tages hensyn til alle saglige kriterier, ligesom der skal foretages en proportionalitetsvurdering.

Til stk. 2.

Bestemmelsen understreger, at specifikke foranstaltninger alene kan opretholdes, indtil formålet med dem er opfyldt.

*Til § 5.*

Bestemmelsen er indsat på baggrund af direktivets artikel 14, litra b). Bestemmelsen svarer i vidt omfang til bestemmelsen i § 11 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at bestemmelser m.v., der strider mod princippet om ligebehandling, er ugyldige.

Ordlyden af bestemmelsen foreslås ændret i forhold til direktivets artikel 14, litra b), idet direktivets krav om, at bestemmelser m.v., der strider mod princippet om ligebehandling, erklæres eller kan erklæres ugyldige eller ændres, foreslås ændret til, at sådanne bestemmelser

---

**Kapitel 8**

m.v. er ugyldige. Om baggrunden for ikke at indsætte hjemmel til at ændre sådanne bestemmelser m.v. henvises til udvalgets overvejelser i betænkningen kapitel 7, afsnit 13.

Det foreslås, at det tilføjes, at forbudet – foruden foreninger – gælder for fonde m.v.

Bestemmelsen begrænser ikke anvendelsen af anden lovgivning, hvorefter bestemmelser i aftaler kan erklæres ugyldige eller ændres, herunder aftalelovens § 36.

Ugyldighedsvirkningen omfatter bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter, i virksomheders interne reglementer eller i vedtægter for foreninger eller fonde m.v. med eller uden lukrativt formål.

*Til § 6.*

Bestemmelsen skal ses i lyset af direktivets artikel 14, litra b). Bestemmelsen svarer til § 12 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v.

Bestemmelsen har til formål at imødegå indsigelser om, at en person, der er blevet forskelsbehandlet i strid med loven, stiltiende eller udtrykkeligt har givet afkald på sin ret.

Dette indebærer, at loven er fuldstændig beskyttelsespræceptiv. Herved sikres en effektiv gennemførelse af ligebehandlingsprincippet.

*Til § 7.*

Bestemmelsen er indsat på baggrund af direktivets artikel 8, stk. 1. Bestemmelsen skal endvidere ses i lyset af de tilsvarende bevisbyrderegler, der er fastsat i ligestillingslovgivningen i øvrigt.

Med bestemmelsen fastsættes, at der i sager vedrørende forskelsbehandling efter lovudkastet skal gælde, hvad der ofte kaldes et princip om delt bevisbyrde. Bestemmelsen har dermed til formål at sikre en effektiv gennemførelse af ligebehandlingsprincippet.

---

## Kapitel 8

Det er udgangspunktet i dansk ret for så vidt angår *bevisbyrdens fordeling*, at den part, der gør et synspunkt gældende, har bevisbyrden for sin påstand.

Det følger af bestemmelsen, at det påhviler den, der anser sig for krænket, at påvise faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling. Det påhviler derefter den indklagede at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat.

Med bestemmelsen præciseres, at det må forlanges, at den person, der anser sig for krænket, skal underbygge en påstand om, at der er udøvet forskelsbehandling, med f.eks. skriftligt bevismateriale eller egne og tredjemands udsagn.

Hvis der ikke foreligger sådant bevismateriale, vidneforklaringer m.v., men alene en forklaring fra den person, der anser sig for krænket, og en modstridende forklaring fra den person, som beskyldningen rettes imod, må retten ud fra en almindelig fri bevisbedømmelse tage stilling til, om der er tale om omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet forskelsbehandling.

I givet fald påhviler det herefter modparten at bevise, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet krænket.

Særligt for så vidt angår sager om indirekte forskelsbehandling, vil det påhvile den, der anser sig for krænket, at påvise faktiske omstændigheder, der giver anledning til at formode, at den tilsyneladende neutrale bestemmelse m.v. vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer. Det påhviler herefter modparten at bevise, at den pågældende bestemmelse er begrundet i et sagligt hensyn, og at midlerne til at opnå dette hensyn er proportionale.

Ordlyden af bestemmelsen foreslås ændret i forhold til direktivets tekst, idet kravet om, at den person, der anser sig for krænket, skal *fremføre* faktiske omstændigheder, foreslås ændret til, at personen skal *påvise* faktiske omstændigheder som betingelse for, at det påhviler modparten at bevise, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet krænket.

---

Denne sproglige ændring svarer til den ændring, der blev foretaget af den tilsvarende bevisbyrde-regel i direktivet om bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grund af køn (bevisbyrdedirektivet). Der kan henvises til udvalgets overvejelser i betænkningen kapitel 7, afsnit 10.2.

Det bemærkes, at det i sidste instans er EF-domstolens fortolkning af bevisbyrde-reglen, der skal lægges til grund i forbindelse med anvendelsen af bevisbyrde-reglen i ny lovgivning, der gennemfører direktivet i dansk ret. Der er ikke med den ændrede formulering tilsigtet nogen afvigelse fra de krav vedrørende bevisbyrdens fordeling, som kan udledes af direktivets krav.

Det i lovudkastet fastsatte princip om delt bevisbyrde finder anvendelse i alle sager om forskelsbehandling efter lovudkastets § 3.

*Til § 8.*

Bestemmelsen er indsat på baggrund af direktivets artikel 9.

Bestemmelsen har til formål at bidrage til en effektiv gennemførelse af princippet om ligebehandling ved at forbyde iværksættelse af repressalier over for den, der indgiver klage over, at princippet om ligebehandling er tilsidesat. På denne måde bidrager bestemmelsen til, at enhver kan gøre sine rettigheder gældende uden frygt for repressalier.

Ved repressalier forstås ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger som reaktion på en klage over, at princippet om ligebehandling er tilsidesat.

Udtrykket *ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger* omfatter enhver form for behandling eller følge, hvorved den pågældende stilles ringere på grund af klagen m.v. Som eksempel på en ufordelagtig behandling eller følge inden for lovudkastets anvendelsesområde kan nævnes en person, der ikke får leveret en bestemt social ydelse som reaktion på en klage over forskelsbehandling. Også adfærd, der har karakter af chikane, kan indebære en overtrædelse af forbudet mod repressalier.

---

Der foreligger alene repressalier, såfremt den ufordelagtige behandling eller følge sker som reaktion på en klage m.v., der er fremsat *med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages*. Den pågældende klage m.v. skal således vedrøre overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, jf. lovudkastets § 3. Derimod er ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger, der iværksættes som reaktion på en klage over overtrædelse af anden lovgivning, ikke omfattet af lovudkastets forbud mod repressalier.

Beskyttelsen mod repressalier finder anvendelse uanset om den, der har indgivet en klage m.v., får medhold i sin klage. Er der tale om en åbenbart grundløs klage, der synes fremsat med andet formål end at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages, vil forbudet mod repressalier dog ikke finde anvendelse.

Forbudet mod repressalier adskiller sig fra forbudet mod forskelsbehandling ved, at den ufordelagtige behandling iværksættes på grund af den pågældende klage og ikke på grund af personens race eller etniske oprindelse. Repressalier betragtes derfor ikke som en form for forskelsbehandling som defineret i lovudkastets § 3, stk. 1. Dette indebærer navnlig, at bestemmelsen i lovudkastets § 7 om bevisbyrdens fordeling i sager om overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling ikke finder anvendelse i sager vedrørende overtrædelse af forbudet mod repressalier, der indbringes for domstolene.

Beskyttelsen mod repressalier omfatter ufordelagtig behandling som reaktion på *klage eller anden form for retsforfølgning*.

Ved udtrykket klage eller anden form for retsforfølgning forstås sagsanlæg ved domstolene og klage til administrative kontrolinstanser.

Klage til administrative kontrolinstanser omfatter særligt klage til administrative rekursinstanser, klage til Folketingets Ombudsmand og klage som led i remonstration, dvs. klage til den samme myndighed, som påstås at have udøvet forskelsbehandling. Endvidere er en henvendelse til Institut for Menneskerettigheder som led i instituttets varetagelse af de opgaver, som instituttet har fået tillagt i henhold til direktivets artikel 13, omfattet. Desuden vil klage til Nævnet for Etnisk Ligebehandling være omfattet, såfremt dette oprettes.

---

## Kapitel 8

Da forbudet mod repressalier særligt har til formål at bidrage til at sikre, at den, der anser sig for krænket, kan gøre sine rettigheder gældende, er det en forudsætning, at det falder ind under den pågældende domstols eller klagemyndigheds kompetence at tage stilling til klagen, herunder at den, der indgiver klagen, er klageberettiget og dermed har adgang til at indbringe sagen.

Bestemmelsen indeholder således en beskyttelse af den, der indgiver klage over, at princippet om ligebehandling er tilsidesat i forhold til den pågældende selv.

Den, der ønsker at indgive klage eller anden form for retsforfølgning over forskelsbehandling af en tredjemand, vil typisk ikke være klageberettiget i henhold til vedkommende lovgivning og vil derfor ikke have adgang til at indbringe sagen for en administrativ kontrolinstans eller for domstolene. I det omfang lovgivningen ikke er til hinder for, at en person indgiver en klage over forskelsbehandling af en tredjemand, vil den pågældende dog være beskyttet af forbudet mod repressalier.

Såfremt den, der anser sig for krænket, indgiver klage direkte til den private virksomhed m.v., der påstås at have udøvet forskelsbehandling, vil den pågældende også være beskyttet af forbudet mod repressalier.

Forbudet mod repressalier gælder for enhver, der er omfattet af lovens anvendelsesområde, uanset om klagen over forskelsbehandling i øvrigt er rettet mod den pågældende offentlige myndighed eller private virksomhed m.v. Der vil således også være tale om repressalier i strid med bestemmelsen, såfremt den pågældende myndighed eller private virksomhed nægter at levere en ydelse til en person, fordi denne har klaget over, at en anden myndighed eller privat virksomhed har udøvet forskelsbehandling.

Det bemærkes, at der af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om saglig forvaltning følger et i vidt omfang tilsvarende forbud mod repressalier for offentlige myndigheder.



*Til § 9.*

Bestemmelsen regulerer adgangen til godtgørelse for ikke-økonomisk skade ved overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse samt overtrædelse af forbudet mod repressalier.

Forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse udgør en særlig krænkelse af den skadelidte person, herunder af personens selvværd. Tilsvarende gør sig gældende for den person, der med henblik på at sikre princippet om ligebehandling udsættes for repressalier.

På den baggrund har bestemmelsen til formål at sikre, at den skadelidte person kan få godtgørelse for ikke-økonomisk skade som følge af forskelsbehandling eller repressalier, herunder særligt ved at styrke muligheden for godtgørelse for sådanne overtrædelser i forhold til, hvad der følger af den generelle regel i erstatningsansvarslovens § 26 om godtgørelse for tort.

Bestemmelsen skal endvidere ses i lyset af direktivets artikel 15 om fastsættelse af sanktioner for overtrædelse af nationale bestemmelser, der gennemfører direktivet.

Bestemmelsen indebærer, at der kan tilkendes den, hvis rettigheder er krænket ved overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling og forbudet mod repressalier, jf. §§ 3 og 8, en godtgørelse for ikke-økonomisk skade.

Adgangen til godtgørelse omfatter som udgangspunkt enhver overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling og forbudet mod repressalier, jf. §§ 3 og 8.

Ved den nærmere vurdering af, om der kan tilkendes godtgørelse, kan der særligt lægges vægt på den krænkelse, som må antages at være påført den pågældende person, og på karakteren af skadevolderens handling. Er der tale om en krænkelse af meget mild karakter, vil der efter omstændighederne ikke være adgang til godtgørelse, ligesom domstolene kan lægge vægt på, om der er tale om en nyskabelse med den virkning, at skadevolderen ikke med rimelighed kunne forudse dette.

---

**Kapitel 8**

Godtgørelsens størrelse må fastsættes ud fra en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. Karakteren af skadevolderens handling og den krænkelse, som må antages at være påført den enkelte, skal også tillægges vægt ved udmålingen af godtgørelsen.

Dette indebærer, at der skal foretages en generel vurdering af handlingens "egnethed" til at krænke den pågældendes selvværd. Der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på de nærmere omstændigheder, under hvilke den pågældende person har været udsat for forskelsbehandling eller repressalier. Desto grovere en krænkelse, der er tale om, desto større godtgørelse skal der tilkendes den skadelidte. Der kan endvidere lægges vægt på, hvilken form for forskelsbehandling som den pågældende krænkelse er resultatet af. Som eksempel herpå kan anføres, at etnisk chikane af verbal karakter typisk vil være mere "egnet" til at krænke en persons selvværd end indirekte forskelsbehandling. Der skal derimod ikke foretages en vurdering af, i hvilket omfang den pågældende person rent faktisk er krænket. Den særligt følsomme person har således ikke en videregående adgang til godtgørelse end andre.

Det kan desuden indgå i udmålingen af godtgørelsens størrelse, om den, der har udøvet forskelsbehandlingen, har været motiveret af et ønske om at udøve forskelsbehandling eller i øvrigt har handlet groft uagtsomt.

Der kan ved udmåling af godtgørelsens størrelse også tages hensyn til, hvad der på andre og lignende områder må anses for en rimelig og passende godtgørelse, herunder særligt med hensyn til den praksis, der følges i sager ved tilkendelse af godtgørelse for overtrædelse af ligestillingslovgivningen i øvrigt.

Det skal tilstræbes, at godtgørelsens størrelse svarer til størrelsen af den godtgørelse, der ydes efter ligestillingslovgivningen for krænkelse af lignende personlig karakter.

Bestemmelsen regulerer ikke, hvem der hæfter for et krav om godtgørelse. Dette skal afgøres i overensstemmelse med dansk rets almindelige regler herom.

---

Der kan foruden godtgørelse for ikke-økonomisk skade kræves erstatning for økonomisk tab efter dansk rets almindelige erstatningsregler. Der er ikke i lovudkastet medtaget regler om adgang til erstatning for økonomisk tab.

*Til § 10.*

Loven træder i kraft den ... 2003.

Herved sikres, at direktivet om etnisk ligebehandling gennemføres i dansk ret forud for fristen for gennemførelse af direktivet den 19. juli 2003, jf. hertil artikel 16 i direktivet om etnisk ligebehandling.

I forbindelse med lovens ikrafttræden træder § 2, stk. 2, nr. 4, i lov nr. 411 af 6. juni 2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder i kraft. Udenrigsministeren fastsætter ikrafttrædelsen heraf, jf. denne lovs § 12, stk. 1. Herved gennemføres artikel 13 i direktivet om etnisk ligebehandling om udpegning af uafhængige organer for fremme af ligebehandling.

*Til § 11.*

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Den kan dog ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige grønlandske og færøske forhold tilsiger.

## **5. Bemærkninger til udkast til bestemmelser om Nævnet for Etnisk Ligebehandling**

*Bemærkninger til forslaget enkelte bestemmelser*

*Til § X1.*

Bestemmelserne om Nævnet for Etnisk Ligebehandling er indsat i lovforslaget efter indstilling fra syv medlemmer (formanden samt repræsentanterne for KL, Nævnet for Etnisk Ligestilling,

Rådet for Etniske Minoriteter, ELO, Det Danske Center for Menneskerettigheder og LO). Repræsentanten for KL kan dog alene støtte oprettelsen af Nævnet for Etnisk Ligebehandling, hvis nævnet ikke får beføjelse til at behandle klager over forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

Nævnet for Etnisk Ligebehandling skal sikre en individuel administrativ klageadgang i sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i henhold til loven. Som en administrativ instans vil nævnet være omfattet af direktivets artikel 7 om klageadgang.

Etablering af Nævnet for Etnisk Ligebehandling vil efter de syv medlemmers opfattelse styrke muligheden for at sikre alle lige muligheder for deltagelse i hele samfundslivet uanset race eller etnisk oprindelse, idet et sådant nævn vil give en enkel og omkostningsfri adgang til at få behandlet klager over forskelsbehandling, ligesom selve eksistensen af nævnet må antages at forøge den indklagedes villighed til at indgå i dialog med klageren.

Til stk. 1.

Der etableres et klagenævn for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, der betegnes Nævnet for Etnisk Ligebehandling, og som består af en formand og to andre medlemmer udpeget af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration. Ministeren udpeger tillige suppleanter for disse. Under hensyn til nævnets særlige sagsområde foreslås det, at medlemmerne skal have bestået juridisk kandidateksamen. Formanden skal være dommer, og et medlem skal have særlig viden om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

Ved udpegning af formand og medlemmer af nævnet kan ministeren rådføre sig med relevante organisationer m.v., herunder organisationer, der varetager etniske minoriteters interesser. Det bør ved udpegning tilstræbes, at mindst et af medlemmerne er af anden etnisk oprindelse end dansk, ligesom det bør tilstræbes, at begge køn er repræsenteret i nævnet. Klagenævnets medlemmer udpeges for tre år ad gangen. Dog udpeges formanden første gang for fire år, så der sikres en vis kontinuitet i nævnet med forskudte udpegningsperioder. Medlemmerne kan alle genudpeges.

---

Nævnet for Etnisk Ligebehandling vil udgøre en del af den offentlige forvaltning og er dermed omfattet af de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder forvaltnings- og offentlighedsloven. Dette indebærer bl.a., at nævnet har pligt til at begrunde sine afgørelser, ligesom nævnet under sin sagsbehandling skal foretage partshøring.

Eftersom nævnet er omfattet af den almindelige forvaltningslovgivning, vil nævnet være underlagt officialprincippet, hvilket indebærer, at nævnet inden for rammerne af nævnets virke har pligt til at søge sagen oplyst i fornødent omfang, eventuelt i samarbejde med andre forvaltningsmyndigheder, før det træffer afgørelse i en sag. Dette omfatter såvel sagens retlige som faktiske forhold. Nævnet kan anmode private om oplysninger til brug for sagens behandling. Nævnets oplysningspligt skal først og fremmest søges varetaget via partshøring af såvel klager som indklagede.

Såfremt en person, der anser sig for krænket, alene fremsætter en generel påstand om ulovlig forskelsbehandling, vil nævnet – uanset princippet om delt bevisbyrde som fastslået i § 7 – have pligt til at undersøge denne påstand så langt, som det er nødvendigt i den enkelte sag for at træffe en forsvarlig og materielt rigtig afgørelse. Det kan som udgangspunkt ikke forlanges, at den person, der anser sig for krænket, skal underbygge en påstand om, at der er udøvet forskelsbehandling med f.eks. skriftligt bevismateriale, såfremt nævnet selv kan fremskaffe de nødvendige oplysninger.

Når sagen er oplyst i fornødent omfang, skal nævnet – i forbindelse med, at nævnet træffer afgørelse i sagen – anvende princippet om bevisbyrdens fordeling, som dette er fastslået i § 7. Der henvises herved til bemærkningerne til § 7.

Omkostninger ved nævnets behandling afholdes af nævnets midler. Nævnsbehandlingen er således gratis for parterne. Hvis parterne selv har udgifter i forbindelse med sagen, f.eks. til advokatsalær, vil det dog være nævnet uvedkommende. Nævnet kan således heller ikke pålægge en tabende part at godtgøre modpartens eventuelle omkostninger.

Til stk. 2.

Bestemmelsen indebærer, at nævnet i sager vedrørende forskelsbehandling på arbejdsmarkedet efter § X2, stk. 2, skal suppleres af to medlemmer med viden om arbejdsmarkedets forhold. De to medlemmer samt suppleanter for disse udpeges af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration efter indstilling fra henholdsvis Dansk Arbejdsgiverforening og LO.

Bestemmelsen har til formål at sikre tilstedeværelsen af den fornødne sagkundskab om arbejdsmarkedets forhold i sådanne sager. På den baggrund stilles der ikke krav om, at de pågældende supplerende medlemmer skal have en juridisk kandidateksamen.

Til stk. 3.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan udpege et antal næstformænd samt yderligere medlemmer i tilfælde af et stort antal sager for nævnet. Udpegningen foretages efter samme retningslinier som anført i bestemmelsens stk. 1 og 2.

I så fald medvirker ved nævnets behandling af en sag formanden eller en af næstformændene samt et antal yderligere medlemmer sammensat efter retningslinierne i bestemmelsens stk. 1 og 2.

Til stk. 4.

Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration fastsætter en forretningsorden for nævnet, der bl.a. kan indeholde nærmere regler for nævnets sagsbehandling og procesforudsætninger i øvrigt, herunder sagens rejsning og forberedelse, sekretariatets rådgivning, klagefrister, tilbagekaldelse af en klage, afvisning af en klage, opsættende eller suspensiv virkning, nova, nævnsbehandlingen, regler om afstemning og beslutningsdygtighed, genoptagelse og offentliggørelse af afgørelser. Det er endvidere hensigten, at forretningsordenen skal indeholde regler om, at nævnet skal udøve sin virksomhed på skriftligt grundlag. Nævnet vil således ikke kunne foranstalte bevisførelse, herunder vidneafhøring m.v.

Til stk. 5.

Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration stiller sekretariat til rådighed for nævnet. Medarbejdere, der varetager sekretariatsopgaver for nævnet er alene underlagt nævnets instruktionsbeføjelse i forhold til dette arbejde.

*Til § X2.*

Til stk. 1.

I stk. 1 fastsættes klagenævnets kompetence.

Det foreslås, at nævnet kan behandle sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse efter § 3 samt efter lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Dette indebærer, at nævnet kan udtale sig om, hvorvidt forbudet mod forskelsbehandling efter nævnets opfattelse er overtrådt i den enkelte sag.

Nævnet skal ikke behandle sager, der hører under det fagretlige system. Dette er i overensstemmelse med lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., lov om ligestilling af kvinder og mænd, lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v. og lov om lige løn til mænd og kvinder, idet disse love viger for tilsvarende regler om ligebehandling i kollektive overenskomster.

Nævnet kan dog behandle klager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse på arbejdsmarkedet fra organiserede arbejdstagere, som ikke får bistand fra deres faglige organisation, jf. § X1, stk. 2, ligesom arbejdstagere, der ikke er fagligt organiserede eller omfattet af en kollektiv overenskomst, kan rejse en sag for nævnet.

Nævnet kan tage stilling til enhver sag vedrørende overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse efter § 3 samt efter lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Nævnet kan således også behandle sager vedrørende overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, hvor forskelsbehandlingen finder

---

## Kapitel 8

---

sted i tilknytning til anden lovgivning. Klager, der alene vedrører overtrædelse af andre regler i lovgivningen, må derimod afvises.

Nævnet kan endvidere behandle sager om overtrædelse af forbudet mod repressalier, jf. § 8.

Det foreslås endvidere, at nævnet kan træffe afgørelse om godtgørelse i det omfang, det følger af de nævnte love m.v., jf. § 7 i lov om forbud mod forskelsbehandling og lovudkastets § 9.

Nævnet kan ikke træffe afgørelse om erstatning. Nævnet kan endvidere ikke træffe afgørelse om bødestraf efter § 8 i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Såfremt klageren ønsker at nedlægge påstand herom, må sagen føres for de almindelige domstole.

Til stk. 2.

Nævnet kan behandle klager fra en lønmodtager om brud på bestemmelser i kollektive overenskomster om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, hvis klageren godtgør, at der ikke iværksættes fagretlig behandling af klagen. Dette svarer til princippet i bestemmelsen i arbejdsretsloven § 11, stk. 2, hvoraf det fremgår, at en lønmodtager kan anlægge sag ved de almindelige domstole om påståede løntilgodehavender m.v., såfremt den pågældende godtgør, at vedkommende faglige organisation ikke agter at iværksætte fagretlig behandling af kravet. Hensigten med bestemmelsen er at sikre, at personer, der føler sig forskelsbehandlet på grund af race eller etnisk oprindelse, kan få behandlet en sag ved nævnet, når sagen ikke vil blive behandlet ad fagretlig vej.

Til stk. 3.

Nævnet kan ikke behandle klager, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne har truffet afgørelse i sagen.



Dette indebærer f.eks., at en afgørelse om tildeling af kontanthjælp, der er truffet af en kommunalbestyrelse, ikke kan indbringes for nævnet, før det sociale nævn har truffet afgørelse i sagen. Dette gælder, uanset om det sociale nævn i den enkelte sag vil skulle tage stilling til, om der er sket en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse eller ej.

Til stk. 4.

Nævnet kan ikke behandle en sag, der allerede verserer ved domstolene.

En klager kan altid trække sin klage tilbage og derved stoppe nævnsbehandlingen, såfremt klageren ønsker, at sagen ikke skal behandles eller skal behandles i andet forum. Dette kan – hvis klageren ønsker det – komme på tale, såfremt den faglige organisation tilkendegiver, at den uanset en tidligere beslutning om ikke at ville føre sagen i det fagretlige system nu er indforstået med at iværksætte fagretlig behandling.

Til stk. 5.

Sagens parter kan ikke anlægge sag ved domstolene, så længe sagen verserer for nævnet. Bestemmelsen har til formål at beskytte klageren mod at blive frataget den mere lempelige adgang til prøvelse af sagen, som nævnsordningen indebærer, ved at indklagede indbringer sagen for domstolene.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at klageren selv trækker sin klage tilbage og herefter anlægger sag ved domstolene.

*Til § X3.*

Til stk. 1.

Det foreslås i stk. 1, at nævnet kan afvise sager, der ikke skønnes egnet til behandling ved nævnet.

Som anført i bemærkningerne til § X1 forudsættes nævnet alene at behandle sager på skriftligt grundlag. Nævnet kan således bl.a. ikke foranstalte bevisførelse, herunder afhøring af parter og vidner.

Nævnet vil derfor skulle afvise klager, hvis behandling forudsætter en egentlig bevisførelse. Nævnet må også i øvrigt afvise sager, som skønnes mere egnede til behandling ved domstolene, eller som det i øvrigt må give anledning til betænkelighed at behandle i nævnet. Dette vil eksempelvis efter omstændighederne kunne være tilfældet for så vidt angår afskedigelsessager.

Til stk. 2.

Nævnet kan endvidere afvise at behandle en sag, hvis det må anses for åbenbart, at der ikke kan gives klageren medhold.

Der vil i nævnets forretningsorden kunne fastsættes regler, hvorefter sekretariatet bemyndiges til at træffe afgørelse om afvisning af klager efter bestemmelsen.

*Til § X4.*

Til stk. 1.

Nævnet skal efter lovforslaget træffe administrativt endelige afgørelser i sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Når nævnet har afgjort en sag om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, kan dette spørgsmål ikke efterfølgende prøves ved andet administrativt organ, hvorimod spørgsmålet kan prøves ved domstolene.

Til stk. 2.

Nævnets afgørelser protokolleres og offentliggøres. Nævnet er, som nævnt under bemærkningerne til § X1, bl.a. underlagt reglerne i forvaltningsloven og dermed også reglerne om tavshedspligt. Afgørelserne vil derfor blive anonymiseret inden offentliggørelse. Det vil blive fastsat i forretningsordenen, at afgørelserne skal indeholde oplysninger om stemmeafgivelsen, hvis afgørelsen ikke er truffet enstemmigt for derved at give sagens parter mulighed for at lade udfaldet af stemmeafgivelsen indgå i overvejelserne om, hvorvidt sagen skal indbringes for en domstol.

*Til § X5.*

Til stk. 1.

Nævnet træffer endelige administrative afgørelser. Sagen kan på sædvanlig vis indbringes for domstolene, hvorved der sker en ny prøvelse af sagens faktiske og retlige forhold, uafhængigt af nævnets afgørelse, og hvor der eventuelt vil kunne fremlægges nye oplysninger.

Til stk. 2.

Hvis en afgørelse fra nævnet ikke efterleves, skal ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, hvis klageren anmoder herom, indbringe sagen for domstolene. Hensigten med § X5, stk. 2, er at sikre en effektiv gennemførelse af nævnets afgørelser. Klageren skal efter forslaget henvende sig til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration og anmode om, at sagen bringes for domstolene. Ministeren kan ikke af egen drift indbringe en sag for domstolene.

*Til § X6.*

Det foreslås, at nævnet én gang årligt afgiver en beretning om sin virksomhed, hvilket skal medvirke til at synliggøre nævnets praksis og omfanget af sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Endvidere kan de årlige beretninger være med til at give Folketinget et kvalificeret beslutningsgrundlag, når Nævnet for Etnisk Ligebehandling skal revideres efter fire år. Den årlige beretning omhandler nævnets virksomhed generelt, hvorfor det

ikke alene er afgørelser, der vil indgå i beretningen, men tillige nævnets rådgivningsvirksomhed, afviste klager o. lign.

*Til § X7.*

Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration fremsætter forslag om revision af lovens regler vedrørende Nævnet for Etnisk Ligebehandling efter en fireårig forsøgsperiode. Revisionsbestemmelsen omfatter således alene nævnet og nævnets virksomhed og ikke loven i øvrigt.

**6. Bemærkninger til udkast til lov om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.**

*Bemærkninger til forslagens enkelte bestemmelser*

*Til § 1.*

Til nr. 1

Efter den gældende lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. og direktivet om etnisk ligebehandling og direktivet om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (rammedirektivet) må der ikke finde direkte eller indirekte forskelsbehandling sted. Der er ikke i loven en nærmere definition af forskelsbehandlingsbegrebet. Både direktivet om etnisk ligebehandling og rammedirektivet indeholder i artikel 2, stk. 2, en definition af forskelsbehandlingsbegrebet. Det skal derfor i forbindelse med gennemførelsen af direktiverne ske en fastlæggelse af begreberne i den danske lovgivning.

Det foreslås, at der i § 1 i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. indsættes definitioner af henholdsvis direkte og indirekte forskelsbehandling, samt at det

---

lovfæstes, at forskelsbehandling også omfatter chikane og instruktioner om forskelsbehandling, jf. direktivernes artikel 2, stk. 3 og 4.

Forslaget til ny stk. 2, definerer direkte forskelsbehandling. Forslaget svarer til den i direktivernes artikel 2, stk. 2, litra a), indeholdte definition.

Direkte forskelsbehandling foreligger f.eks. i de tilfælde, hvor arbejdsgivere undlader at ansætte en lønmodtager eller afskediger denne med den udtalte begrundelse, at den pågældende er af en bestemt race, hudfarve, religion m.v.

Den nærmere vurdering af, om en person udsættes for direkte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion m.v., kan ske ved, at behandlingen af den person, der føler sig krænket, sammenlignes med, hvordan en anden person uden samme f.eks. etniske tilhørsforhold bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. Der kan således foretages en sammenligning med den samtidige behandling af en anden person i en tilsvarende situation, ligesom der kan sammenlignes med, hvordan en anden person tidligere er blevet behandlet i en tilsvarende situation, eller hvordan en hypotetisk (ikke-eksisterende) person må antages at blive behandlet i en tilsvarende situation.

Det er uden betydning for, om der foreligger direkte forskelsbehandling, om den arbejdsgiver, der udøver forskelsbehandlingen, har været motiveret af et ønske om at forskelsbehandle lønmodtageren af en af de i § 1 anførte grunde. Det bemærkes, at direkte forskelsbehandling ikke kan begrundes i varetagelsen af saglige hensyn.

Endvidere bemærkes, at § 6, stk. 1 og 2, i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. udgør undtagelser fra forbudet mod direkte forskelsbehandling, og at det i disse situationer kan være lovligt at lægge vægt på f.eks. lønmodtagerens religiøse overbevisning eller etniske oprindelse.

Der tilsigtes med lovændringen en lovfæstelse af den gældende forståelse af begrebet, således at der sikres klarhed i lovgivningen, som krævet i EU-retten.

---

Det forslås i stk. 3, at der indsættes en definition af indirekte forskelsbehandling. Ændringen er nødvendig for at sikre en korrekt opfyldelse af direktiverne. Definitionen svarer indholdsmæssigt til definitionen i direktivernes artikel 2, stk. 2, litra b). Den i direktiverne indeholdte definition er udledt af EF-domstolens dom i O'Flynn-sagen (sag C-237/94 O'Flynn mod Chief Adjudication Officer, Saml. 1996 I-2617). Domstolen antog i sagen, der vedrørte arbejdskraftens frie bevægelighed og forordning 1612/71's princip om ligebehandling, at hvis en national retsforskrift efter selve sin karakter er egnet til i højere grad at berøre vandrende end indenlandske arbejdstagere og dermed risikerer navnlig at stille de vandrende arbejdstagere ringere, anses dette for at medføre indirekte forskelsbehandling i strid med ligebehandlingsprincippet, medmindre retsforskriften er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål.

Der tilsigtes med lovændringen en lovfæstelse af den gældende forståelse af begrebet, således at der sikres klarhed i lovgivningen, som krævet i EU-retten.

Opstilles der kriterier f.eks. som betingelse for ansættelse, skal kriteriet således forfølge et lovligt formål, være nødvendigt for at opnå målet og være proportionalt i forhold til opnåelse af formålet.

Forbudet mod indirekte forskelsbehandling indebærer ikke et direkte forbud mod anvendelsen af en tilsyneladende neutral bestemmelse m.v., der stiller personer af f.eks. en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt. Der vil således ikke foreligge indirekte forskelsbehandling, såfremt den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige (proportionalitetsvurdering). Det må bero på en konkret vurdering, om det pågældende formål er sagligt, og om midlerne er proportionale i forhold til målet.

Et formelt set neutralt krav, der kan være egnet til at berøre lønmodtagere, der ikke har dansk som modersmål i forhold til danske lønmodtagere, kan være sprogkrav. Der kan således være tale om indirekte forskelsbehandling, hvis en arbejdsgiver stiller uforholdsmæssigt høje krav til sproglige eller andre kvalifikationer. Det beror på en konkret vurdering, hvornår og i hvilke

---

situationer det f.eks. er rimeligt at stille krav om, at den pågældende lønmodtager taler flydende og fejlfrit dansk.

Beklædningskrav kan ligeledes være udtryk for indirekte forskelsbehandling, hvis en arbejdsgivers krav til de ansattes påklædning, fremtoning m.v. kun rammer visse grupper. Det er ikke nødvendigvis udtryk for indirekte forskelsbehandling, hvis en arbejdsgiver kræver, at de ansatte bærer uniform eller en bestemt beklædning, hvis dette er en del af virksomhedens præsentation udadtil, og hvis dette krav stilles konsekvent til alle ansatte i samme stillinger/stillingskategori. I det hele svarer retsstillingen også på dette punkt til retsstillingen efter den gældende lov.

Med forslaget til ny § 1, stk. 4, foreslås det lovfæstet, at chikane på grund af et af de i § 1, stk. 1, beskyttede kriterier skal betragtes som forskelsbehandling. Definitionen indsættes med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse af direktivernes artikel 2, stk. 3. Forslagets definition af chikane svarer med en enkelt præcisering til direktivets artikel 2, stk. 3.

Allerede i dag fortolkes § 2, stk. 1, i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., så den beskytter mod chikane, idet en arbejdsgiver ikke må forskelsbehandle lønmodtagere med hensyn til arbejdsvilkår. Arbejdsvilkår fortolkes i den sammenhæng således, at bestemmelsen også indebærer en pligt for arbejdsgiveren til at stille et chikanefrit arbejdsmiljø til rådighed, og arbejdsgiveren er forpligtet til i rimeligt omfang at sikre sine ansatte mod chikane. Dette gælder ikke blot krænkelser begået af arbejdsgiveren personligt, men også krænkelser, der begås af andre ansatte. I UfR 1993.331 anså man et rederi for at være ansvarlig for en hovmesters seksuelle chikane af en anden ansat efter lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og erhverv. En ansat der chikanerer en kollega på grund af dennes etniske oprindelse eller religiøse tilhørsforhold m.v. overtræder således ikke derved ligebehandlingsprincippet i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., der ikke forpligter arbejdstagerne. Den ansatte, der krænker en kollega, kan derimod efter omstændighederne pålægges torterstatning overfor den krænkede efter erstatningsansvarslovens § 26. Er den, der udøver chikanen en anden ansat, skal arbejdsgiveren sørge for at stoppe den krænkende/chikanerende adfærd.

---

I henhold til direktiverne foreligger der chikane, når en uønsket optræden i relation til race eller etnisk oprindelse eller til de af rammedirektivet omfattede kriterier finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima.

Bestemmelsen indebærer, at chikane skal betragtes som forskelsbehandling. Til grund herfor ligger, at den krænkede person ikke ville være blevet udsat for chikane, såfremt den krænkede person havde været af en anden race eller etnisk oprindelse eller havde været af f.eks. en anden religiøs overbevisning, haft en anden hudfarve etc.

Chikanøs adfærd kan antage flere forskellige former, herunder adfærd af fysisk eller psykisk karakter, af skreven eller verbal karakter samt af visuel karakter. Den chikanøse adfærd skal være rettet mod en eller flere konkrete enkeltpersoner.

Det er efter bestemmelsen en betingelse, at adfærden har været *uønsket*. Om en adfærd har været uønsket, beror dels på en subjektiv vurdering af, om den pågældende adfærd har været uønsket af den person, der udsættes for den påståede chikane, dels på en mere objektiv vurdering af den pågældende adfærd.

Det indgår i den objektive vurdering, om den person, der udøver krænkelsen, indså eller burde indse, at adfærden var uønsket. Som eksempler på forhold, der kan indgå i denne vurdering, kan – foruden den krænkende persons eget udsagn – nævnes krænkelsens grovhed, den krænkede persons reaktion, og om der er tale om en gentagen adfærd. Det indgår endvidere i den objektive vurdering, om krænkelsen er af så mild karakter, at adfærden ikke kan karakteriseres som chikane. En meget fintfølelse person, der føler sin værdighed krænket på grund af en enkelt bemærkning af forholdsvis mild karakter, vil således ikke være beskyttet.

Bestemmelsen stiller endvidere krav om, at den pågældende adfærd skal finde sted i relation til race eller etnisk oprindelse eller et af de af rammedirektivet omfattede kriterier. Omfattet af forbudet mod chikane er således såvel adfærd, der direkte henviser til personens race eller etniske oprindelse, som adfærd, der uden at henvise til personens race eller etniske oprindelse dog



---

alligevel indebærer en krænkelse af personens værdighed og finder sted i relation til personens race eller etniske oprindelse. Eksempler herpå kunne være sprog eller gestus.

Den pågældende adfærd skal desuden finde sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende klima m.v. for den pågældende. Dette indebærer, at såvel den tilsigtede chikane (dvs. den chikane, som finder sted med det formål at krænke en persons værdighed) som den utilsigtede chikane (dvs. den uagtsomme eller utilsigtede chikane, der imidlertid har den virkning at krænke en persons værdighed), er omfattet af forbudet mod chikane.

Det er ikke muligt at begrunde udøvelse af chikane med varetagelsen af i øvrigt saglige hensyn.

Med bestemmelsen i ny stk. 5, fastsættes, at en instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af race eller etnisk oprindelse betragtes som forskelsbehandling som defineret i § 2, stk. 1. Bestemmelsen har til formål at sikre gennemførelsen af artikel 2, stk. 2, nr. 4, i direktivet om etnisk ligebehandlings, og – for så vidt angår forholdene på arbejdsmarkedet – rammedirektivets artikel 2, stk. 2, nr. 4.

For at der kan foreligge en instruktion kræves, at den person, der afgiver instruktionen, har instruktionsbeføjelse eller tilsynsret over for den person, der modtager instruktionen, således at der består et vist over- og underordningsforhold. Indenfor anvendelsesområdet af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. vil det således være arbejdsgiveren, der har denne instruktionsbeføjelse overfor sine ansatte.

Derimod vil en opfordring i situationer, hvor der ikke foreligger en instruktionsbeføjelse, til at forskelsbehandle på grund af et af de i § 1, stk. 1 omhandlede kriterier ikke være omfattet af forbudet. Eksempelvis vil det forhold, at en arbejdstager opfordrer en anden arbejdstager til at forskelsbehandle, ikke være omfattet af forbudet, idet der ikke består det nødvendige instruktionsforhold mellem disse parter.

Der er tale om en præcisering af forskelsbehandlingsbegrebet, idet de fleste situationer formentlig allerede i dag vil være omfattet af forbudet i lov om forbud mod forskelsbehandling på

---

## Kapitel 8

---

arbejdsmarkedet m.v. mod at forskelsbehandle på grund af et af de i § 1, stk. 1, dækkede kriterier.

Til nr. 2

Forslaget er en konsekvens af den foreslåede ændring under pkt. 8 til ny § 7 a, hvor der indføres delt bevisbyrde for alle lovens bestemmelser.

Til nr. 3

Det følger af artikel 3, stk. 1, litra d) i direktivet om etnisk ligebehandlings og rammedirektivets artikel 3, stk. 1, litra d), at direktivet finder anvendelse på medlemskab af og deltagelse i en arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisation. Det er derfor nødvendigt til opfyldelse af direktivets krav at fastsætte en bestemmelse om, at forbudet mod forskelsbehandling tillige gælder mht. medlemskab af og deltagelse i en arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisation. Der er tale om en udvidelse af det saglige anvendelsesområde for lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Til nr. 4

Det følger af artikel 3, stk. 1, litra d), i direktivet om etnisk ligebehandling og af rammedirektivets artikel 3, stk. 1, litra d), at forbudet mod forskelsbehandling også skal gælde de fordele, som arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer giver deres medlemmer. Det følger endvidere af artikel 14, litra b), i direktivet om etnisk ligebehandling og rammedirektivets artikel 16, litra b), at alle bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter og overenskomster, virksomheders interne reglementer, regler for selvstændige erhverv, vedtægter for arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, erklæres eller kan erklæres ugyldige eller ændres.

Forslaget skal sikre en opfyldelse af disse bestemmelser i direktivet for så vidt angår forholdene på arbejdsmarkedet.

---

De foreslåede bestemmelser svarer til § 11 og § 12 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselorlov m.v.

Til nr. 5

Det følger af artikel 4 i direktivet om etnisk ligebehandling og af rammedirektivets artikel 4, stk. 1, at der kan fastsættes regler om, at ulige behandling som er baseret på en egenskab i forbindelse med race eller etnisk oprindelse eller de i rammedirektivets artikel beskyttede kriterier, ikke udgør forskelsbehandling, hvis den pågældende egenskab på grund af karakteren af bestemte erhvervsaktiviteter eller den sammenhæng, hvori disse aktiviteter udøves, udgør et regulært erhvervsmæssigt krav, forudsat at formålet er legitimt og at kravet står i rimeligt forhold hertil. Begge direktivers bestemmelser svarer i høj grad til den gældende bestemmelse i § 6, stk. 2, i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., og giver mulighed for at opretholde denne bestemmelse. Der findes ikke grundlag for at fjerne denne undtagelsesmulighed.

Forslaget indebærer, at proportionalitetsprincippet lovfæstes. Det vil sige, at spørgsmålet om det afgørende og regulære erhvervsmæssige kravs lovlighed skal vurderes på baggrund af formålet med fastsættelsen af kravet. Det der således er afgørende ved proportionalitetsvurderingen er, om kravet står i fornuftigt forhold til det formål der forfølges.

Forslaget giver i lighed med den nugældende bestemmelse adgang til administrativt at meddele undtagelser fra lovens bestemmelser i tilfælde, hvor det på grund af beskæftigelsens eller uddannelsens karakter er af afgørende betydning, at udøveren er af en bestemt race, politisk anskuelse, seksuel orientering, national, social eller etnisk oprindelse, eller har en bestemt hudfarve eller tilhører en bestemt religion eller tro. Som det fremgår af bemærkningerne til den nugældende lov, må det kræves, at det regulære erhvervsmæssige krav er et objektive, sagligt og relevant krav, der relaterer sig til erhvervsudøvelsens art eller de forhold, under hvilke den udføres.

Den gældende bestemmelse i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. er f.eks. relevant i situationer, hvor man ønsker, at der blandt de ansatte i social- og

---

sundhedsforvaltningen eller i politiet også er personer med en særlig etnisk baggrund, eller hvor en person i en bestemt stilling yder personlig service til en specifik etnisk gruppe med det formål at fremme disses velfærd, og hvor denne service bedst ydes af en person fra den pågældende etniske gruppe.

Da der er tale om en undtagelsesmulighed fra forbudet mod forskelsbehandling, skal bestemmelsen i lighed med den nugældende lovs § 6, stk. 2, fortolkes snævert.

Bestemmelsens nugældende sidste punktum om overensstemmelse med EU-retten fjernes, da loven med lovændringen implementerer et EU-direktiv og dermed skal være i overensstemmelse hermed.

Til nr. 6

Ændringen af overskriften til kapitel 4 er en følge af forslagene under nummer 7 og 8.

Til nr. 7

Bestemmelsen er nødvendig til opfyldelsen af artikel 9 i direktivet om etnisk ligebehandling og artikel 11 i rammedirektivet. Bestemmelsen svarer tilnærmelsesvis til § 15 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselorlov m.v. og § 3 i lov om ligeløn til mænd og kvinder. Artikel 9 i direktivet om etnisk ligebehandling og rammedirektivets artikel 11 beskytter dog ikke blot mod afskedigelse som følge af en klage eller enhver anden form for retsforfølgning med henblik på at sikre at princippet om ligebehandling iagttages, men også mod enhver anden ufordelagtig behandling eller følge (repressalier). Artikel 9 i direktivet om etnisk ligebehandling og artikel 11 i rammedirektivet adskiller sig herved fra ligebehandlingsdirektivet om mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og erhverv, der alene indeholder beskyttelse mod afskedigelse, hvis en lønmodtager rejser krav om ligebehandling. Baggrunden for bestemmelsen er at sikre en effektiv gennemførelse af ligebehandlingsprincippet.

---

## Kapitel 8

---

Beskyttelsen gælder, i lighed med afskedigelsesbeskyttelsen i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v., for lønmodtagere, der fremsætter krav om ligebehandling af sig selv eller af andre.

Beskyttelsen mod repressalier gælder både i tilfælde, hvor der indgives en formel klage til en domstol eller en anden myndighed, og hvor et forhold mundtligt påtales på arbejdspladsen, eller hvor en lønmodtager tager kontakt til sin fagforening om forholdet.

Det må derudover være en forudsætning, at der er årsagssammenhæng mellem den ufordelagtige behandling og det forhold, at lønmodtageren har fremsat krav om ligebehandling. Som udgangspunkt er alle former for ufordelagtig behandling omfattet. Ufordelagtig behandling kunne f.eks. være degradering, forflyttelse, chikane el. lign. Det foreslås, at afskedigelsesbeskyttelsen nævnes eksplicit i loven som en form for særlig kvalificeret repressalie. Ufordelagtig behandling er ikke ulovlig forskelsbehandling i direktivets forstand, selvom der kan være visse lighedspunkter med chikane på grund af race eller etnisk oprindelse. Der foreslås derfor ikke indført delt bevisbyrde i denne type sager, jf. bemærkningerne til nr. 10 nedenfor samt til forslag til lov om etnisk ligebehandling.

Lønmodtagere, der er omfattet af funktionærloven, vil også være beskyttet mod urimelige afskedigelser i medfør heraf, jf. funktionærlovens § 2 b.

Der foreslås endvidere i 7, stk. 3, indsat en godtgørelsesbestemmelse for at sikre en effektiv overholdelse af direktivet. Det følger af EU-rettens effektivitetsprincip og af artikel 15 i direktivet om etnisk ligebehandling samt rammedirektivets artikel 17, at sanktioner til sikring af overholdelse af bestemmelser vedtaget i henhold til direktiver skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende effekt. Der er derfor ikke fastsat en maksimumgrænse for godtgørelsens størrelse, men denne fastsættes af domstolene under hensyn til den enkelte sags omstændigheder og med iagttagelse af det EU-retlige effektivitetsprincip.

Til nr. 8

---

Forslaget er nødvendigt for at opfylde direktivet om artikel 8 i direktivet om etnisk ligebehandling og rammedirektivets artikel 10, hvorefter der indføres en såkaldt delt bevisbyrde i sager om forskelsbehandling. Formålet med direktivernes bestemmelser er at lempe beviskravene for lønmodtageren. Når lønmodtageren i en konkret sag fremfører faktiske omstændigheder, der giver anledning til at formode, at der er tale om forskelsbehandling, påhviler det arbejdsgiveren at bevise, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet krænket.

En tilsvarende bevisbyrde bestemmelse findes f.eks. i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselorlov m.v., i lov om ligeløn til mænd og kvinder og i lov om ligestilling af kvinder og mænd. Bevisbyrdebestemmelserne i disse love blev indført med henblik på at gennemføre Rådets direktiv 97/80/EF om bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grundlag af køn (bevisbyrdedirektivet).

Bortset fra et stort antal sager der omhandler graviditet, barsel og arbejdsvilkår (seksuel chikane), eksisterer der hverken dansk retspraksis eller praksis fra EF-domstolen for, hvad der kan anses for at være faktiske omstændigheder. Hverken direktivet om etnisk ligebehandling, rammedirektivet eller bevisbyrdedirektivet fremkommer med eksempler herpå.

Det må derfor forventes, at forståelsen af, hvad faktiske omstændigheder indebærer, kommer til at afhænge af, hvorledes praksis udvikler sig i konkrete sager.

Det er op til domstolene at fastlægge den bevismæssige validitet af de af lønmodtageren anførte "faktiske omstændigheder" samt beviskravene til lønmodtageren og arbejdsgiveren under hensyntagen til, at formålet med direktivet har været at forskyde bevisbyrden mellem de to parter.

Særreglen i § 2, stk. 4, i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. om sager om lønmæssig forskelsbehandling ophæves jf. ovenfor pkt. 2.

Den delte bevisbyrde skal i henhold til direktivet ikke omfatte sager om repressalier, da der ikke i disse tilfælde er tale om forskelsbehandling, jf. bemærkningerne til § 8 i forslag til lov om etnisk ligebehandling. Forslaget omfatter derfor ikke den foreslåede bestemmelse i nr. 7.

---

## Kapitel 8

*Til § 2.*

Loven træder i kraft den ... 2003.

## CHAPTER 9

### SUMMARY

On 8 June 2001, the Ministry of the Interior appointed the “Committee on implementation in Danish law of the Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (the Equal Treatment Committee)”.

The Committee was assigned to prepare a proposal for the most expedient implementation in Danish law of the Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (the Race Directive).

In this connection the Committee had to consider whether the Directive should be implemented in Danish law as a new, comprehensive statute prohibiting unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin, or by supplementing current legislation by new provisions prohibiting unequal treatment.

The Committee also had to decide on the scope of new legislation prohibiting unequal treatment, including to consider which areas of society should be covered by new comprehensive legislation in relation to the current Danish regulation of unequal treatment. Moreover, the Committee had to consider whether there was a need for extending new legislation to areas of society not comprised by Community law and thus not by the scope of the Directive.

The Committee had to consider whether the group of unlawful criteria should be expanded to cover other similar criteria.

In addition, the Committee had to consider and assess the most expedient implementation in Danish law of Article 13 of the Directive, according to which the Member States shall designate a body or bodies for the promotion of equal treatment of all persons without discrimination on grounds of racial or ethnic origin. In that connection the Committee had to decide on the specific tasks to be carried out by such body, including in particular the best procedures for the body’s tasks related to assistance to victims of unequal treatment. The Committee’s reflections



might include whether this new body was to carry out mediation, and the Committee also had to consider whether the body was to make binding decisions in connection with specific complaints.

Finally the Committee had to propose the sanctions to be applied in case of breach of the prohibition of unequal treatment.

Professor Eva Smith, LL.D., was appointed chairman of the Committee. The Committee was made up of representatives of the Ministry of Employment, the Ministry of Integration, the Ministry of Justice, the Ministry of Social Affairs, the Ministry of Education, the Ministry of Economic and Business Affairs, the Danish Centre for Human Rights (Det Danske Center for Menneskerettigheder), the national association of ethnic minorities ELO (Etniske Minoriteters Landsorganisation), the Board for Ethnic Equality (Nævnet for Etnisk Ligestilling), the Council for Ethnic Minorities (Rådet for Etniske Minoriteter), the National Association of Local Authorities in Denmark (Kommunernes Landsforening), the Council of the Danish Bar and Law Society (Advokatrådet), the Danish Employers' Confederation (Dansk Arbejdsgiverforening (DA)) and the Danish Confederation of Trade Unions (Landsorganisationen i Danmark (LO)).

The first Committee meeting was held in June 2001. The Committee held a total of 16 meetings and completed its work in September 2002.

This chapter gives a summary of the contents of the report; and particularly the Committee's reflections on new legislation in chapter 7 of the report will be examined below.

*Chapter 1* describes the mandate and composition of the Committee.

*Chapter 2* gives a summary of the report in Danish.

*Chapter 3* of the report describes the Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.

*Chapter 4* describes Danish legislation prohibiting unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin. As can be seen from this, Danish law has rather comprehensive regulation of the prohibition of unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin.

*Chapter 5* describes international provisions prohibiting unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin, including relevant aids to construction.

*Chapter 6* summarises the Norwegian and Swedish reflections on the establishment of equal treatment bodies.

In *chapter 7* the Committee discusses the most expedient implementation in Danish law of the Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. Chapter 7 thus comprises the Committee's reflections on new legislation.

*The concepts of unequal treatment and discrimination*

In Danish, both 'forskelsbehandling' (unequal treatment) and 'diskrimination' (discrimination) can be used to describe the situation when one or more persons are treated less favourably than others. The Danish version of the Directive uses the term 'forskelsbehandling' rather than 'diskrimination'.

The Committee has considered which of these terms to use in new legislation implementing the Directive.

A majority of the Committee members (the chairman and the representatives of the Ministry of Employment, the Ministry of Economic and Business Affairs, the Ministry of Integration, the Ministry of Justice, the Ministry of Social Affairs, the Ministry of Education as well as the Council of the Danish Bar and Law Society, the Danish Employers' Confederation and the Danish Confederation of Trade Unions) find it most expedient to use the concept 'unequal treatment', particularly as this is used in the Danish version of the Directive and is in general widely used in Danish legislation. A minority of the Committee members (the representatives of the Danish Centre for Human Rights, the national association of ethnic minorities ELO, the

National Association of Local Authorities in Denmark, the Board for Ethnic Equality and the Council for Ethnic Minorities) find it most expedient to use the concept 'discrimination', particularly because the term is widely used in the other Member States, which also seems to accord well with the general development in the international community.

*New comprehensive statute or new provisions in current legislation*

The Committee has also considered whether the Directive should be implemented in Danish law as a new, comprehensive statute prohibiting unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin, or whether current legislation should be supplemented by new provisions prohibiting unequal treatment.

The Committee proposes that the Directive be implemented in the form of a new act on equal treatment irrespective of ethnic origin, which is to apply to the areas covered by the Directive, except for the labour market. The Committee also proposes that the provisions of the Directive prohibiting unequal treatment in the labour market be implemented in the Act on the Prohibition of Differential Treatment on the Labour Market (lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.), considering the need for comprehensive regulation of unequal treatment in the labour market irrespective of the grounds for the discrimination. However, the Committee does not propose any amendment of the Act on Prohibition Against Discrimination Based on Race etc. (lov om forskelsbehandling på grund af race m.v.) which may be applied concurrently with new legislation implementing the Directive.

*Group of persons protected*

The Committee proposes that both the person experiencing unequal treatment on grounds of his or her own racial or ethnic origin and the person experiencing unequal treatment on grounds of a third person's racial or ethnic origin be protected by the prohibition of unequal treatment of new legislation. As regards the protection of legal persons, the Committee finds that Danish law already has a rather comprehensive protection against unequal treatment of legal persons, and therefore there is no reason to extend the prohibition of unequal treatment to a prohibition of unequal treatment of legal persons.

The Committee also states that the Directive covers any public authority or private enterprise carrying on activities within the scope of the Directive, and any person working in the public or private sector is covered by the prohibition of unequal treatment if the obligations of the Directive are breached in connection with work carried on within the field of such authority or enterprise. As regards the prohibition of harassment, the Committee states that no prohibition of ethnic harassment among employees can be inferred from the Directive, and therefore the Committee has considered whether rules to this effect should be laid down. The Committee members agree that new legislation should not cover harassing conduct between employees, particularly in view of the provisions of the Directive on the burden of proof. In this respect, the Committee finds that the question against whom any claim for breach of the prohibition of unequal treatment should be brought should be decided under the general Danish law of damages, and therefore no rules to this effect should be laid down.

Finally the Committee finds that the prohibition of unequal treatment should not be expanded in new legislation to cover activities of a more private nature carried out by individuals.

#### *Substantive scope*

The substantive scope of the Directive includes a list of all areas of society to which the prohibition of unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin applies. In these areas, the Directive only applies, however, “within the limits of the powers conferred upon the Community”, cf. Article 3(1).

The Committee members agree that the restriction of “within the limits of the powers conferred upon the Community” is to be left out in new legislation implementing the Directive. Thereby the Committee emphasises that such delimitation may involve a rather arbitrary delimitation of the scope of the prohibition, and also a specific delimitation of the areas falling under the powers of the Community may give rise to doubt.

The Committee has also considered whether the scope of new legislation implementing the Directive should be delimited to the areas of society mentioned expressly in Article 3(1)(a) to (h),

---

or whether the bill should apply generally. The Committee members agree that the scope of new legislation should be laid down in accordance with Article 3(1)(a) to (h) of the Directive. In this connection the Committee has emphasised that the Directive already has a very broad scope and that it might be reasonable to await the first experiences from the application of new legislation.

According to the proposal of the Committee, subparagraphs (e) to (h) of Article 3(1) of the Directive will be implemented in a new act on equal treatment irrespective of ethnic origin. Subparagraphs (a) to (c) of Article 3(1) of the Directive concern the labour market, and it is proposed, in accordance with the Committee's reflections, that these provisions be implemented in the Act on the Prohibition of Differential Treatment on the Labour Market. The Committee finds that Article 3(1)(d) should be implemented in the Act on the Prohibition of Differential Treatment on the Labour Market in respect of membership of and involvement in an organisation of workers or employers, and in the Committee's proposal for new legislation as regards membership of or involvement in an organisation whose members carry on a particular profession.

As regards a detailed description of the individual areas, the Committee finds it most expedient to retain the more overall description of the scope of the bill. The Committee has emphasised that the regard for ensuring correct implementation of the Directive in Danish law suggests that the statutory text should not state in further detail the services aimed at by the bill.

#### *Group of unlawful criteria*

The Directive covers the discriminatory grounds racial and ethnic origin.

Therefore the Committee has considered whether the group of unlawful criteria should be expanded to cover other grounds for discrimination. The Committee members agree that new legislation should not cover a prohibition of unequal treatment on grounds of nationality partly because there is a rather comprehensive prohibition to this effect in the EC Treaty, partly because it is necessary in certain areas to be capable of treating individuals differently on grounds of their nationality. Furthermore, unequal treatment on grounds of nationality may involve a breach of the prohibition of indirect unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin.

The Committee has also considered whether new legislation should cover a prohibition of unequal treatment on grounds of national origin. A majority of the Committee members (the chairman and the representatives of the Ministry of Employment, the Ministry of Economic and Business Affairs, the Ministry of Integration, the Ministry of Justice, the Ministry of Social Affairs, the Ministry of Education as well as the National Association of Local Authorities in Denmark, the Council of the Danish Bar and Law Society, the Danish Employers' Confederation and the Danish Confederation of Trade Unions) find that the group of criteria should not be expanded to cover national origin. Protection against unequal treatment on grounds of national origin is already safeguarded to a certain extent in Danish law. A minority of the Committee members (the representatives of the Danish Centre for Human Rights, the ELO, the Board for Ethnic Equality and the Council for Ethnic Minorities) find that new legislation should include the criterion of national origin as national origin often coincides with racial and ethnic origin, and Danish legislation in general as well as international conventions also offer protection against this.

The Committee is also considering whether new legislation should include a prohibition of unequal treatment on grounds of religion and belief.

A majority of the Committee members (the representatives of the Ministry of Employment, the Ministry of Economic and Business Affairs, the Ministry of Integration, the Ministry of Justice, the Ministry of Social Affairs, the Ministry of Education as well as the National Association of Local Authorities in Denmark, the Council of the Danish Bar and Law Society, the Danish Employers' Confederation and the Danish Confederation of Trade Unions) find that new legislation should not include the criteria religion and belief. These members emphasise, among other things, that to a certain extent Danish law already has provisions protecting against unequal treatment on grounds of religion and belief, and the Directive establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation – and thus the act implementing the framework Directive in Danish law – supplements this protection. Unequal treatment on grounds of religion and belief can also be based on legitimate reasons in several cases. Finally – like nationality and national origin – the bill will provide protection of unfair unequal treatment

on grounds of religion and belief as such unequal treatment might express indirect unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin.

A minority of the Committee members (the chairman and the representatives of the Danish Centre for Human Rights, the ELO, the Board for Ethnic Equality and the Council for Ethnic Minorities) find that new legislation should include a prohibition of unequal treatment on grounds of religion and belief. These members emphasise that religion and belief constitute one of the areas where unequal treatment is most common in Denmark, and therefore it would be inexpedient to adopt an act which does not provide any protection against unfair unequal treatment in this area. According to these members, such prohibition would also have a strong signal value in terms of respect of and tolerance towards other religions. Often it would also be difficult to differentiate between unequal treatment on grounds of a person's ethnicity and unequal treatment on grounds of religion, and therefore a number of difficult delimitation problems would be avoided by including religion and belief among the unlawful grounds for discrimination. Finally several Danish and international provisions contain such prohibition, including the Act on the Prohibition of Differential Treatment on the Labour Market.

#### *Prohibition of unequal treatment*

According to Article 2(2)(a) of the Directive, direct discrimination occurs where one person is treated less favourably than another is, has been or would be treated in a comparable situation on grounds of racial or ethnic origin.

The Committee proposes that a provision corresponding to the provision of the Directive on direct discrimination be inserted in new legislation implementing the Directive.

According to Article 2(2)(b) of the Directive, indirect discrimination occurs where an apparently neutral provision, criterion or practice would put persons of a racial or ethnic origin at a particular disadvantage compared with other persons, unless that provision, criterion or practice is objectively justified by a legitimate aim and the means of achieving that aim are expedient and necessary.

The Committee proposes that a provision corresponding to the provision of the Directive on indirect discrimination be inserted in new legislation, provided that the expression “legitimt mål” is replaced by “sagligt formål” as in Danish both expressions can be translated into “legitimate aim”, but the latter is more widely used. The expression “at a particular disadvantage compared with” is replaced by “less favourably than” as this seems to accord better with general Danish legal usage and the language used in the legislation on equal treatment of genders.

As regards the Directive provision of Article 2(3) on harassment, the Committee finds that a corresponding provision should be inserted in new legislation, but that the provision should be specified at one point so that, according to circumstances, the creation of a threatening climate, etc., for the person subjected to harassment would suffice.

The Committee finds that a provision should be inserted in new legislation prohibiting an instruction to treat unequally corresponding to Article 2(4).

#### *Exceptions from the prohibition of unequal treatment*

Article 4 of the Directive authorises the Member States to grant an exception from the prohibition of unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin as a consequence of a genuine and determining occupational requirement. The authority to make exceptions as a consequence of occupational qualifications constitutes an exception from the prohibition of unequal treatment in the labour market. Therefore it is only necessary to provide authority to grant exceptions as a consequence of occupational requirements in the Act on the Prohibition of Differential Treatment on the Labour Market which implements the prohibition of the Directive against unequal treatment in the labour market. Since this Act already provides authority to grant exceptions as a consequence of occupational requirements, the Committee proposes a minor amendment only of the wording of the relevant provision to ensure the correct implementation of the Directive.

According to Article 5 of the Directive, the Member States may maintain or adopt specific measures to prevent or compensate for disadvantages linked to racial or ethnic origin. The



Committee members agree that the bill which is to apply to the areas of society covered by the Directive, except for the labour market, should include the authority to apply specific measures.

All Committee members, except for the representative of the Danish Employers' Confederation, find that the right to apply specific measures should apply without the requirement that the relevant minister has approved the measure in question before it is applied. The representative of the Danish Employers' Confederation finds that the right to apply specific measures should be made conditional upon the approval of the measure by the relevant minister.

The Committee also proposes the inclusion of a provision to the effect that specific measures can only be maintained until the purpose of such provisions has been satisfied. One Committee member (the representative of the Ministry of Education) finds no need for such provision, which may give rise to difficulty of interpretation.

The Committee members agree that the regime laid down by the Act on the Prohibition of Differential Treatment on the Labour Market should be maintained.

#### *Remedies and enforcement*

The Committee is considering whether there is a need for new legislation with a view to satisfying the requirement of Article 7 of the Directive that "judicial and/or administrative procedures" must be available for the enforcement of obligations under the Directive.

The Committee finds that this requirement has been satisfied by the general rules of Danish law on judicial review and the availability of an administrative control of the activities of public authorities, and therefore there is no reason to lay down in new legislation any specific rules on the availability of a judicial review.

The Committee also finds that there is no need for new legislation enforcing the obligations under the Directive to the effect that the Member States must ensure that anybody who feels wronged may complain, and that associations, organisations and other legal entities, which have, in accordance with the criteria laid down by their national law, a legitimate interest in ensuring

compliance with the provisions of the Directive, may engage, either on behalf of the complainant, or with his or her approval, in any judicial and/or administrative procedure provided for the enforcement of obligations under the Directive.

#### *Burden of proof*

Article 8 of the Directive provides detailed rules on the principle of shared burden of proof.

The Committee finds it most expedient that a new statutory provision on shared burden of proof in cases concerning ethnic discrimination is worded in accordance with the description of how the burden of proof is shared in Danish legislation on discrimination on grounds of gender. For this reason the Committee finds that the word “establish” of Article 8 must be replaced by “prove”. This amended wording does not imply any deviation from the requirement on the sharing of the burden of proof which can be inferred from the Directive. The principle of shared burden of proof also applies in cases concerning ethnic harassment and cases concerning unlawful instructions to treat unequally.

#### *Victimisation*

It follows from Article 9 of the Directive that the Member States shall introduce into their national legal systems such measures as are necessary to protect individuals against victimisation as a reaction to a complaint or to proceedings aimed at enforcing compliance with the principle of equal treatment.

The Committee finds that a prohibition of victimisation corresponding to the provision of the Directive should be inserted in new legislation. The Committee also finds in order to ensure correct implementation of the Directive that no special requirements should be fixed as to which complaint or proceedings an individual must have submitted or instituted, except that the complaint or proceedings must be submitted or instituted to ensure compliance with the principle of equal treatment. This protection thus applies both in relation to an application to a court or another authority and to a complaint lodged directly with the private enterprise claimed to have committed unequal treatment.

Victimisation is not a kind of unlawful discrimination, and therefore the principle of shared burden of proof does not apply in this respect. As the special considerations which have formed the basis for the application of the special rules on burden of proof in cases concerning unequal treatment do not apply to the same extent to proceedings concerning victimisation, the Committee finds that no special rules on the burden of proof should be laid down for such cases.

### *Sanctions*

The Committee finds that the entitlement to compensation for non-pecuniary damage in case of breach of the prohibition of unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin or the prohibition of victimisation should be inserted in new legislation. Unequal treatment of a person on grounds of his or her racial or ethnic origin constitutes a special infringement of his or her person, and furthermore there might be a reason to improve the entitlement to compensation for non-pecuniary damage in relation to section 26 of the Liability in Damages Act (erstatningsansvarsloven) so that any breach of the prohibition of unequal treatment and the prohibition of victimisation should normally trigger payment of compensation. The amount of the compensation for non-pecuniary damage must be fixed on the basis of an overall assessment of the specific circumstances of the individual case, and importance must be attached to the nature of the tortfeasor's acts and the infringement deemed to have been committed against the individual. The Committee finds that attempts should be made to ensure that the amount of the compensation corresponds to the amount of the compensation safeguarded according to the legislation on equal treatment for breaches of a similar personal nature.

The victim may also claim compensation for any financial loss according to the general principles of Danish law on damages, provided that the general conditions for such compensation have been satisfied. Therefore the Committee finds that there is no need for laying down special provisions to this effect.

The Committee is considering whether to introduce criminal sanctions for breach of the prohibition of the Directive of unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin. According to the opinion of the Committee, compensation would be an efficient sanction and

have a deterrent effect, and efficient civil sanctions in the form of compensation would furthermore give the victim the possibility of having established whether he or she has been subjected to unequal treatment and in the affirmative seek redress through financial compensation. The Committee also finds that compensation as a sanction may work more efficiently than a criminal trial, which might result in acquittal due to the special requirements applying to criminal cases and seldom leading to the victim being awarded compensation in practice. Furthermore, the victim may institute proceedings for compensation, even if the prosecutor chooses not to pursue a criminal trial. The Committee finds against this background that no criminal sanctions should be introduced for violation of the prohibition of unequal treatment laid down in the Directive.

The suggested regime of civil sanctions will not affect the existing criminal sanctions following from other legislation, including in particular the Act on Prohibition Against Discrimination Based on Race etc.

*Establishment of an independent body for the promotion of equal treatment*

According to Article 13 of the Directive, the Member States shall designate a body or bodies for the promotion of equal treatment of all persons without discrimination on grounds of racial or ethnic origin.

According to its mandate, the Committee shall consider and assess how such body for the promotion of equal treatment irrespective of ethnic origin is best set up in Denmark, including whether the body should be assigned the task of making binding decisions in connection with specific complaints.

The Committee based its reflections on the fact that today it is a considerable challenge to contribute to a peaceful and fruitful co-existence between the various ethnic groups making up the Danish society.

This requires more than ensuring that individuals are not subjected to unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin, it also requires respect for the individual member of society

and his or her culture and values. Newcomers to the Danish society are entitled to respect and understanding, but it should be taken for granted that the newcomers also respect the fundamental values and norms of the Danish society.

A prohibition of unequal treatment on grounds of racial and ethnic origin and promotion of equal treatment by providing assistance to victims of unequal treatment as stipulated in Article 13 of the Directive would constitute part of the work incumbent on such body for the promotion of equal treatment, but the Committee has also pointed out that special general information and attitude-influencing activities and more practical activities in relation to local problems should naturally be included in its work. The Committee also finds that a body working to promote mutual understanding and respect must be a body offering assistance to both ethnic minorities and ethnic Danes.

By Act No. 411 of 6 June 2002 Establishing the Danish Centre for International Studies and Human Rights, the body to be designated according to Article 13 has been established as the Institute of Human Rights. This means that it has been decided which body is to carry out the tasks mentioned in Article 13 of the Directive.

For this reason the Committee has only considered whether there is a need for further strengthening the efforts to promote equal treatment, particularly with a view to assessment of specific complaints or whether the powers granted to the Institute of Human Rights must be deemed sufficient.

For this purpose, the Committee has discussed the detailed scope of the powers granted to the Institute of Human Rights on the basis of Article 13 of the Directive, and the Committee has also given an account of more general considerations concerning the need for the establishment of a board of equal treatment.

The Committee points to three options: (1) The regime corresponding to the requirements of the Directive is deemed sufficient. (2) The establishment of an administrative board of equal treatment which is to be empowered to treat complaints of unequal treatment and issue opinions, including on entitlement to compensation. (3) The establishment of a quasi-judicial

---

board of equal treatment which is to be empowered to make binding decisions on unfair unequal treatment.

The Committee members agree that there is no basis for proposing that a quasi-judicial board of equal treatment which can make binding decisions be established. The Committee has emphasised the viewpoint that the tasks of such board would to some extent coincide with the tasks undertaken by the ordinary judicial system, and if established, a number of requirements of due process have to be made, the result being that the board will not become a swift, inexpensive and flexible alternative to the ordinary courts to the individual because the proceedings of such board would to a great extent correspond to those of the courts.

On the other hand, the Committee members disagree as to whether there is any reason to establish an administrative board of equal treatment which can make non-binding decisions, or whether the body to be established in connection with the implementation of Article 13 of the Directive must be deemed sufficient.

Eight Committee members (the representatives of the Ministry of Employment, the Ministry of Economic and Business Affairs, the Ministry of Integration, the Ministry of Justice, the Ministry of Social Affairs, the Ministry of Education, the Council of the Danish Bar and Law Society and the Danish Employers' Confederation) state that the Directive does not require the establishment of an administrative complaints body and that, by the establishment of the Institute of Human Rights, a body with rather comprehensive powers has been set up, including the possibility to contribute to the solution of specific conflicts, and therefore there may be a reason to await the experience from this body before a decision is made on the possible establishment of any additional bodies in this field. These members further state that there might be a risk that the powers of the Institute of Human Rights will coincide in an inexpedient way with the powers granted to a new body, if established. Furthermore, most cases concerning breach of the prohibition of unequal treatment on grounds of racial or ethnic origin, which cannot be settled by mediation, should be settled most expediently by the ordinary courts, which are the central conflict resolution bodies of society and backed by several guarantees of due process as regards independence, impartiality and reliable proceedings. Finally these members point out that such cases may involve evidential problems which should be clarified by

---

statements from the parties or witnesses, and therefore a number of cases cannot be decided by such board, if established. Finally, at present – when the nature and number of cases that may be triggered by new legislation is not yet known – it may be wise to await the experiences from new legislation on equal treatment irrespective of ethnic origin.

For this reason, two of these eight Committee members (the representatives of the Danish Employers' Confederation and the Council of the Danish Bar and Law Society) find that no administrative board of equal treatment should be set up.

Six members (the representatives of the Ministry of Employment, the Ministry of Integration, the Ministry of Justice, the Ministry of Social Affairs, the Ministry of Education and the Ministry of Economic and Business Affairs) find that the matter of whether to establish an administrative board of equal treatment depends on a more political assessment of the arguments presented against the establishment of such board, see above, and the arguments presented by seven members in favour of the establishment of such board, see below. Therefore these six members found it most correct not to make any decision on this matter.

Seven of the Committee members (the chairman and the representatives of the National Association of Local Authorities in Denmark, the Board for Ethnic Equality, the Council for Ethnic Minorities, the ELO, the Danish Centre for Human Rights and the Danish Confederation of Trade Unions) find that an administrative board of equal treatment should be set up and empowered to make non-binding decisions in individual cases, including on the eligibility for compensation for non-pecuniary damage, and a more flexible availability of judicial review should also be introduced if a decision of the board of equal treatment is not complied with. These members emphasise that there is a considerable need to improve the complaints system for persons subjected to unequal treatment, and therefore the objective of the Directive to promote equal treatment of everybody irrespective of racial or ethnic origin is best promoted by the establishment of a simple and free right to complain, which will make it easier for the individual citizen to have his or her complaint reviewed as compared to the judicial way. These members also state that the other Nordic countries and certain other European countries have set up or are considering the establishment of a complaints body, and that such body is also recommended by the European Commission against Racism and Intolerance under the Council

---

of Europe. At the same time a complaints system in matters concerning equal treatment irrespective of ethnic origin corresponding to that existing within the area of gender equality will also be established. Finally the very existence of the board must be deemed to increase the willingness of the defendant to enter into a dialogue with the complainant and thus facilitate the work of the Institute of Human Rights so that as many conflicts as possible will be solved with mutual understanding and respect in accordance with the general objective of the Committee. If no administrative board of equal treatment is set up, these members find that it should be considered to strengthen the possibilities of the Institute of Human Rights to offer financial assistance to a complainant.

One of these seven members (the representative of the National Association of Local Authorities in Denmark) finds that an administrative board of equal treatment should only be set up if it is not empowered to hear complaints of unequal treatment in the labour market.

*Seven members' proposal for the establishment of the Board for Equal Treatment Irrespective of Racial or Ethnic Origin (Navnet for Etnisk Ligebehandling)*

Seven Committee members (the chairman and the representatives of the National Association of Local Authorities in Denmark, the Board for Ethnic Equality, the Council for Ethnic Minorities, the ELO, the Danish Centre for Human Rights and the Danish Confederation of Trade Unions) find, as stated, that a board of equal treatment should be established.

These members have proposed that an independent panel of legal experts be set up. Such board is to have three members, one of which must be a judge and the other two members graduates in law. In cases concerning unequal treatment in the labour market, the board is to be supplemented by two members who are experts in labour market conditions. The board should be empowered to treat complaints of breaches of the prohibition of direct and indirect unequal treatment, harassment, instruction to treat unequally, and victimisation. The board should be empowered to award compensation for non-pecuniary damage for breach of the prohibition of unequal treatment. Six Committee members (the chairman and the representatives of the Board for Ethnic Equality, the Council for Ethnic Minorities, the ELO, the Danish Centre for Human Rights and the Danish Confederation of Trade Unions) find that the board should also be



empowered to hear complaints of breaches of the Act on the Prohibition of Differential Treatment on the Labour Market as well as complaints from employees of breaches of collective agreements with provisions on equal treatment corresponding to those of the Act on the Prohibition of Differential Treatment on the Labour Market if the complainant proves that the organisation of workers in question does not intend to commence industrial arbitration proceedings concerning the matter, including award of compensation. This ensures delimitation of the powers of the board similar to the delimitation of the powers of the Gender Equality Board (Ligestillingsnævnet). One member (the representative of the National Association of Local Authorities in Denmark) finds that the board should not have any powers to consider complaints of unequal treatment in the labour market.

All seven members find that the board is to consider cases in writing and that it must therefore refuse cases requiring evidence in the form of statements from the parties and witnesses. Board proceedings are free to the parties to a dispute. The decisions of the board must be final administrative decisions, but either party may bring the case before the courts.

If a decision made by the board is not complied with, the Minister for Refugee, Immigration and Integration Affairs must bring the case before the courts at the request of the complainant and on his or her behalf, according to these seven members. This regime of legal action corresponds to the regime laid down by the Gender Equality Act (lov om ligestilling af kvinder og mænd). Decisions of the board cannot be enforced. The Minister for Refugee, Immigration and Integration Affairs will provide secretariat assistance to the board. Finally these members find that the board should be revised following a four-year period.

#### *Dissemination of information*

The Committee finds that there is no need to launch any special initiatives in order to satisfy the Directive requirement on dissemination of information, cf. Article 10. The Committee emphasises in this connection that the intention of establishing the Institute of Human Rights is that the Institute is to have a communicative and discussion inciting function.

#### *Dialogue*

The Committee finds that, due to the Danish labour market model, it is not necessary to insert a provision in new legislation implementing the Directive which promotes the dialogue between the social partners intended to foster equal treatment and the conclusion of collective agreements prohibiting unequal treatment, cf. Article 11.

Pursuant to Article 12, Member States shall encourage dialogue with appropriate non-governmental organisations. According to the opinion of the Committee, there is no need to insert special provisions to this effect in new legislation.

#### *Compliance with Directive*

According to Article 14(a), Member States shall take the necessary measures to ensure that any laws, regulations and provisions contrary to the principle of equal treatment are abolished. According to the opinion of the Committee, there is no need to insert special provisions to this effect in new legislation.

According to Article 14(b), Member States shall take the necessary measures to ensure that any provisions contrary to the principle of equal treatment which are included in individual or collective contracts or agreements, internal rules of undertakings, rules governing profit-making or non-profit-making associations, and rules governing the independent professions and workers' and employers' organisations, are or may be declared null and void or are amended. The Committee finds that, in order to ensure correct implementation of the Directive in Danish law, a provision corresponding to Article 14(b) should be inserted in new legislation implementing the Directive. The Committee has considered whether a rule should be laid down to stipulate that provisions contrary to the principle of equal treatment are unlawful, or whether a rule should also be laid down stipulating that such provisions, etc., can be amended. The Committee has concluded that only rules stipulating that such provisions are unlawful should be laid down, which corresponds to the Act on Equal Treatment of Men and Women with regard to Employment and Maternity Leave, etc. (lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov, m.v.)

The Committee also finds that a provision should be inserted in new legislation implementing the Directive according to which the statute will provide mandatory protection.

*Economic and administrative consequences*

A bill on equal treatment irrespective of ethnic origin which does not establish an administrative board of equal treatment is not expected to have any economic or administrative consequences.

The Committee has prepared an estimate of the expenses pertaining to the establishment of an administrative board of equal treatment as proposed by seven of the Committee members. A minority of the Committee members (the chairman and the representatives of the Danish Centre for Human Rights, the ELO, the Board for Ethnic Equality and the Council for Ethnic Minorities) have also described the economic consequences of implementing Article 13 of the Directive in full according to these members.

*Chapter 8* contains the bill on equal treatment irrespective of ethnic origin and the bill amending the Act on the Prohibition of Differential Treatment on the Labour Market proposed by the Committee. The chapter also presents the proposal made by seven Committee members (the chairman and the representatives of the National Association of Local Authorities in Denmark, the Danish Centre for Human Rights, the ELO, the Board for Ethnic Equality, the Council for Ethnic Minorities and the Danish Confederation of Trade Unions) for provisions on an administrative board of equal treatment (the Board for Equal Treatment Irrespective of Racial or Ethnic Origin) on the basis of these seven members' reflections to this effect in chapter 7.

Various *schedules* to the report have been annexed. *Schedule 1* provides Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. *Schedule 2* provides Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. *Schedule 3* provides a memorandum drafted by the Ministry of Employment on the industrial relations system – main points and procedural matters. *Schedule 4* provides a summary of the Swedish report “Ett utvidgat skydd mot diskriminering” (Extended prohibition of

discrimination) (SOU 2000:43). *Schedule 5* provides a summary of the Norwegian report “Rettslig vern mot etnisk diskriminering” (Legal protection against ethnic discrimination) (NOU 2002:12). *Schedule 6* provides a description of special bodies in other countries intended to promote equal treatment in connection with discrimination experienced on grounds of racial or ethnic origin. *Schedule 7* provides the Swedish “lag (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering” (Act on the Ombudsman against Ethnic Discrimination). *Schedule 8* provides the Swedish “lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet” (Act on Measures against Ethnic Discrimination in the Labour Market). *Schedule 9* provides the mandate of the Norwegian Centre for Combating Ethnic Discrimination (Senter mot etnisk diskriminering (SMED)). *Schedule 10* provides excerpts of the English Race Relations Act 1976 (“Part I: Discrimination to which Act applies”, “Part VII: The Commission for Racial Equality”, “Part VIII: Enforcement” and “Schedule 1”). *Schedule 11* provides an English translation of the Dutch Equal Treatment Act.

---

## LITTERATURLISTE<sup>244</sup>

*Jon Andersen (1990):* Jon Andersen: Socialforvaltningsretlige spørgsmål”, i Juristen nr. 7 (1990).

*Arbejdsministeriet, Vejledning:* Arbejdsministeriet: ”Vejledning om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.”. (2000).

*Betænkning nr. 553/1969:* Betænkning om forbud mod racediskrimination. Afgivet af det af justitsministeriet den 23. august 1966 nedsatte udvalg. Nr. 553/1969.

*Betænkning nr. 1407/2001:* Inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret. Betænkning nr. 1407. København 2001.

*Betænkning nr. 1412/2002:* Godtgørelse til efterladte ved dødsfald. Betænkning afgivet af Justitsministeriets arbejdsgruppe om godtgørelse til efterladte ved dødsfald. Betænkning nr. 1412. København 2002.

Betænkning nr. 1220 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret, afgivet af Udvalget om fordele og ulemper ved inkorporering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i dansk ret, København (1991).

*Anne Louise Bormann m.fl. (2002):* Anne Louise Bormann, Jens-Christian Bülow og Christian Østrup: ”Loven”. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (2002).

*Bent Christensen (1997):* Bent Christensen: ”Forvaltningsret: opgaver, hjemmel, organisation”. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1997).

*Lone B. Christensen m.fl. (2000):* Lone B. Christensen, Niels-Erik Hansen, Gunnar Homann, Ellen Brinch Jørgensen, Kim U. Kjær, Morten Kjærum, Ida Elisabeth Koch, Nina Lassen, Jens Vedsted-Hansen, Lene Wendland: ”Udlændingeret”. 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (2000).

*Isabelle Chopin m.fl. (2001):* ”The Starting Line and the incorporation of The Racial Equality Directive into the national laws of the EU Member States and Accession States”, edited by Isabelle Chopin and Jan Niessen. Commission for Racial Equality & Migration Policy Group, march 2001.

*Jørgen Dalberg-Larsen (1990):* Jørgen Dalberg-Larsen: ”Lovene og livet. En retssociologisk grundbog”. Akademisk Forlag (1990).

*Hans Danelius (1997):* Hans Danelius: ”Mänskliga rättigheter i europeisk praxis”. Norstedts Juridik, Stockholm (1997).

*P. van Dijk m.fl. (1998):* P. van Dijk og G.J.H. van Hoof: ”Theory and Practise of the European Convention on Human Rights”. Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands (1998).

---

<sup>244</sup> Det med kursiv anførte henviser til de anvendte forkortelser i betænkningen.

---

*Asbjørn Eide m.fl. (1992)*: Asbjørn Eide, Gudmundur Alfredsson, Göran Melander, Lars Adam Rehof and Allan Rosas, with the collaboration of Theresa Swinehart, edited by: "The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary". Scandinavian University Press (Universitetsforlaget AS) (1992).

Ole Espersen: "Indgåelse og opfyldelse af traktater". Juristforbundets Forlag, Kbh. (1970)

*Knud Aage Frøbert m.fl. (1992)*: Knud Aage Frøbert og Jørgen Paulsen: "Medieansvarsloven med kommentarer". Jurist- og Økonomforbundet (1992).

*Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. (1994)*: Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborg: "Forvaltningsret". Jurist- og Økonomforbundets Forlag (199).

*Jens Garde m.fl. (1997)*: Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, Jørgen Mathiassen og Karsten Revsbech: "Forvaltningsret. Almindelige emner". Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1997).

*Bernhard Gomard (1994)*: Bernhard Gomard: "Civilprocessen". 4. let reviderede udgave. Gad Jura, København (1994).

*Bernhard Gomard (1999)*: Bernhard Gomard: "Selskabsretten". Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1999).

*Vagn Greve m.fl. (1997)*: Vagn Greve, Gorm Toftegaard Nielsen og Asbjørn Jensen: "Kommenteret straffelov. Speciel del". 6. omarbejdede udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1997).

*Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen (1993)*: Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen: "EF-ret". Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1993).

*Niels Erik Hansen og Lars Adam Rehof (1997)*: Niels Erik Hansen og Lars Adam Rehof: "Når dansk ret ikke giver dig ret!". DRC (1997).

*Hepple m.fl. (2001)*: Bob Hepple og Tufyal Choudhury: "Tackling religious discrimination: practical implications for policy-makers and legislators". Home Office Research, Development and Statistics Directorate (2001).

*Jacobs og White (1996)*: Francis G. Jacobs og Robin C. A. White: "The European Convention on Human Rights". Clarendon Press, Oxford (1996).

*Pia Justesen (2000)*: Pia Justesen: "Lighedskravet for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet". Jurist- og Økonomforbundets Forlag (2000).

*Pia Justesen (1995)*: Pia Justesen: "Alternative løsninger af konflikter med racediskrimination". Nævnet for Etnisk Ligestilling (1995).

*Justitsministeriet (1996)*: Notits af 10. september 1996 om udformning af lovbestemmelser i tilknytning til gennemførelse af direktiver i dansk ret. Justitsministeriet

---

*Klageadgange for etniske minoriteter (1997)*: ”Rapport om mulighederne for at skabe bedre klageadgange for etniske minoriteter”. Nævnet for Etnisk Ligestilling (1997).

*Henning Koch, Retfærd nr. 68, 18. årgang 1995*: Henning Koch: ”Når menneskerettigheder kolliderer – om ikke-diskriminationsfriheden og ytringsfriheden”. Retfærd nr. 68, 18. årgang (1995).

*Mogens Koktvedgaard (1991)*: Mogens Koktvedgaard: ”Lærebog i konkurrenceret”. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1991).

*Peer Lorenzen m.fl. (1994)*: Peer Lorenzen, Lars Adam Rehof og Tyge Trier: ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer”. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1994).

*Kristina Miskowiak (1998)*: Kristina Miskowiak: ”Ytringsfrihed under ansvar”. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1998).

*Jens Møller (1999)*: Jens Møller: ”Erstatningsansvarsloven med kommentarer”. 5. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1999).

*Henrik Karl Nielsen m.fl. (1997)*: Henrik Karl Nielsen, Lars Adam Rehof og Christian Harlang: ”Anti-diskrimination. Lovgivningen med kommentarer”. GadJura (1997).

NOU 2002:12: Rettslig vern mot etnisk diskriminering”, NOU 2002:12.

*Manfred Nowak (1993)*: Manfred Nowak: ”U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary”. N. P. Engel, Publisher (1993).

*Nævnet for Etnisk Ligestilling (1997)*: Nævnet for Etnisk Ligestilling: ”Rapport om mulighederne for at skabe bedre klageadgange for etniske minoriteter. Udvalgsrapport. Nævnet for Etnisk Ligestilling (1997).

*Lars Adam Rehof (1995)*: Lars Adam Rehof: ”Race og ligebehandling”. Nævnet for Etnisk Ligestilling (1995).

*Lars Adam Rehof og Tyge Trier (1990)*: Lars Adam Rehof og Tyge Trier: ”Menneskeret”. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1990).

*Eva Smith (1991)*: Eva Smith: ”Civilproces – grundlæggende regler og principper”. GEC Gad, København (1991).

SOU 2002:43: Ett utvidgat skydd mot diskriminering. Betänkande av Diskrimineringsutredningen 2001. Stockholm 2002.

*Vibeke Vindeløv (1996)*: Vibeke Vindeløv: ”Konflikthåndtering ved domstole og mægling” i Årsberetning, Retsvidenskabeligt Institut. Københavns Universitet (1996).

---

*Vibeke Vindeløv (1997):* Vibeke Vindeløv: ”Konflikt, tvist og mægling – konfliktløsning ved forhandling”. Akademisk Forlag (1997).

*John Vogter (1999):* ”Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter”. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1999).

*Henrik Zahle (1989):* Henrik Zahle: ”Dansk Forfatningsret“. Christian Ejlers’ Forlag (1989).

*Henrik Zahle, red. (1999):* Henrik Zahle, Redigeret af: ”Danmarks Riges Grundlov med kommentarer”. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1999).

## **BILAG**

*Bilag 1.* Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse

*Bilag 2.* Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv

*Bilag 3.* Beskæftigelsesministeriets notat om den arbejdsretlige regulering og den fagretlige konfliktløsning

*Bilag 4.* Sammenfatning fra den svenske betænkning ”Ett udvidat skydd mot diskriminering” (SOU 2002:43)

*Bilag 5.* Sammenfatning fra den norske betænkning ”Rettslig vern mot etnisk diskriminering” (NOU 2002:12)

*Bilag 6.* Særlige organer i andre lande for fremme af ligebehandling i forbindelse med oplevet diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse

*Bilag 7.* Lag (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

*Bilag 8.* Lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet

*Bilag 9.* Mandat for Senter mot etnisk diskriminering (SMED)

*Bilag 10.* Race Relations Act 1976 (uddrag)

*Bilag 11.* Equal Treatment Act



---

## **BILAG 1**

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jan/2000-43\\_da.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/2000-43_da.pdf)

---

## **Bilag 1**

Rådets direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse

## BILAG 2

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jan/2000-78\\_da.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/2000-78_da.pdf)

---

### Bilag 2

Rådets direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv

# Beskæftigelsesministeriets notat om den arbejdsretlige regulering og den fagretlige konfliktløsning

## Arbejdsretlig regulering - hovedpunkter og procesform.

### 1. Indledning og historik

Det arbejdsretlige system i Danmark er karakteriseret ved begrænset lovmæssig regulering og en høj grad af overenskomstregulering. Således er spørgsmål om fx løn ulovreguleret, ligesom der i den gældende lovgivning i vidt omfang er mulighed for at fravige loven ved kollektive overenskomster, i det omfang disse yder en tilsvarende beskyttelse. Det gælder fx for ferieloven, ligebehandlingsloven, ligelønsloven og lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. En række EU-direktiver er endvidere implementeret i dansk ret via kollektive overenskomster, og der vil oftest i direktiver, der relaterer sig til arbejdsmarkedet, være fastsat bestemmelse om at medlemsstaterne - på fælles anmodning fra arbejdsmarkedets parter - kan overlade det til disse at gennemføre direktivet i national ret.

Overenskomstsystemet i Danmark har en lang historie og daterer sig tilbage til Septemberforliget mellem DA og LO fra 1899. Den hovedaftale, der var resultatet af dette forlig, fastslog i al væsentlighed fem ting:

- Arbejdstagernes ret til at organisere sig i fagforeninger,
- Arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet,
- Retten til at anvende kollektive kampskridt (strejke, lock-out etc.),
- Fredspligten, der indebærer, at kollektive kampskridt ikke må finde sted, så længe en kollektiv overenskomst løber

Hovedaftalen er siden blevet justeret af de to hovedorganisationer, men grundelementerne er fortsat gældende.

Imidlertid blev det efterfølgende konstateret, at brud på de kollektive overenskomster ikke kunne sanktioneres hurtigt og effektivt nok, da det var frivilligt om man ville anvende voldgift ved afgørelsen af fortolkningstvister, og da man ofte søgte at gennemtvinge sin egen fortolkning ved brug af kollektive kampskridt. Faglige uoverensstemmelser blev således ofte afgjort ved magt. Dette resulterede i nedsættelsen af det såkaldte Augustudvalg,

I en beretning af 17. august 1908 foreslog Augustudvalget tre tiltag, der siden blev gennemført:

- Forslag til "Norm for regler for behandling af faglig strid". Hensigten med dette regelsæt var, at alle tvister skulle gøres til genstand for forhandling, og at tvister om forståelsen af kollektive overenskomster (fortolkningstvister) om nødvendigt skulle afgøres ved en faglig voldgiftsret.
- Forslag til lov om en egentlig arbejdsretsdomstol. Domstolen skulle pådømme sager om brud på kollektive overenskomster, herunder Septemberforliget. Forslaget blev vedtaget som loven om den faste voldgiftsret, der i 1973 blev afløst af lov om Arbejdsretten, lov nr. 317 af 13. juni 1973 som ændret ved lov nr. 183 af 12. marts 1997.
- Forslag til lov om mægling i arbejdsstridigheder, der i dag regulerer den danske ordning med regeringsudpegede forligsmænd, der medvirker i forbindelse med overenskomstfornyelser.

---

## Bilag 3

Et afgørende hensyn for den måde systemet blev opbygget var, at der i overenskomstbrudssager om fx arbejdsstandsninger mv. var behov for en hurtig afgørelse af hensyn til industrien og produktionsapparatet som helhed. Dette ses også i dag hvor Arbejdsretten hastebehandler sager om (u)lovlige arbejdsnedlæggelser.

## 2. Tvistløsning

I den kollektive arbejdsret sondrer man mellem to konflikttyper, *retskonflikter* og *interessekonflikter*.

### Interessekonflikter

Interessekonflikter foreligger i de situationer, hvor striden drejer sig om oprettelse eller fornyelse af en overenskomst. Her har parterne ret til at gennemtvinge deres krav gennem arbejdskamp. Den retlige regulering af interessekonflikter findes i arbejdsretsloven, forligsmandslovens og i de kollektive overenskomsters regler om konfliktvarsling.

### Retskonflikter

Retskonflikter er tvister om allerede indgåede overenskomster, stridigheder om fortolkning af overenskomster eller om brud på overenskomster. Sådanne tvister drejer sig om hævde af allerede skabte rettigheder og forpligtelser, og de må derfor ikke føre til arbejdskamp. De skal som andre konflikter i retslivet, der drejer sig om hævde af indgåede kontrakter, afgøres retligt.

Udgangspunktet for enhver uenighed af faglig karakter er, at denne bør søges bilagt ved mægling jf. § 1 i Norm for regler om behandling af faglig strid. Dette indebærer, at der i retskonflikter først skal ske forhandling på virksomheds- og organisationsniveau, før en sag kan indbringes for enten Arbejdsretten eller faglig voldgift, der er de to overordnede instanser for behandling af faglig strid, jf. også Hovedaftalen mellem DA og LO, hvorefter det i sager om overenskomststridige strejker, er det en forudsætning for sagens indbringelse for Arbejdsretten, at sagen forud er behandlet på et fællesmøde med deltagelse af sagens parter, underorganisationerne og hovedorganisationerne.

#### **a. Arbejdsrettens kompetence**

I henhold til arbejdsretslovens § 9 om Arbejdsrettens saglige kompetence, hvorefter følgende sager indbringes for Arbejdsretten:

- sager om overtrædelse af eller brud på en hovedaftale;
- overtrædelse af kollektive overenskomster;
- lovlighed af varslede kollektive kampskridt;
- om der foreligger en kollektiv overenskomst og
- tvister om forligsmændenes kompetence.
- I henhold til § 9, stk. 4, er Arbejdsretten endvidere kompetent i sager om uoverensstemmelser, 1) når retten billiger det, og 2) der er truffet aftale mellem en arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisation eller mellem en enkeltmandsvirksomhed og en lønmodtagerorganisation herom.

Arbejdsrettens domme er eksegible i henhold til retsplejelovens regler jf. arbejdsretsloven § 21.

Et særtræk ved Arbejdsrettens afgørelser er, at de er endelige, og at der ikke findes nogen ankeinstans i det arbejdsretlige system. Dette forhold er et udtryk for en bevidst prioritering, fordi man ønsker hurtige afgørelser i disse typer af sager. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at Arbejdsrettens formandskab i praksis alle er Højesteretsdommere.

#### **b. Faglig voldgift**

I fortolkningstvister er parterne enige om, at der foreligger en overenskomst, der regulerer det punkt, der strides om, men er uenige om hvorledes overenskomsten skal fortolkes. Sagen kan fx vedrøre strid om i hvilke situationer, der skal udbetales løntillæg eller i hvilke situationer, der er ret til pauser.

Forinden en sag henvises til faglig voldgift vil den også blive søgt løst ved forhandling efter Normens regler. Ofte vil der i de enkelte overenskomster være aftalt regler om behandling af faglig strid, men hvor dette ikke er tilfældet, følger det af arbejdsretslovens § 22, at Normen finder anvendelse på alle overenskomstråder,

---

### Bilag 3

der ikke selv har aftalt regler om behandling af faglig strid. Det skal dog bemærkes, at Normens regler er tilbagefaldsregler, da langt de fleste overenskomst områder har aftalt deres egne regler for voldgift.

Normens § 1 forudsætter en forhandlingspligt. Dette indebærer, at mange sager forliges, inden der nedsættes en egentlig faglig voldgift.

Normens § 1 har følgende ordlyd:

*"Undertegnede organisationer er enige om, at enhver uenighed af faglig karakter bør søges bilagt ved mægling, evt. ved voldgift, efter nedenstående regler.*

*Mægling skal i alle tilfælde - jf. dog § 5 - foretages, såfremt en af parterne forlanger det."*

Formuleringen indebærer, at både spørgsmål om fortolkning af overenskomster og spørgsmål af faglig karakter i forbindelse med den individuelle ansættelsesaftale kan kræves gjort til genstand for mægling. Formålet med mæglingsinstitutionen er, at man ved forhandling skal rydde uoverensstemmelser af vejen, uanset hvilken karakter uoverensstemmelserne måtte have.

Det følger endvidere af bestemmelsen, at en part der mødes med et krav om mægling som hovedregel er forpligtet til at efterkomme begæringen. Afslås mægling uberettiget, risikerer parten at blive dømt for overenskomstbrud ved Arbejdsretten.

Efter at der er begæret mægling om en konkret tvist, skal mæglingsudvalget i henhold til Normen træde sammen efter 3-5 dage. Denne meget stramme tidsfrist overholdes dog ikke altid i praksis, men indebærer, at trænering af en sag ikke accepteres af modparten. Som udgangspunkt har hver part en repræsentant til mæglingsmødet (mæglingsmænd), der har kompetence til at afgøre sagen. Mæglingsudvalgets afgørelse er en bindende organisationsmæssig vedtagelse.

Opnås der ikke enighed på lokalt niveau, kan sagen forhandles videre på organisationsniveau. Langt de fleste sager forliges på dette stadie. Den organisationsmæssige forhandling er en fortsat og udvidet mægling, hvor der kan træffes bindende afgørelse. Hvis der heller ikke på organisationsniveau opnås enighed, finder sagen sin afgørelse ved en faglig voldgiftsret.

Voldgiftsretten består af én eller flere medlemmer udpeget af parterne og en eller flere neutrale opmænd. Er parterne ikke enige om udpegningen af opmanden, udpeges denne af formanden for Arbejdsretten. Opmanden er ofte jurist udpeget blandt Arbejdsrettens faste dommere. Den faglige voldgiftsret træffer afgørelse efter en kontradiktorisk procedure. Både kendelser afsagt af en faglig voldgiftsret og afgørelser ved mæglings- og organisationsmøder er eksekutive efter § 21, stk. 2, i lov om Arbejdsretten og § 478 i Retsplejeloven.

I dom af 17. oktober 1989 i sag nr. 108/88 Danfoss II, har EF-Domstolen fundet, at en faglig voldgiftsret er en domstol efter art. 234 i Traktaten om det Europæiske Fællesskab.

### **c. Særligt om afskedigelsessager.**

Hovedaftalen på LO/DA området og overenskomsterne indeholder udover en række kollektive rettigheder også mere individ baserede regler, som fx afskedigelsesbeskyttelse. Både tvister om de kollektive rettigheder og de individuelle rettigheder behandles i det fagretlige system.

Er overenskomsten relateret til en Hovedaftale indbringes sager om usaglig afskedigelse for Afskedigelsesnævnet eller Ledernævnet, som i deres bedømmelse ex officio skal påse, at relevant lovgivning vedrørende saglighedsbedømmelsen bliver inddraget. Disse organer kan træffe afgørelse om henholdsvis godtgørelse og genansættelse.

På LO/DA området findes hjemlen herfor i Hovedaftalens § 4, stk. 3, der fastsætter, at der ved afskedigelser ikke må finde vilkårligheder sted. Bestemmelsen sikrer endvidere en vis hurtighed i sagsbehandlingen, da

---

## **Bilag 3**

der fastsættes meget korte frister for henholdsvis forhandlinger og afgivelse af klageskrift. Begrundelsen herfor er, at afgørelsen kan føre genansættelse. Derudover skal fx Afskedigelsesnævnet, efter klagers påstand, lægge lovgivning, der giver en anden retsstilling end Hovedaftalen, til grund ved sagens afgørelse. Dette betyder, at fx forskelsbehandlingslovens bestemmelser, med tilhørende bevisbyrde regler mv. vil skulle anvendes i afskedigelsessager, hvis der nedlægges påstand herom.

Tilsvarende hovedaftaler findes på andre overenskomstområder.

### **3. Overenskomstregulering**

En kollektiv overenskomst har virkning for det faglige gyldighedsområde, der er dækket af overenskomsten. Den arbejdsgiver, der har indgået eller tiltrådt en kollektiv overenskomst, er over for lønmodtagerorganisationen forpligtet til at aflønne medarbejderne i henhold til overenskomsten, uanset om medarbejderne er medlemmer af den pågældende lønmodtagerorganisation

På den ikke overenskomstdækkede del af arbejdsmarkedet reguleres ansættelsesforholdene af lovgivning og individuelle aftaler. Sager om ikke-overenskomst dækkede lønmodtageres ansættelsesforhold behandles som følge af kompetencefordelingen mellem de almindelige domstole og Arbejdsretten altid ved de almindelige domstole.

#### **a. Særligt om søgsmålskompetence.**

Et særtræk ved den kollektive arbejdsret er, at det er organisationerne der råder over overenskomsterne. Betydningen af overenskomstdækningen for den enkelte organiserede lønmodtager er, at den pågældende i sager om sine ansættelsesvilkår, i kraft af medlemskabet af den faglige organisation, har afgivet sin søgsmålskompetence til denne. Systemet understøttes af arbejdsretsloven. I henhold til arbejdsretslovens § 13 kan kun lønmodtagerorganisationer optræde i det fagretlige system på lønmodtagersiden, og der er således som udgangspunkt ingen individuel søgsmålskompetence. Undtaget er dog de situationer, hvor en organisation ikke ønsker at føre sagen for den pågældende lønmodtager jf. arbejdsretslovens § 11, stk. 2.

Bestemmelsen lyder således:

*" § 11. Sager, der efter § 9 hører under Arbejdsretten kan ikke anlægges ved de almindelige domstole, jf. dog stk. 2.*

*Stk. 2. En lønmodtager kan anlægge sag ved de almindelige domstole om påståede løntilgodehavender m.v., såfremt den pågældende godtgør, at vedkommende faglige organisation ikke agter at iværksætte fagretlig behandling af kravet."*

En konsekvens af arbejdsretslovens § 11, jf. § 9 er, at de almindelige domstole som udgangspunkt ikke er kompetente til at pådømme sager om krav, der baserer sig på en kollektiv overenskomst.

Spørgsmålet om overenskomstparternes rådighed over overenskomsten og medlemmernes individuelle søgsmålskompetence blev behandlet i Betænkning nr. 1318/96 fra Udvalget om Revision af lov om Arbejdsretten. Udvalget blev bl.a. nedsat med henblik på drøftelse af den arbejdsretlige procesforms overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I betænkningen redegøres der bl.a. for de bagvedliggende retsteorier, som er af afgørende betydning for det arbejdsretlige system. Der tales om forenings- og repræsentationsteorien.

Ved *foreningsteorien* forstås, at det alene er parterne i aftalen, der opnår rettigheder og forpligtelser.

Ved *Repræsentationsteorien* forstås, at det er organisationerne, der indgår overenskomster på vegne af medlemmerne, som herefter er dem, der opnår rettigheder og forpligtelser i forhold til disse. Begge teorier lider af hver deres svagheder.

---

### **Bilag 3**

I teorien har man derfor sammenkoblet de 2 teorier, som herefter benævnes de *kumulerede teorier*, som medfører, at der tages hensyn til overenskomsternes retlige gennemførelse både hos de enkelte medlemmer og hos organisationerne.

Den uorganiserede lønmodtager vil altid kunne gå til de almindelige domstole med sit krav, uanset at ansættelsesforholdet baserer sig på en kollektiv overenskomst.

#### **b. Forlig**

Det er fast antaget i dansk retspraksis, at det er en følge af organisationernes råderet over overenskomsterne, at lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer - ud fra generelle fuldmagtsbetragtninger - med bindende virkning for medlemmet, kan indgå forlig på medlemmets vegne, selv om medlemmet i den konkrete tvist ikke har givet fuldmagt til at indgå forlig. Er et medlem utilfreds med organisationens håndtering af en sag, er der mulighed for at søge erstatning, eventuelt i form af civilt søgsmål mod organisationen. Visse organisationer har etableret en ombudsmandslignende institution, der kan tage sig af evt. klager fra medlemmerne.

#### **4. Afsluttende bemærkninger**

Det fagretlige system hviler på de principper, der blev aftalt tilbage i 1899 og 1908. I forholdet til de almindelige domstole er kompetencefordelingen rimelig klar, og de almindelige domstole vil efter påstand herom typisk afvise at behandle sager, der baserer sig på kollektive overenskomster, og hvor sagens parter er faglige organisationer på arbejdsmarkedet.

En afgørende styrke ved det fagretlige system er, at det er hurtigt, effektivt og billigt, ikke mindst i kraft af, at langt den overvejende del af konflikterne løses på de indledende stadier. Kun et mindretal af sagerne når frem til henholdsvis faglig voldgift eller Arbejdsretten. Hertil kommer, at sagerne afgøres af personer med et indgående kendskab til de overenskomster, som sagerne bygger på. Endelig har systemet som helhed den styrke, at der bliver ført sager om lønmodtageres rettigheder uden udgift for lønmodtagerne, idet de i kraft af foreningsmedlemskabet får bistand og rådgivning i sagen.

# ETT UTVIDGAT SKYDD MOT DISKRIMINERING (SOU 2002:43)

Betänkande av diskrimineringsutredningen 2001

Stockholm 2002

---

## Sammanfattning

*Vårt uppdrag*

Vår uppgift har varit att föreslå hur två direktiv som antogs av Europeiska unionens råd (rådet) år 2000 skall genomföras i Sverige.

Syftet med de båda EG-direktiven är att bekämpa diskriminering.

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktivet mot etnisk diskriminering) behandlar diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung.

Direktivet om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (arbetslivsdirektivet) behandlar diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.

EG-direktiven skall tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som inom den privata sektorn, inklusive offentliga organ. Skyddet mot diskriminering skall omfatta både *direkt* och *indirekt diskriminering*. Det skall också omfatta *trakasserier* samt en *föreskrift* att diskriminera någon.

Båda EG-direktiven skall tillämpas inom vad som i EU benämns arbetslivsområdet. Detta är ett vitt begrepp som täcker inte bara förhållanden på arbetsplatsen utan även andra områden som har beröring med arbetet. Direktiven omfattar:

- villkor för tillträde till anställning,
- villkor för tillträde till verksamhet som egenföretagare,
- villkor för tillträde till yrkesutövning,
- tillträde till yrkesvägledning,
- tillträde till yrkesutbildning och högre yrkesutbildning,
- tillträde till omskolning,
- tillträde till yrkespraktik,
- anställnings- och arbetsvillkor, inklusive avskedande och löner
- medlemskap och medverkan i en arbetstagarorganisation, en
- arbetsgivarorganisation eller i andra organisationer vars medlemmar utövar ett visst yrke, inbegripet de förmåner dessa organisationer tillhandahåller

Därutöver skall direktivet mot etnisk diskriminering tillämpas på följande samhällsområden som ligger utanför arbetslivet:

- socialt skydd, inklusive social trygghet samt hälso- och sjukvård,
- sociala förmåner,
- utbildning,
- tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är
- tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder.



Den 31 januari 2002 fattade regeringen beslut om direktiv för en parlamentarisk kommitté med en lång rad uppgifter på diskrimineringsområdet (En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Dir. 2002:11). Uppgifterna att lämna förslag till skydd mot diskriminering för juridiska personer och skydd mot diskriminering på grund av ålder, som från början var avsedda för vår utredning, skall i stället ingå i uppdraget för den parlamentariska kommittén.

#### *Den svenska lagstiftningen i dag*

I Sverige finns redan lagstiftning som delvis svarar mot direktivens krav.

Inom straffrätten finns bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken. Den bestämmelsen riktar sig främst mot näringsidkare och deras anställda och förbjuder dem att i sin verksamhet diskriminera någon på grund av hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse eller homosexuella läggning. Bestämmelsen tillämpas också på den som är anställd i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag. Den gäller vidare diskriminering vid tillträde till allmän sammankomst och offentlig tillställning.

Inom arbetsrätten finns tre lagar från 1999 som förbjuder diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet samt diskriminering av personer med funktionshinder och på grund av sexuell läggning. Bestämmelserna riktar sig mot arbetsgivare och skyddar arbetssökande och arbetstagare. Vidare finns lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan, som ger skydd mot diskriminering på alla de nämnda grunderna samt även mot diskriminering på grund av kön.

Det skydd mot diskriminering som finns i den svenska lagstiftningen i dag räcker förhållandevis långt på arbetsplatserna och i högskolan. Det finns också ett visst skydd mot diskriminering inom handeln. På en stor del av det tillämpningsområde som täcks av båda EG-direktiven saknas dock lagstiftning och på de nya samhällsområdena som skall täckas av lagstiftning enligt direktivet mot etnisk diskriminering är det ännu sämre ställt.

#### *Förslag till tre nya lagar med förbud mot diskriminering*

En av de första frågorna vi har haft att ta ställning till har varit hur vi bäst skulle utforma våra lagförslag. Vi har valt att föreslå tre nya lagar som skall ersätta de tre lagar som finns på det arbetsrättsliga området i dag och som skall gälla även på de övriga samhällsområden som omfattas av direktiven. Lagen om likabehandling av studenter i högskolan skall enligt förslaget gälla som tidigare men bör ändras för att svara mot kraven i de båda EG-direktiven.

Vi föreslår

- en lag om förbud mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller övertygelse,
- en lag om förbud mot diskriminering på grund av funktionshinder och
- en lag om förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

Lagarna skall omfatta alla fysiska personer oavsett medborgarskap och bosättning.

De tre lagarna skall innehålla fyra förbud mot diskriminering, nämligen förbud mot *direkt diskriminering*, förbud mot *indirekt diskriminering*, förbud mot *trakasserier* och förbud mot *en order eller en instruktion att diskriminera*.

---

## Bilag 4

Förbudet mot direkt diskriminering skall gälla inte bara på grund av en persons egen tillhörighet till någon av de skyddade grupperna. Det skall också vara förbjudet att diskriminera någon på grund av anknytning till en annan person som hör till dessa grupper.

Förbudet mot trakasserier skall riktas mot alla som omfattas av förbuden mot direkt och indirekt diskriminering. Förbudet skall dessutom gälla bl.a. arbetstagare emellan. Det innebär att en arbetstagare inte får trakassera en annan arbetstagare eller den som genomgår praktik eller utbildning på arbetsplatsen. Vid sidan av förbudet mot trakasserier skall det både på arbetsplatser och inom utbildningsväsendet finnas en skyldighet för arbetsgivare respektive skolor och andra som bedriver utbildning att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier.

Förbudet mot order eller instruktion att diskriminera tar närmast sikte på interna uppmaningar hos de ansvariga i verksamheter som förbuden riktas mot. Det skall inte få förekomma att någon ansvarig person beordrar eller instruerar sina underlydande att göra sig skyldiga till diskriminering. När detta förekommer skall det sanktioneras särskilt.

#### *Tillämpningsområdet för de nya lagarna*

I alla tre lagarna föreslås att de fyra förbuden mot diskriminering – i enlighet med arbetslivsdirektivets krav – skall gälla i

- arbetslivet,
- vid arbetsförmedling m.m.,
- vid start eller bedrivande av näringsverksamhet,
- vid yrkesutövning, och
- vid medlemskap och medverkan i arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer och yrkesorganisationer.

Som vi nämnt kräver direktivet mot etnisk diskriminering lagstiftning även på samhällsområden som inte har med arbetslivet att göra. Lagen om förbud mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller övertygelse har utformats så att de fyra diskrimineringsförbuden skall gälla hela det tillämpningsområde som täcks av direktivet mot etnisk diskriminering.

Till en del har vi valt att låta även de andra båda lagarna omfatta områden som inte täcks av arbetslivsdirektivets och där EG-rätten således inte fordrar nationell lagstiftning. Skyddet mot diskriminering inom utbildningsväsendet och vid tillgång till och tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder som är tillgängliga för allmänheten är därför likalydande i de tre lagförslagen.

Det föreslagna skyddet mot diskriminering inom utbildningsväsendet gäller främst den grundläggande rätten att ta del av utbildning, dvs. rätten att få tillträde till utbildningen och också att få fullfölja den.

Skyddet mot diskriminering vid handel skall enligt förslaget gälla när någon tillhandahåller varor, tjänster, fast egendom eller bostäder till allmänheten eller efterfrågar detsamma från allmänheten. Det skall också gälla när någon anordnar allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

Det är vår uppfattning att även socialt skydd, inklusive social trygghet, hälso- och sjukvård och sociala förmåner bör täckas av alla de tre lagarna. På den tid som stått oss till buds har det dock inte varit möjligt att lägga fram förslag om sådant skydd i de två lagar där det inte krävs enligt EG-direktiven. Bestämmelser på de områdena finns därför bara i förslaget till lagen om förbud mot diskriminering på grund av etnisk

tillhörighet, religion eller övertygelse. I den lagen föreslås skydd mot diskriminering som skall gälla när någon fattar beslut eller vidtar åtgärder inom följande verksamheter:

- inom socialförsäkringen och andra bidragssystem,
- inom hälso- och sjukvård eller annan medicinsk verksamhet,
- inom socialtjänsten m.m.,
- inom arbetslöshetsförsäkringen, samt
- i frågor om statligt studiestöd.

#### *Stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionshinder*

Arbetslivsdirektivet kräver att arbetsgivare vidtar rimliga anpassningsåtgärder för att göra det möjligt för personer med funktionshinder att få tillträde till, delta i eller göra karriär i arbetslivet eller för att genomgå utbildning.

I 1999 års lag om förbud mot diskriminering av personer med funktionshinder har förbudet mot direkt diskriminering förenats med ett krav på att arbetsgivare vidtar skäligen stöd- och anpassningsåtgärder vid anställning, befordran och utbildning för befordran. Vi har utformat förslaget till lag om förbud mot diskriminering på grund av funktionshinder så att den bestämmelsen utvidgas till att gälla i andra situationer då en arbetstagare annars skulle kunna anses missgynnad. En annan fråga är om skydd mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet bör införas på andra samhällsområden än i arbetslivet och högskolan. Detta skall utredas av den parlamentariska kommittén och omfattas inte av våra förslag.

#### *Förbud mot repressalier*

I enlighet med krav i de båda EG-direktiven föreslår vi förbud mot repressalier för den som har anmält eller på annat sätt påtalat diskriminering eller medverkat i en utredning om diskriminering.

#### *Ogiltighet*

Lagarna skall vara tvingande. Det skall alltså inte finnas någon skyldighet att följa diskriminerande avtalsbestämmelser. Vi föreslår vidare att avtal som är diskriminerande på ett sätt som strider mot lagarna skall kunna jämkas eller förklaras ogiltiga. Även en uppsägning av ett avtal eller en annan sådan rättshandling som sker på ett diskriminerande sätt skall kunna förklaras ogiltig. Detsamma skall gälla bestämmelser som tillämpas på en arbetsplats samt bestämmelser som tillämpas inom en organisation som är förbjuden att diskriminera enligt lagarna.

#### *Skadestånd*

Den som bryter mot förbuden mot diskriminering och repressalier i lagarna skall enligt förslaget betala skadestånd både för den kränkning som diskrimineringen innebär och för den ekonomiska skada som uppkommer för den diskriminerade. Även den som försummar sin skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier skall betala skadestånd för den kränkning som underlåtenheten innebär. EG-direktiven ställer krav på att skadestånden skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Skadeståndsbeloppen bör bestämmas med beaktande av den praxis i fråga om beloppens storlek som förekommer på det arbetsrättsliga området. Generellt sett bör beloppen dock vara högre.

#### *Tillsyn över de nya lagarna*

Det skall ligga på Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) att se till att lagarna följs.

---

### **Bilag 4**

Förslagen innebär en avsevärd utökning av tillsynsområdet för alla de tre ombudsmännen. Utvidgningen av området för DO är särskilt stor.

#### *Rättegången*

De rättsliga förfarandena skall ske efter vad som gäller i den svenska processlagstiftningen. Det innebär att diskriminering på det arbetsrättsliga området handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister på samma sätt som i dag. Mål om ogiltighet eller skadestånd utanför det arbetsrättsliga området skall prövas inom ramen för ett tvistemålsförfarande i allmän domstol och diskriminerande myndighetsbeslut skall såsom gäller i dag kunna överklagas i förvaltningsrättslig ordning.

Ombudsmännen föreslås få rätt att föra talan både som part för den enskilde och som ombud för honom eller henne på samma sätt som ombudsmännen kan föra talan i arbetsrättsliga tvister enligt de nu gällande lagarna.

I arbetsrättsliga mål skall samma preskriptionsregler gälla som enligt nu gällande lagstiftning. För övriga mål föreslår vi att talan skall väckas inom två år.

#### *Bevisfrågor*

Enligt de båda EG-direktiven fordras särskilda regler som ger en bevislättning för den som anser sig diskriminerad. Om den personen lägger fram fakta som ger anledning att anta att det har förekommit diskriminering skall det åligga svaranden att bevisa att så inte är fallet.

Principerna för hur bevisbördan skall fördelas går tillbaka på praxis från EG-domstolen och tillämpas redan vid prövning av tvister som handlar om jämställdhetslagen, de tre arbetsrättsliga diskrimineringslagarna från 1999 och lagen om likabehandling av studenter i högskolan.

Vi lägger fram förslag till bestämmelser om hur prövningen skall gå till.

#### *I kraftträdande*

Enligt direktivet mot etnisk diskriminering skall medlemsstaterna anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 19 juli 2003 och enligt arbetslivsdirektivet skall det ske senast den 2 december 2003.

Vi föreslår att de tre nya lagarna om förbud mot diskriminering skall träda i kraft den 1 juli 2003.

# RETTLIG VERN MOT ETNISK DISKRIMINERING (NOU 2002: 12)

*Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 3. mars 2000.*

*Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 14. juni 2002.*

---

## Sammendrag

### 2.1 Oversikt

Innstillingen består av til sammen 23 kapitler. I kapittel 3 presenterer utvalget noen grunnleggende begreper. Kapitlene 4-9 er for det meste av beskrivende art. Det gjøres rede for en del trekk ved den faktiske og rettslige situasjonen i Norge i dag, og for Norges internasjonale forpliktelser. Det gis også en beskrivelse av den rettslige situasjonen vedrørende etnisk diskriminering innen EU og i noen utvalgte land.

Utvalgets nærmere drøftelser, vurderinger og forslag er inntatt i kapitlene 10-20. Utvalget drøfter hvordan FNs rasediskrimineringskonvensjon kan innarbeides i norsk rett, vurderer det strafferettslige vernet mot rasistiske handlinger og ytringer, og drøfter utforming av en ny lov mot etnisk diskriminering. Herunder vurderer utvalget håndheving av loven og reaksjoner mot overtredelse av loven. Utvalget går også inn på behovet for tiltak for å fremme etnisk likestilling utover et forbud mot diskriminering, og drøfter den fremtidige rollen til Senter mot etnisk diskriminering.

I kapitlene 21-22 gir utvalget kommentarer til lovforslagene og trekker opp administrative og økonomiske konsekvenser. Kapittel 23 inneholder selve lovutkastet.

### 2.2 Presentasjon av sentrale begreper

*Kap. 3, Noen sentrale begreper*, presenterer først begrepene forskjellsbehandling, som utvalget ser på som et overordnet og nøytralt begrep som omfatter alle former for ulik behandling, og diskriminering, som omfatter den forskjellsbehandling som ikke er saklig begrunnet og ikke berettiget som positiv særbehandling. Diskriminering deles inn i direkte og indirekte diskriminering. Direkte diskriminering foreligger når en person behandles dårligere enn andre i tilsvarende situasjon på grunnlag av vedkommendes etnisitet, uavhengig av om det foreligger noen hensikt om å diskriminere. Indirekte diskriminering foreligger når en tilsynelatende nøytral handling, regel e.l. likevel resulterer i at personer med en bestemt etnisitet uten saklig grunn stilles dårligere enn andre. Trakassering på etnisk grunnlag ses på som en spesiell form for diskriminering.

Etnisitet har nær sammenheng med kultur og identitet. Det lar seg ikke gjøre å trekke klare grenser for hva som omfattes av begrepet etnisitet, delvis fordi etnisitet inneholder et betydelig subjektivt element, og fordi det åpner for utvikling over tid. Utvalget oppfatter etnisitet som et vidt begrep som er godt egnet til bruk i lovgivning mot etnisk diskriminering. Nasjonalitet vil i noen tilfeller kunne omfattes av etnisitetsbegrepet, men nasjonalitet i betydning av statsborgerskap faller utenfor. Begrepet «rase» vil utvalget unngå å bruke, da det ikke er noe vitenskapelig belegg for å inndele menneskeheten i ulike «raser» og begrepet er sterkt belastet. Begrepet rasisme uttrykker imidlertid noe reelt og vil bli benyttet i samsvar med vanlig oppfatning av begrepet.

Et forbud mot direkte og indirekte etnisk diskriminering innebærer at alle skal ha like rettigheter. Men det kan være nødvendig med en særskilt tilrettelegging for at det også skal foreligge like muligheter. Likestilling kan ses på som et overordnet siktemål, uten at det er nødvendig å gi noen presis definisjon av hva dette innebærer. Utvalget bruker ikke begrepet i lovteksten.

Med begrepet strukturell diskriminering forstår utvalget strukturer som kan være bygget opp slik at det ligger visse diskriminerende effekter innebygget i systemet, uavhengig av om dette gir seg utslag i direkte eller indirekte diskriminerende handlinger eller virkninger for enkeltpersoner. Begrepet blir ikke anvendt i utredningen, men den lovgivning som foreslås vil i stor grad bidra til å motvirke strukturell diskriminering.

### 2.3 Situasjonen i Norge i dag

*Kap. 4, Opplysninger om etnisk diskriminering i Norge*, tar utgangspunkt i situasjonen for etniske minoriteter i Norge i dag. Utvalget har ikke prøvd å foreta noen bredere kartlegging av denne situasjonen, men nøyer seg med å gi en del eksempler på problemer som vil kunne oppfattes som diskriminering. Det tas utgangspunkt i en del undersøkelser og rapporter av ulike slag samt annen offentlig tilgjengelig informasjon. I forhold til enkelte av problemstillingene vises det også til domsavgjørelser. Videre vises det til opplysninger som er kommet frem i utvalgets møter med frivillige organisasjoner som arbeider innenfor feltet, og møter med andre instanser, som Sivilombudsmannen, Riksadvokaten og Sametinget. Utvalget har ikke hatt anledning til å iverksette selvstendige undersøkelser, eller til å foreta selvstendige kontroller av den informasjon som er innhentet. Det tas heller ikke stilling til om alle de problemstillinger og enkelttilfeller som presenteres vil være å anse som diskriminering etter definisjonen i den loven som utvalget foreslår.

Utvalget gir en oversikt over de gruppene som kan være særskilt utsatt for etnisk diskriminering. Dette omfatter både den store og noe ubestemt angitte gruppen personer med innvandrerbakgrunn, nasjonale minoriteter (jøder, kvener, rom, romanifolket og skogfinner) samt samene. Utvalget viser til en del eksempler på problemer innenfor arbeidslivet, og innenfor deler av den offentlige forvaltning og tjenesteyting med særlig vekt på politi og påtalemyndighet, rettsvesenet og utlendingsforvaltningen. Videre vises det til noen eksempler innenfor skole og utdanning, boligmarkedet, og tilgang til varer og tjenester med særlig vekt på utestedsdiskriminering. Til sist tas også opp noen eksempler på rasistisk kriminalitet, og noen forhold omkring høyreekstreme grupper.

*Kap. 5, Beskrivelse av noen hovedpunkter i gjeldende norsk rett*, tar 110 c om plikt til å sikre menneskerettighetene, og utgangspunkt i Grunnloven § det gis en kort beskrivelse av menneskerettsloven fra 1999. Videre vises det til den særlige rettslige regulering som tar sikte på å sikre samenes rettigheter. Deretter redegjøres for hovedpunktene i det gjeldende sivilrettslige vernet mot etnisk diskriminering. Den eneste bestemmelsen som eksplisitt fastsetter et forbud mot etnisk diskriminering, er arbeidsmiljøloven § 55 A om ansettelse. I tillegg vil et vern mot denne form for diskriminering være innebygget i en del generelle regler, som arbeidsmiljølovens regler om vern mot usaklig oppsigelse og mot trakassering, og krav til saklighet ved avgjørelser etter boliglovgivningen. Det pågår dessuten arbeid med å innføre nye forbud mot etnisk diskriminering innen boligsektoren. Gjennom forvaltningsrettslige prinsipper om saklighet og lik behandling foreligger det også et generelt vern mot etnisk diskriminering innen forvaltningen.

Det eksisterende strafferettslige vernet mot etnisk diskriminering består 135 a om rasistiske ytringer som fremsettes offentlig bl.a. av straffeloven § eller på annen måte spres blant allmennheten, og straffeloven § 349 a som gjør det straffbart i ervervsmessig virksomhet å nekte en person varer eller tjenester m.v. på de vilkår som gjelder for andre, når nektelsen er begrunnet i personens religion, hudfarge, etniske opprinnelse m.v. I tillegg inneholder straffeloven regler om skjerping av straffen ved rasistisk motiverte legemskrenkelser, trusler og tvang, og ved rasistisk motivert skadeverk, jf. straffeloven §§ 222, 227, 232 og 292. Videre vil de alminnelige regler om ærekrenkelser i prinsippet kunne anvendes ved krenkelser på etnisk grunnlag. 330 om Utvalget viser også til en spesiell bestemmelse i straffeloven § stiftelse eller deltagelse i visse typer foreninger.

### 2.4 Internasjonale og utenlandske regler

*Kap. 6, Internasjonale forpliktelser*, gir en skisse over det relevante internasjonale regelverk som Norge er bundet av, med hovedvekt på FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) som ble ratifisert av Norge i 1970. Det gjøres rede for konvensjonens definisjon av rasediskriminering, og for de krav som stilles overfor statene om forbud og andre tiltak mot slik diskriminering. Flere av konvensjonens sentrale bestemmelser finnes i artikkel 4, hvor det bl.a. kreves at statene skal erklære ulovlig og forby organisasjoner m.m. som fremmer eller tilskynder til rasediskriminering. Det gjøres også rede for prosessuelle bestemmelser og for virksomheten til FNs rasediskrimineringskomité, og noen av denne komitéens kommentarer til de norske rapportene om hvordan konvensjonen er fulgt opp i Norge.

Det gjøres videre rede for noen sentrale ikke-diskrimineringsbestemmelser i enkelte andre FN-konvensjoner; først og fremst FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter som er inkorporert i norsk lovgivning gjennom menneskerettsloven fra 1999. Videre vises det til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, også inkorporert gjennom menneskerettsloven, og enkelte andre relevante FN-konvensjoner.

Deretter vises det til de sentrale forpliktelsene gjennom Europarådet. Først og fremst gjennomgås ikke-diskrimineringsbestemmelsene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon fra 1950, som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven fra 1999. Det vises videre til Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter, og kort til enkelte andre konvensjoner som også inneholder forbud mot diskriminering. Til sist vises det til ILO, som har lang erfaring med å yte minoriteter vern gjennom konvensjoner og rekommandasjoner, og det redegjøres kort for ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering knyttet til sysselsetting og yrke samt ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter.

*Kap. 7, Forholdet mellom internasjonale forpliktelser og norsk rett*, er skrevet av universitetsstipendiat Ken Uggerud på oppdrag for utvalget, før han ble ansatt som seniorrådgiver i utvalgets sekretariat. Det foretas her en drøftelse og gjennomgang av folkerettens stilling i norsk rett med utgangspunkt i juridisk teori. Menneskerettighetenes stilling i norsk rett blir særskilt drøftet. Med utgangspunkt i menneskerettsloven fra 1999, som inkorporerte tre internasjonale konvensjoner, foretas det en nærmere drøftelse av disse konvensjonenes stilling i norsk rett, med analyse av relevant rettspraksis. Videre foretas det en særskilt behandling av ikke inkorporerte konvensjoners stilling i norsk rett.

*Kap. 8, Vern mot etnisk diskriminering innen EU*, redegjør for reglene om ikke-diskriminering og likebehandling innen Den europeiske union. Norge er bundet av store deler av EUs regelverk gjennom EØS-avtalen, men uavhengig av dette vil utviklingen av regelverket om diskriminering innen EU være av betydning både fordi Norge har en rettstradisjon som ligger nær opp til en rekke av EUs medlemslands, og fordi Norge på ulike måter vil være påvirket av samarbeidet med EU-landene gjennom både Europarådet og FN-systemet. Med utgangspunkt i Amsterdam-traktaten av 1997 som bl.a. innførte nye bestemmelser om menneskerettigheter og ikke-diskriminering, er det bl.a. gitt et rådsdirektiv 29. juni 2000 om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse. Utvalget foretar en nærmere gjennomgang av dette direktivet og de kravene som fremgår av de enkelte bestemmelsene. Som et generelt utgangspunkt mener utvalget at det ikke er noen grunn til at beskyttelsesnivået mot etnisk diskriminering i norsk rett skal være lavere enn innen EU, og utvalget vurderer i hvilken grad direktivets krav må anses ivaretatt i norsk rett, eventuelt vil bli ivaretatt gjennom utvalgets forslag til ny lovgivning. Utvalget gjør også kort rede for andre tiltak innen EU, som opprettelse av et europeisk overvåkingssenter, *The European Monitoring Centre, EUs handlingsprogram for bekjempelse av rasisme og diskriminering 2001-2006*, og *EUs charter fra 2000 om grunnleggende rettigheter*.

I *kap. 9, Utenlandske rett*, gjennomgår utvalget noen hovedtrekk ved rettssituasjonen for så vidt angår etnisk diskriminering i noen utvalgte land. I den grad det foreligger et grunnlovsværn mot etnisk diskriminering, blir dette påpekt. Det vises videre til hovedreguleringen i både sivilrettslig og strafferettslig lovgivning, og til organiseringen av håndhevsingsapparatet. Det vises også til aktuelt utredningsarbeid med sikte på å

## Bilag 5

gjennomføre endringer, særlig i EU-landene som innen 19. juni 2003 må tilpasse sin lovgivning til EUs direktiv om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse fra 2000.

*Danmark* har ikke noe generelt grunnlovsværn mot etnisk diskriminering. Sivilrettslig vern følger gjennom en generell forvaltningsrettslig likhetsgrunnsetning innen offentlig sektor, og ellers for arbeidslivet gjennom særskilt lov. Strafferettslige regler rammer rasistiske ytringer mv., samt etnisk diskriminering i forbindelse med tilgang til varer og tjenester innenfor ervervsmessig eller allmenntilgjengelig virksomhet. Både strafferettslige og sivilrettslige saker håndheves ved de ordinære domstolene. En særskilt nemnd, *Nævnet for Etniske Ligestilling*, arbeider på ulike måter for å motvirke etnisk diskriminering, men har ikke kompetanse til å treffe avgjørelse i enkeltsaker.

*Finland* har en generell grunnlovsbestemmelse om ikke-diskriminering. Forbud mot diskriminering på både etnisk og en rekke andre grunnlag er videre fastsatt i en generell lov om arbeidsavtaler og i flere andre lover som gjelder for bestemte deler av arbeidslivet. Straffeloven rammer hets mot folkegrupper, og diskriminering i næringsvirksomhet mv. Den inneholder også en generell bestemmelse om straff for diskriminering i arbeidslivet. *Minoritetsombudsmannen* arbeider på bred basis for å hindre etnisk diskriminering og forbedre minoritetenes stilling og rettigheter mv. *Delegasjon for etniske relasjoner* fungerer som et sakkyndig organ for spørsmål om rasisme og etnisk diskriminering.

*Sverige* har en generell bestemmelse i Regeringsformen (Grunnloven) som gir et vern mot etnisk diskriminering. Sivilrettslig vern følger ellers av at Sverige har inkorporert Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, og innen arbeidslivet gjennom en særskilt lov. Denne loven håndheves av *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering* og *Nämnden mot diskriminering*. Straffeloven rammer «olaga diskriminering» i næringsvirksomhet mv., og hets mot folkegrupper.

*Canada* har en omfattende lovgivning på både føderalt og provinsielt plan. *Canadian Charter of Rights and Freedoms* er del av grunnloven og garanterer alle innbyggere bl.a. retten til likebehandling. Utvalget viser videre særlig til den føderale menneskerettighetslov som har detaljerte regler om forbud mot etnisk diskriminering, og til tilsvarende lovgivning i provinsen Ontario. Det er opprettet særskilte kommisjoner til håndheving av disse lovene. Straffeloven har et særskilt forbud mot rasistiske ytringer.

*Nederland* har et grunnlovsfestet prinsipp om ikke-diskriminering. Et sivilrettslig vern mot diskriminering følger videre av en generell lov som forbyr diskriminering på en rekke forskjellige grunnlag, herunder etnisitet («rase»). En særskilt kommisjon er opprettet for å håndheve denne loven. Straffelovgivningen inneholder en rekke bestemmelser med forbud mot rasistiske ytringer, diskriminering i næringsvirksomhet mv.

*Storbritannia* har et omfattende og detaljert sivilrettslig vern gjennom *Race Relations Act*. En særskilt kommisjon har som oppgave både å håndheve loven og å arbeide på andre måter for å fremme etnisk likestilling. Straffelovgivningen omfatter rasistiske ytringer og handlinger som rasistisk motivert vold og trakassering. Det ble i 1999 vedtatt en omfattende handlingsplan for politiets arbeid innen dette feltet.

## 2.5 Innarbeiding av FNs rasediskrimineringskonvensjon

*Kap. 10, Innarbeiding av FNs rasediskrimineringskonvensjon i norsk rett*, inneholder en gjennomgang av ulike måter å innar

beide internasjonale konvensjoner på i norsk rett. Det redegjøres for inkorporasjon, del-monisme eller sektor-monisme, transformasjon og konstatering av rettsharmoni (eller passiv transformasjon). Utvalget drøfter hvilken måte som vil være best egnet i forbindelse med innarbeiding av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) og vurderer herunder om RDK slik den konkret er utformet er egnet for henholdsvis transformasjon eller inkorporasjon. Utvalget mener det er lite hensiktsmessig å



fremme forslag om en fullstendig transformasjon av RDK, dvs. en fullstendig omarbeiding av alle bestemmelsene i konvensjonen til norske lovbestemmelser. Utvalget går heller ikke inn for en delvis inkorporasjon, dvs. å gi lovregler som sier hvilke av bestemmelsene i konvensjonen som skal gjelde som norsk lov. Rasediskrimineringskonvensjonen vurderes konkret med tanke på en mulig inkorporasjon. En forutsetning for å velge en slik løsning er at man ikke dermed får en uklar eller uoversiktlig rettstilstand på grunn av mulige regelkonflikter mellom eksisterende norsk rett og konvensjonens bestemmelser. Utvalgets gjennomgang konkluderer med at det neppe vil oppstå slike konflikter. Problemet er snarere at konvensjonen er så generell at en inkorporering ikke vil være tilstrekkelig til å løse de eksisterende problemer vedrørende etnisk diskriminering, slik at den ikke vil kunne erstatte de lovgivningsmessige tiltak utvalget ellers foreslår. Utvalget viser også til et særlig problem som har vært knyttet til at konvensjonen pålegger statene å forby organisasjoner som fremmer og tilskynder til rasediskriminering, og at FNs rasediskrimineringskomité ved flere anledninger har kritisert Norge for ikke å ha fulgt opp dette punktet. Gjennom utvalgets forslag om en særskilt bestemmelse i ny lov mot etnisk diskriminering med forbud mot organisert rasistisk virksomhet, antar utvalget at kravet i RDK vil være oppfylt. Utvalget anbefaler at RDK inkorporeres i norsk rett gjennom en tilføyelse i menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30.

## 2.6 Vern mot etnisk diskriminering og tiltak for å fremme etnisk likestilling - utvalgets vurderinger og forslag

*Kap. 11, Strafferettslig vern mot rasistiske ytringer og handlinger*, inneholder i kap. 11.2 en utredning om rasediskriminerende ytringer skrevet av advokat Kyrre Eggen på oppdrag for utvalget. I denne utredningen foretas det en gjennomgang av Norges internasjonale forpliktelser når det gjelder rasediskriminerende ytringer, en drøftelse av gjeldende norsk rett og en vurdering av i hvilken utstrekning gjeldende rett er forenlig med Norges internasjonale forpliktelser. Videre foretas det en vurdering av i hvilken utstrekning Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny § 100 i Grunnloven vil innebære noen endring i dagens rettstilstand og hvorvidt dette forslaget er forenlig med Norges internasjonale forpliktelser. Eggen konkluderer med at straffeloven § 135 a om rasistiske ytringer mv., slik den er praktisert av Høyesterett, ligger innenfor norske myndigheters handlingsrom etter folkeretten. Det vil også være mulig å utvide bestemmelsens virkeområde uten å krenke ytringsfriheten. Samtidig vil det også være mulig å modifisere bestemmelsen i samsvar med Ytringsfrihetskommisjonens forslag, uten å krenke Norges forpliktelser til å forby rasediskriminerende ytringer. En vedtagelse av Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny Grl. § 100 vil neppe innebære endringer av betydning for forståelsen av strl. § 135 a. Samtidig vil en eventuell utvidelse av § 135 a slik at det blir en mer omfattende adgang til å anvende straff for rasistiske ytringer, kunne være vanskelig å forene med den foreslåtte nye grunnlovsbestemmelsen, avhengig av utformingen av en slik utvidelse.

Utvalget drøfter deretter straffeloven § 135 a, og mener at den bør gjøres mer effektiv gjennom enkelte endringer. Det foreslås at skyldkravet endres fra det alminnelige strafferettslige forsettskravet til «forsett eller grov uaktsomhet». Videre foreslås det en viss utvidelse av anvendelsesområdet slik at det skal være tilstrekkelig at uttalelsen eller meddelelsen er skjedd i nærvær av et mindre antall personer. Rene topartsforhold vil ikke i noe fall være omfattet. Det foreslås også at kravet om at noen må *utsettes* for hat, forfølgelse eller ringeakt endres til at gjerningspersonen har *fremmet* hat mv. Videre foreslås at begrepet «trosvikjennelse» erstattes med «religion», og at begrepet «rase» tas ut av loven. De to siste endringene er ikke ment å innebære noen realitetsendringer.

Straffeloven § 349 a om diskriminering ved tilgang til varer og tjenester mv. foreslås ikke endret, utover at også her bør begrepet «trosvikjennelse» erstattes med «religion» og begrepet «rase» tas ut av loven. Det vises til at de forholdene som rammes av bestemmelsen også vil rammes av det sivilrettslige diskrimineringsforbudet i ny lov mot etnisk diskriminering, som samtidig vil favne langt videre enn straffebestemmelsen.

Utvalget har også vurdert hvorvidt straffelovens regler om skjerping av straffen ved rasistisk motivering bør utvides, men foreslår ingen endringer her.

*Kap. 12, Forbud mot organisert rasistisk virksomhet*, tar utgangspunkt i FNs rasediskrimineringskonvensjon og dens krav om forbud mot rasistiske organisasjoner, og den kritikk som har vært rettet mot Norge for manglende oppfyllelse av dette kravet. Det refereres videre til en rapport avgitt våren 2001 av en studiegruppe nedsatt av Justisdepartementet for å undersøke tiltak mot rasisme og nynazisme i Sverige og Tyskland, og det gis en oversikt over foreningsforbud i tysk rett. Utvalget drøfter argumenter for og mot innføring av et organisasjonsforbud. Studiegruppen gikk imot innføring av et slikt forbud, og utvalget viser bl.a. til ulike høringsuttalelser til denne rapporten. Etter utvalgets syn foreligger det vektige argumenter i begge retninger. Utvalgets konklusjon er at den norske lovgivningen bør inneholde et forbud mot organisert rasistisk virksomhet. En annen løsning ville være vanskelig å forene med Norges forpliktelser etter FNs rasediskrimineringskonvensjon, og ville også være uheldig av andre grunner. Men de motargumentene som er anført, bør tillegges stor vekt i forbindelse med den konkrete utformingen av forbudet. Utvalget foreslår ikke at det skal kunne treffes en avgjørelse som formelt forbyr en konkret organisasjon, noe som uansett ville være lite effektivt da en stor del av den virksomhet som bør rammes er av løsere organisatorisk karakter. Det bør i stedet innføres reaksjonsmuligheter som rammer etnisk diskriminering knyttet til organisert virksomhet, og dessuten andre former for slik diskriminering i samvirke. Utvalget foreslår at det utformes et særskilt forbud i lov mot etnisk diskriminering rettet mot den som i samvirke med andre eller ved organisert rasistisk virksomhet tilskynder til eller deltar i etnisk diskriminering. Forbudet skal kunne håndheves ved hjelp av både sivilrettslige og strafferettslige sanksjoner. Utvalget mener at dette forbudet sett i sammenheng med den øvrige lovgivning vil innebære at kravet i FNs rasediskrimineringskonvensjon blir oppfylt.

*I kap. 13, Forbud mot etnisk diskriminering*, fremmer og begrunner utvalget sine forslag til lovens sentrale materielle bestemmelser m.m. Lovens geografiske og saklige virkeområde drøftes. Utkastet bygger på at loven skal komme til anvendelse i alle områder hvor Norge har jurisdiksjon. Videre foreslås det at loven skal gjelde generelt på alle samfunnsområder, med unntak for familieliv og rent personlige forhold. Avgrensningen mot personlige forhold vil for eksempel innebære at utleie av hybel i egen bolig ikke vil være omfattet av loven, men at tilbud til allmennheten om for eksempel leie av leilighet hvor utleier ikke selv bor eller om kjøp av bruktbil mv. vil være omfattet av loven.

Det foreslås at loven skal inneholde en egen formålsparagraf. Formålet vil først og fremst være å gi et helhetlig og effektivt vern for enkeltindivider mot usaklig forskjellsbehandling med bakgrunn i vedkommendes etnisitet. I tråd med det som foreslås som lovens hovedregel; et forbud mot etnisk diskriminering, vil hovedformålet være å hindre diskriminering. Men formålet vil favne videre og ta sikte på å bidra til en mer vidtgående tilrettelegging av forholdene for etniske minoriteter gjennom å sikre at alle får like rettigheter og like muligheter.

Utvalget drøfter videre hvordan loven bør angi de forhold det skal være forbudt å diskriminere på grunnlag av. I ulike lover og konvensjoner har det vært benyttet en rekke begreper for å angi diskrimineringsgrunnlag, som rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, språk, religion mv. Siktemålet med loven er å hindre etnisk diskriminering, og utvalget tar utgangspunkt i begrepet etnisitet. Begrepet inneholder en rekke elementer, men vil kunne beskrives med utgangspunkt i forhold som binder personer sammen som en etnisk gruppe. I denne forbindelse vises det blant annet til begrepene kultur, identitet og nasjonalitet. Begrepet rase behandles nærmere, og utvalget mener at dette begrepet ikke bør benyttes da det ikke kan gis noe forsvarlig vitenskapelig innhold, ikke inneholder noe som er av betydning for vurderingen av forskjeller mellom folkegrupper og er sterkt belastet.

Utvalget foreslår å angi «etnisitet» alene som diskrimineringsgrunnlag. Dette vil inkludere en rekke av de elementene som er angitt uttrykkelig i en del lover og konvensjoner. En oppregning av slike elementer vil likevel kunne oppfattes som begrensende, mens etnisitetsbegrepet i seg selv er vidt og fleksibelt.

## Bilag 5

Utvalget drøfter særskilt forholdet mellom etnisitet og religion, og fremholder at også religion kan være et element i etnisiteten. Utvalget foreslår ikke at religion stilles opp som et selvstendig diskrimineringsgrunnlag i loven. Et vern mot all diskriminering som er knyttet til religion, uavhengig av etnisitet, ville gå utover det som er formålet med loven.

Videre behandles diskrimineringsbegrepet og lovens generelle diskrimineringsforbud. Utvalget foreslår at loven skal stille opp et uttrykkelig vern mot både direkte og indirekte diskriminering. Direkte diskriminering vil finne sted der en person blir behandlet dårligere enn andre, eventuelt gjennom en unnlattelse av å handle, og denne ulike behandlingen har sin årsak nettopp i vedkommendes etnisitet. Handlingen e.l. behøver likevel ikke å være motivert i noe ønske om å diskriminere, og den som utfører handlingen behøver heller ikke å være bevisst på at handlingen reelt er begrunnet i den aktuelle personens etnisitet. Indirekte diskriminering omfatter tilfeller hvor en tilsynelatende nøytral handling, bestemmelse, praksis e.l. fører til at personer med en bestemt etnisk bakgrunn stilles dårligere enn andre. I begge tilfeller gjelder likevel at det ikke foreligger diskriminering dersom handlingen har et saklig formål, ikke er uforholdsmessig inngripende og handlingen er nødvendig for at formålet skal kunne oppnås. For øvrig vil også annonsering med diskriminerende innhold omfattes av diskrimineringsforbudet.

Utvalget foreslår at det stilles opp et særskilt forbud mot trakassering på etnisk grunnlag. Selv om noen former for etnisk trakassering allerede vil kunne fanges opp av annet lovverk, utgjør trakassering en særskilt form for diskriminering som bør forbys på generell basis. Med trakassering menes gjentatte eller vedvarende handlinger eller ytringer som er rettet mot bestemte personer nettopp på grunn av deres etnisitet, og som faktisk virker eller har til formål å virke krenkende, nedverdiggende e.l.

Utvalget foreslår også et særskilt forbud mot instruks om å diskriminere eller trakassere. Selv om diskriminerende handlinger med utgangspunkt i en instruks vil rammes av det alminnelige diskrimineringsforbudet, vil et forbud som nevnt kunne ramme instruks i seg selv uavhengig av om den har resultert i noen konkrete diskriminerende handlinger eller trakassering.

I tilknytning til det alminnelige, sivilrettslige diskrimineringsforbudet foreslås det en presisering av at det er forbudt å tilskynde til eller delta i diskriminering i samvirke med andre. I kap. 12 fremmer utvalget forslag om en straffebestemmelse som vil dekke samme forhold.

Utvalget foreslår en lovfesting av at positiv særbehandling av bestemte etniske grupper eller individer for å fremme lovens formål, ikke skal anses som diskriminering i strid med loven. Dette er i samsvar med det som følger av FNs rasediskrimineringskonvensjon og andre konvensjoner, og andre lands lovgivning om etnisk diskriminering.

Den som vil ta opp en sak om påstått etnisk diskriminering, kan risikere å bli utsatt for negativ gjengjeldelse av mer eller mindre alvorlig art. Utvalget foreslår at det innføres en særskilt beskyttelse mot slik gjengjeldelse, gjennom en bestemmelse som uttrykkelig forbyr å gjøre bruk av negativ gjengjeldelse mot en person som har fremmet eller vil fremme klage over brudd på loven. Det foreslås at forbudet også skal omfatte vitner i diskrimineringsaken. De tilfeller der klageren har opptrådt grovt uaktsomt for eksempel ved å fremsette en falsk eller useriøs klage, vil falle utenfor vernet.

Utvalget foreslår at det skal gjelde en generell regel om delt bevisbyrde i sivile saker etter lov mot etnisk diskriminering. Dette innebærer at i de tilfellene hvor det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at diskriminering har funnet sted, skal slik diskriminering anses bevist med mindre den som har utført handlingen sannsynliggjør at dette likevel ikke er tilfelle. En slik bestemmelse vil medvirke til å fremme en effektiv håndheving av lovens regler, og vil kunne være av stor betydning for å sikre at loven fungerer i samsvar med intensjonene. Også når det påstås å ha funnet sted en negativ gjengjeldelse i strid med loven, bør samme bevisbyrde regel gjelde. Utvalget drøfter om det også bør innføres en opplysningsplikt for den

---

## Bilag 5

som påstås å ha diskriminert i strid med lovens regler, ved at den som mener seg diskriminert forut for og uavhengig av om det reises sak etter loven skal kunne kreve visse opplysninger som kan bidra til å oppklare forholdet. Utvalget foreslår at en slik regel begrenses til ansettelser, i samsvar med det som i dag følger av arbeidsmiljøloven § 55 A.

*I kap. 14, Reaksjoner*, drøfter utvalget hvilke reaksjoner som bør stå til rådighet ved brudd på loven. Det vil kunne gis erstatning for økonomisk tap etter alminnelige erstatningsregler. Utvalget foreslår at det etableres en særskilt ordning med en skjønnsmessig utmålt økonomisk oppreisning til fornærmede i saker etter lov mot etnisk diskriminering. Utgangspunktet er at oppreisning alltid skal gis når enkeltindivider er rammet gjennom brudd på loven, men i særlige tilfeller er det adgang til å unnlate å utmåle noen oppreisning. Dersom det diskriminerende forhold er av vedvarende art, skal det kunne gis pålegg om stansing, retting eller andre tiltak som er nødvendig for å gjenopprette lovlig tilstand. Det skal også kunne fastsettes en tvangsmulkt for å sikre gjennomføringen av slike pålegg. Det foreslås ikke strafferettslige reaksjoner for brudd på loven utover det som er knyttet til forbud mot organisert rasistisk virksomhet, jf. kap. 12, men det foreslås at det skal være straffbart å unnlate å etterkomme pålegg om stansing eller retting mv.

*Kap. 15, Særlige tiltak for å fremme etnisk likestilling*, behandler ulike virkemidler som vil kunne være aktuelle i arbeidet for å oppnå etnisk likestilling, utover det som kan oppnås gjennom et forbud mot etnisk diskriminering. Utvalget foreslår at det innføres en særlig aktivitetsplikt for offentlige myndigheter og for arbeidsgivere innen både privat og offentlig sektor, samt for arbeidslivets organisasjoner. Plikten vil innebære en aktiv og planmessig innsats med sikte på å fremme lovens formål. Det foreslås også at det skal redegjøres i årsberetninger eller årsbudsjetter for tiltak som er iverksatt eller planlagt for å oppfylle aktivitetsplikten.

Videre drøfter utvalget om registrering av opplysninger om etnisitet kan brukes som et virkemiddel for å sikre etnisk likestilling, først og fremst innen arbeidslivet. Det finnes sterke motforestillinger mot slik registrering, både på prinsipielt og historisk grunnlag. Samtidig vil slik registrering kunne bidra til å gi en informasjon som vil kunne være av betydning i arbeidet for å fremme likestilling mellom ulike etniske grupper. Utvalget gjennomgår de sentrale bestemmelsene i personopplysningsloven for å vise hvilke muligheter gjeldende rett gir til å registrere opplysninger om etnisitet. Det gis også noen eksempler på sentrale registre som allerede inneholder en del slike opplysninger, og muligheter for å hente informasjon gjennom samkjøring av slike registre. Selv om utvalget mener det er et stort behov for et detaljert kunnskapsgrunnlag om situasjonen for etniske minoriteter på ulike samfunnsområder, foreslår ikke utvalget å innføre noen mer omfattende og generell hjemmel for registrering av opplysninger om etnisitet enn det som allerede finnes.

Til slutt drøftes spørsmålet om å anvende klausuler om ikke-diskriminering i forbindelse med offentlige anskaffelser. Utvalget mener at det vil være mulig å ta i bruk slike klausuler som et ledd i arbeidet for å oppnå etnisk likestilling. Dette reiser likevel en del spørsmål som utvalget ikke har hatt mulighet for å gå nærmere inn på, og utvalget foreslår at det foretas en særskilt utredning om aktiv bruk av ikke-diskrimineringsklausuler ved kjøp av varer eller tjenester til det offentlige samt i forbindelse med offentlige bygge- og anleggskontrakter.

*Kap. 16, Utestedsdiskriminering*, behandler spørsmål omkring etnisk diskriminering i forbindelse med tilgang til utesteder. Slik diskriminering vil omfattes av lovens generelle forbud, men det drøftes om det bør fastsettes særskilte reaksjoner for å hindre denne spesielle formen for diskriminering. Det foretas en gjennomgang av gjeldende rett for å vurdere hvilke reaksjonsmuligheter som står til rådighet etter alkoholloven, serveringsloven og straffeloven. Utvalget mener det er behov for et mer effektivt vern, og foreslår at det vedtas en særskilt hjemmel for kortvarig stengning av et utested dersom det er nødvendig for å avverge eller stanse brudd på lovens forbud mot diskriminering. Det foreslås at avgjørelse om slik stengning treffes av tingretten etter begjæring fra det organet utvalget foreslår opprettet for å håndheve

## Bilag 5

loven i første instans, Diskrimineringsstilsynet, jf. kap. 19. Videre foreslår utvalget noen endringer i alkoholloven og serveringsloven. Siktemålet er å utvide mulighetene til å legge vekt på om det forekommer etnisk diskriminering ved utstedet i forbindelse med utstedelse eller tilbakekall av skjenke- eller serveringsbevilling, samt å utvide politiets hjemmel til å foreta kortvarig stengning av et serveringssted.

I *kap. 17, Forholdet til arbeidsmiljøloven og boliglovgivningen*, drøftes forholdet mellom den eksisterende bestemmelse i arbeidsmiljøloven om forbud mot diskriminering på bl.a. etnisk grunnlag ved ansettelse og den nye loven mot etnisk diskriminering. Den nye loven er ment å være helt generell og vil dermed også dekke arbeidslivet, herunder ansettelsessituasjoner. Utvalget foreslår derfor at diskrimineringsgrunnlagene som er knyttet til etnisitet tas ut av arbeidsmiljøloven § 55 A. Ved oppsigelse og avskjed vil det likevel foreligge et dobbelt vern mot etnisk diskriminering gjennom arbeidsmiljølovens generelle regler med forbud mot å ta usaklige hensyn og den nye loven. Lov mot etnisk diskriminering vil også gjelde boligsektoren, og utvalget ser ikke grunn til at boliglovgivningen skal inneholde egne, tilsvarende regler om forbud mot etnisk diskriminering.

## **2.7 Dokumentasjon av etnisk diskriminering, håndheving av lov mot etnisk diskriminering og SMEDs fremtidige rolle**

*Kap. 18, Dokumentasjon om art og omfang av etnisk diskriminering*, redegjør for dagens situasjon når det gjelder registrering og innsamling av data om etnisk diskriminering. Det er i Norge i dag ikke noe overordnet og felles system for innsamling av systematiske og sikre data. Det gjøres rede for metodiske vanskeligheter ved dokumentering av etnisk diskriminering, og for hvilke instanser som har mer eller mindre utviklede rutiner for innsamling av data om art og omfang av slik diskriminering. For å kunne bekjempe diskriminering, er det nødvendig å ha et så sikkert kunnskapsgrunnlag som mulig, og det pekes på ulike måter å forbedre kunnskapene på. Det kan dreie seg om ulike former for registrering av saker og henvendelser i diverse offentlige og private organer, statistikkføring og rapportering, forskning og undersøkelser, medieovervåking m.m. Utvalget mener det er behov for en helhetlig dokumentasjon av art og omfang av etnisk diskriminering, noe som krever omlegging av registreringsrutiner, systematisk rapportering fra berørte instanser, forbedret statistikkføring, spesialundersøkelser og forskning. Utvalget foreslår at det overordnede ansvaret for disse oppgavene legges til et Kompetansesenter for etnisk likestilling, jf. kap. 20.

*Kap. 19, Håndheving av loven*, inneholder utvalgets vurderinger og forslag om hvilke organer som bør håndheve loven og hva slags oppgaver og kompetanse disse bør ha. Domstolsbehandling av sivile saker om etnisk diskriminering bør så langt mulig unngås, og det bør opprettes særskilte forvaltningsmessige organer til å håndheve loven. Utvalget mener at disse oppgavene ikke kan legges til noen eksisterende organer, se også kap. 20 om den fremtidige rollen til Senter mot etnisk diskriminering (SMED). Utvalget foreslår at loven i første instans skal håndheves av et nytt, faglig uavhengig organ som kan kalles Diskrimineringsstilsynet. Det forutsettes at det vil være en lav terskel for å ta kontakt med dette organet, og at tilsynet vil få en sentral rolle i det fremtidige arbeidet mot etnisk diskriminering. Diskrimineringsstilsynet skal behandle saker som bringes inn for den av en person som selv mener å være utsatt for etnisk diskriminering, eller av andre som mener å kjenne til diskriminerende forhold. Tilsynet bør likevel ha en viss frihet til å vurdere om det er grunn til å ta en sak til behandling. Tilsynet må også kunne ta opp saker på eget tiltak. Ordinært skal det tas sikte på å oppnå en løsning gjennom meglingsforretning. Fører ikke dette frem, skal tilsynet ha adgang til å treffe bindende vedtak. I tillegg til å ta stilling til om det foreligger brudd på loven, skal tilsynet ha myndighet til å fastsette bruk av alle de reaksjoner som står til rådighet og som er omhandlet i kap. 14.

Det foreslås videre å opprette et klageorgan, Klagenemnda for etnisk diskriminering, til behandling av klager over Diskrimineringsstilsynets vedtak.

---

## **Bilag 5**

I forhold til andre forvaltningsmyndigheter vil likevel den formelle vedtakskompetansen være begrenset, ved at tilsynet og klageorganet ikke vil kunne oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre og ikke gi pålegg om hvordan forvaltningsmyndighet må nyttes for å unngå strid med loven. Det kan heller ikke gis andre pålegg som binder Kongen eller et departement. Det må likevel tas stilling til om det foreligger et diskriminerende forhold i strid med loven, og når saken gjelder andre deler av forvaltningen enn Kongen eller et departement vil det bl.a. kunne fastsettes oppreisning.

Utvalget drøfter videre visse sider ved saksbehandlingen, og foreslår en bestemmelse om opplysningsplikt overfor tilsynet og klageorganet. Forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven tas opp.

Utvalget foreslår at vedtak av tilsynet eller klageorganet skal kunne bringes inn for domstolene til full overprøving. Det vil også være adgang til å bringe en sak direkte inn for domstolene uten å gå veien om de særskilte håndhevingsorganene, selv om dette ikke antas å ville skje særlig ofte i praksis.

Utvalget drøfter særskilt adgangen for organisasjoner til å reise sak på vegne av eller til støtte for personer som er utsatt for etnisk diskriminering. Det vises hvilke muligheter gjeldende rett gir, og det foreslås en særskilt regel som utvider adgangen til å bruke organisasjoner som fullmektig.

Det foreslås at nærmere bestemmelser om håndhevingsorganene og deres virksomhet fastsettes i forskrift.

*Kap. 20, Senter mot etnisk diskriminering og dets framtidige rolle, redegjør først for virksomheten til Senter mot etnisk diskriminering (SMED) i dag. SMED yter rettshjelp, overvåker og dokumenterer art og omfang av etnisk diskriminering, og driver utadrettet virksomhet. SMED ble opprettet i 1998 for en prøveperiode, opprinnelig ut 2002. Det er nå politisk avgjort at SMED skal videreføres på permanent basis, men hvilken måte dette skal gjøres på vil vurderes i sammenheng med forslaget om ny lov. Det fremgår særskilt av utvalgets mandat at utvalget skal vurdere den fremtidige rollen til SMED, og utvalget drøfter tre ulike modeller for videreføring av SMED. Alle modellene må ses i lys av at utvalget mener det er påkrevd med særskilte organer til å håndheve ny lov mot etnisk diskriminering, jf. kap. 19. Den ene modellen går ut på å opprettholde SMED som et rettshjelpskontor. Utvalget anbefaler likevel ikke denne modellen, og viser til at opprettelse av et eget organ for håndheving av den nye loven vil redusere behovet for en særskilt rettshjelpsordning. I den grad det fortsatt vil være nødvendig, bør behovet kunne dekkes av andre, eksisterende rettshjelpstilbud. Den andre modellen som drøftes er omdanning av SMED til et Kompetansesenter for etnisk likestilling. Dette er den løsningen utvalget anbefaler. Et slikt kompetansesenter vil kunne ha oppgaver i form av kunnskapsutvikling, holdnings- og atferdspåvirkning, en generell støtte- og veiledningstjeneste for offentlige og private instanser, dokumentasjon og overvåking av etnisk diskriminering, og vil ha en generell pådriverrolle innen feltet. Den tredje modellen som drøftes er omdanning av SMED til håndhevingsorgan for ny lov mot etnisk diskriminering, jf. utvalgets forslag om opprettelse av Tilsyn for etnisk diskriminering. Utvalget anbefaler ikke en slik ordning, da en rekke av de nevnte oppgavene som kan legges til et kompetansesenter ikke vil kunne ivaretas av tilsynsmyndigheten. Utvalget mener det er nødvendig med et særskilt organ ved siden av tilsynsmyndigheten for å ivareta disse oppgavene, og foreslår derfor at SMED omdannes til et Kompetansesenter for etnisk likestilling.*

## **2.8 Kommentarer til lovforslagene. Økonomiske og administrative konsekvenser**

*I kap. 21, Utkast til lov mot etnisk diskriminering og endringer i andre lover. Merkenader til de enkelte bestemmelsene, gir utvalget en samlet fremstilling av lovforslagene med kommentarer til de enkelte bestemmelsene. Forslaget til lov mot etnisk diskriminering inneholder bestemmelser om lovens formål og virkeområde, og et generelt diskrimineringsforbud som også inkluderer forbud mot trakassering og instruksjoner om å diskriminere. Videre er det tatt inn regler om adgang til positiv særbehandling, forbud mot negativ gjengjeldelse, bevisbyrde og arbeidsgivers opplysningsplikt i tilsettingssaker. Det foreslås en særskilt aktivitetsplikt for arbeidsgivere, arbeidslivets organisasjoner og offentlige myndigheter. Videre inneholder*

---

### **Bilag 5**

lovutkastet en rekke regler om håndheving av loven; om håndhevende organer, deres organisering, oppgaver og kompetanse, og om reaksjoner mot brudd på loven, først og fremst av sivilrettslig art. Utkastet inneholder et særskilt straffesanksjonert forbud mot organisert rasistisk virksomhet. Det foreslås også opprettet et Kompetansesenter for etnisk likestilling.

Forslag til endringer i andre lover omfatter dels endringer som har en direkte tilknytning til lov mot etnisk diskriminering, og dels endringer av selvstendig art som kan gjennomføres uavhengig av denne loven. Det foreslås en endring i arbeidsmiljøloven som følge av at lov mot etnisk diskriminering også vil omfatte ansettelsessituasjoner. Videre foreslås det mindre endringer i kommuneloven og regnskapsloven i tilknytning til forslaget om en aktivitetsplikt i lov mot etnisk diskriminering og rapportering av hvordan plikten følges opp. Det foreslås også noen endringer i alkoholloven og serveringsloven for å gjøre vernet mot etnisk diskriminering ved utesteder mer effektivt.

Forslaget til endringer i straffeloven § 135 a om rasistiske ytringer tar sikte på å gjøre bestemmelsen mer effektiv. Det foreslås noen mindre justeringer i straffeloven § 349 a som ikke innebærer noen realitetsendringer. Videre foreslås det en endring i menneskerettsloven med sikte på å inkorporere FNs rasediskrimineringskonvensjon i norsk rett. Disse forslagene har ikke noen nødvendig sammenheng med forslaget til ny lov mot etnisk diskriminering.

I *kap. 22, Administrative og økonomiske konsekvenser* av utvalgets forslag, viser utvalget til at den samfunnsøkonomiske nytte av lovgivning mot etnisk diskriminering er vanskelig å vurdere. Når det gjelder konsekvenser generelt for offentlig sektor, vil den aktivitetsplikt som utvalget foreslår for alle offentlige myndigheter, herunder også i deres funksjon som arbeidsgiver, kreve en viss innsats også i form av ressurser. Samtidig må forslaget antas å ville føre til en bedre samlet ressursutnyttelse. De forslagene som utvilsomt vil få økonomiske konsekvenser, er opprettelsen av nye håndhevingsorganer (Diskrimineringstilsynet og Klagenemnda for etnisk diskriminering). Utvalget anslår at det vil være nødvendig med kr. 7,5 mill. pr. år til disse organene samlet. Det foreslåtte Kompetansesenter for etnisk likestilling vil være en videreføring av SMED, og antas å ville ha behov for et budsjett tilsvarende det SMED har, dvs. 6 mill. kr. i 2002. Det forslaget som vil kunne ivareta hensynet til uendret ressursbruk, vil være å unnlate å opprette egne håndhevingsorganer og overlate håndhevingen av den nye lovgivningen til domstolene, et alternativ utvalget sterkt fraråder.

Konsekvenser for privat sektor vil være forholdsvis små. Lovgivningen utdyper og presiserer kravet til likebehandling, og medfører ikke noen økonomiske byrder utover det som følger gjennom forslaget om en aktivitetsplikt for arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner. Utvalget forutsetter likevel at tiltak som iverksettes for å oppfylle aktivitetsplikten vil føre til en bedre samlet ressursutnyttelse.

# SÆRLIGE ORGANER I ANDRE LANDE FOR FREMME AF LIGEBEHANDLING I FORBINDELSE MED OPLEVET DISKRIMINATION PÅ GRUND AF RACE ELLER ETNISK OPRINDELSE

---

## 1. Indledning

I det følgende gennemgås særlige klageorganer eller lignende organer for fremme af ligebehandling i forbindelse med oplevet diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse i fire udvalgte europæiske lande: Sverige, Norge, England og Holland.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang EU-direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse nødvendiggør ændring i de pågældende landes regler om særlige organer til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, er ikke omtalt i kapitlet.<sup>245</sup> Det er således alene den gældende retstilstand i de enkelte lande pr. august måned 2002, der beskrives.

Ligeledes tilsigtes ikke at give en udtømmende beskrivelse af de enkelte landes lovgivning om forbudet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i de enkelte landes lovgivning, idet sådan lovgivning alene er medtaget i det omfang, dette har været nødvendigt for at kunne beskrive adgangen til klage eller bistand hertil.

## 2. Sverige<sup>246</sup>

Der er ikke oprettet et særligt klageorgan for så vidt angår etnisk diskrimination i Sverige. Derimod er der oprettet en ombudsordning og et særligt nævn mod diskrimination.

I 1986 oprettedes Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Institutionen er en statslig myndighed. Ombudsmanden udpeges af regeringen for seks år af gangen. Budgettet for institutionen fastsættes af den svenske Riksdag.

DO består af et sekretariat bestående af cirka 15 medarbejdere, hvoraf de fleste er jurister. DO behandler omkring 1000 sager om året.

DO's kompetence er fastlagt ved lov, dels i "lag (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering" og dels i "lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet".<sup>247</sup>

Etnisk diskrimination defineres i § 1 i *lag om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*. Efter § 2 udpeger regeringen en ombudsmand, som skal virke for, at etnisk diskrimination ikke forekommer i arbejdslivet eller på andre samfundsområder.

---

<sup>245</sup> Der henvises i stedet til "Research on National and European Legislation Combating Racism", Joint project of The Migration Policy Group and The European Monitoring Centre on Racism & Xenophobia", project period: 1 May 1999 - 31 January 2000.

<sup>246</sup> Der henvises til følgende materiale: "DO och lagen", pjece udgivet af Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, 2:a upplagen 0101, "Specialised bodies on Equal Treatment and Non-discrimination: the directive of the European Union, the recommendation of the Council of Europe and the examples of the Netherlands, the United Kingdom, Belgium and Sweden", s. 14-15, udarbejdet af Marcel Zwamborn 18. oktober 2000 for MEDE European Consultancy B.V., Holland, i samarbejde med Minority Rights Group International, UK, Pia Justesen (2000), s. 396 og s. 402, samt "Research on National and European Legislation Combating Racism" (se note ovenfor). Endvidere kan henvises til hjemmesiden for Ombudsmannen mot etnisk diskriminering: [www.do.se](http://www.do.se).

<sup>247</sup> Disse to love er optrykt som bilag 7 og 8 til betænkningen.

## Bilag 6



Efter § 3 skal DO gennem rådgivning og på anden vis medvirke til, at den, der udsættes for diskrimination, kan varetage sine rettigheder. DO skal endvidere – i samarbejde med myndigheder, virksomheder og organisationer samt gennem opinionsdannelse, information og lignende – tage initiativ til tiltag rettet mod etnisk diskrimination.

DO skal særligt forsøge at modvirke, at arbejdssøgende udsættes for etnisk diskrimination, jf. § 4. Herudover skal DO i samarbejde med arbejdsgivere og berørte faglige organisationer (forsøge at) fremme et godt forhold mellem forskellige etniske grupper i arbejdslivet. Endelig skal DO føre tilsyn med, at lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet efterleves i overensstemmelse med bestemmelserne i loven.

Ifølge *lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet* skal DO efter anmodning mægle i og som en sidste mulighed føre sager om etnisk diskrimination ved Arbetsdomstolen. DO har derimod ikke kompetence til at afgøre individuelle klagesager. Herudover skal DO se til, at arbejdsgivere som foreskrevet i loven (§§ 5-7) aktivt forsøger at skabe lige muligheder og rettigheder for alle uanset etnisk oprindelse (etnisk mangfoldighed) på de enkelte arbejdspladser i relation til ansættelse, arbejdsvilkår og udviklingsmuligheder m.v.

Efter lovens § 22 skal DO i første omgang forsøge at få arbejdsgivere til frivilligt at følge bestemmelserne i loven, ligesom DO i øvrigt skal medvirke i bestræbelserne på at fremme etnisk mangfoldighed i arbejdslivet.

Samtidig oprettes et særligt nævn mod diskrimination. Det følger af lovens § 21, at der – foruden oprettelsen af en DO, hvilket er sket ved *lag om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering* – skal oprettes et nämnd mot etnisk diskriminering, der skal føre tilsyn med lovens efterlevelse.

Nämnden mot diskriminering har til hovedopgave at håndhæve arbejdsgiveres forpligtelse efter §§ 5-7 til at iværksætte aktive foranstaltninger mod etnisk diskrimination og for etnisk mangfoldighed. Nævnet skal efter lovens § 23 tage stilling til anmodninger fra DO om at beordre en arbejdsgiver til at opfylde sine forpligtelser, ligesom nævnet efter § 26 kan beslutte, at arbejdsgiveren pålægges tvangsbøder, indtil de påkrævede aktive foranstaltninger mod etnisk diskrimination iværksættes.

Efter § 24 har arbejdsgiveren pligt til efter anmodning herom fra DO at fremkomme med relevante oplysninger om forholdene i arbejdsgiverens virksomhed, der har betydning for DO's tilsynsforpligtelse efter § 21.

Såfremt en person er blevet forbigået i en ansættelsessituation på grund af personens etniske oprindelse, kan han eller hun anmelde det til DO. Efter § 37 kan DO bringe en sag om overtrædelse af en række af lovens bestemmelser – §§ 8-10 og §§ 12-20, jf. § 36 – for Arbetsdomstolen, såfremt arbejdstageren eller jobansøgeren indvilliger heri, og hvis DO finder, at en dom i tvisten er betydningsfuld for lovens efterlevelse eller af andre særlige grunde. DO kan ligeledes under samme sag fremdrage andre forhold på vegne af den enkelte.

Hvis anmelderen er medlem af et fagforbund, er DO imidlertid efter lovens § 38 forpligtet til at spørge forbundet, om det vil tage sagen op. Hvis forbundet afviser at føre sagen, kan DO efter § 38 foretage en nærmere undersøgelse. DO er som nævnt i medfør af § 22 i første omgang forpligtet til at søge at overbevise arbejdsgiveren om frivilligt at følge lovens regler. En del sager løses derfor gennem mægling og forlig. Hvis sagen ikke løses gennem forlig, kan DO efter § 37 føre sagen ved Arbetsdomstolen.

DO har som nævnt til opgave at virke for, at etnisk diskrimination ikke forekommer på noget samfundsområde. Uden for arbejdslivet kan DO imidlertid ikke selv føre sagen for en domstol. En retlig beskyttelse mod diskrimination på grund af etnisk oprindelse på andre områder end i arbejdslivet findes i *16 kap. 9 § brottsbalken* (olaga diskriminering), hvorefter en næringsdrivende eller en ansat eller den, der handler på vegne heraf m.v. vil kunne idømmes bøde eller fængsel i op til et år. Alene politiet – og dermed ikke DO – kan rejse en sag for domstolene i denne type sager. En anmeldelse vil kunne

## Bilag 6

---

Særlige organer i andre lande for fremme af ligebehandling i forbindelse med oplevet diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse

indbringes for såvel politiet som DO, der i så fald (på grundlag af en fuldmagt) vil kunne viderebringe anmeldelsen til politiet.

DO kan påbegynde undersøgelser af en sag om etnisk diskriminering efter anmeldelse eller af egen drift. I principielle sager kan DO tage initiativ til at mødes med myndigheder, virksomheder og organisationer for at søge at forebygge diskrimination og eventuelt få gennemført generelle ændringer. DO kan ligeledes foreslå regeringen at fremkomme med lovændringer eller andre tiltag for at modvirke etnisk diskrimination.

En klage til DO er ikke bundet af formalitetskrav, ligesom klagen ikke behøver at være på svensk.

### 3. Norge<sup>248</sup>

Der er ikke oprettet et særligt klageorgan for så vidt angår etnisk diskrimination i Norge, ligesom der ikke findes en generel lov om beskyttelse mod diskrimination.

Den (tidligere) norske regerings "Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (1998-2001)" indeholder tiltag til fremme af lige muligheder for alle uanset etnisk oprindelse. Et af disse tiltag er oprettelse af et "Senter mot diskriminering" i en prøveperiode på fem år, der skal have til opgave at yde retshjælp til ofre for diskrimination samt udarbejde årlige rapporter om omfanget og arten af diskrimination.

Senter mot etnisk diskriminering blev oprettet i september 1998 og blev officielt åbnet i februar 1999 for en prøveperiode frem til udgangen af 2002. Der er af regeringen udpeget en bestyrelse, der skal overvåge, at centrets virksomhed er i overensstemmelse med rammerne for centrets virksomhed, der er fastlagt ved et mandat<sup>249</sup> og ved et årligt 'tildelingsbrev' fra Kommunal- og regionaldepartementet. Centret er finansieret af staten. Instruktionsmyndigheden udøves af kongen (regeringen), som også har myndighed til at ændre mandatet, jf. mandatet pkt. 9. Bestyrelsen skal fremlægge årlige rapporter om centrets virksomhed til Kommunal- og regionaldepartementet. Halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne bør i henhold til mandatet pkt. 6 være personer med minoritetsbaggrund.

I henhold til mandatets pkt. 10 skal centret ikke udføre opgaver eller funktioner, som henhører under andre offentlige instanser, eller ordninger, som grænser op til centrets ansvarsområde, men (alene) fungere som et supplement til disse.

Formålet med centret er ifølge mandatets pkt. 3 at sikre individets værn mod diskrimination. Centret har tre forskellige opgaver i den henseende. For det første skal centret yde individuel retshjælp til personer, som mener sig udsat for etnisk diskrimination. For det andet skal centret dokumentere arten og omfanget af diskrimination i Norge. Centret har i den forbindelse en forpligtelse til at overvåge – og følge op på – diskrimination, herunder ved at indsamle data og dokumentation fra bl.a. retshjælpsarbejdet m.v. For det tredje skal centret føre udadrettet virksomhed, bl.a. ved at fremme forslag til tiltag som forhindrer diskrimination i samfundet, herunder ved kontakt til og påvirkning af myndigheder, virksomheder og organisationer. Samtidig har centret en vigtig formidlingsopgave, bl.a. i forhold til centrets dokumentationsarbejde.

Ifølge pkt. 1 i centrets mandat defineres etnisk diskrimination som "[...] negativ forskjellsbehandling på grundlag af trosbekjendelse, rase, hudfarve eller nasjonal eller etnisk opprinnelse". Arbejdet er forankret i FN's konvention af afskaffelse af alle former for racediskrimination.

<sup>248</sup> Der henvises til følgende materiale: "Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (1998-2001)" (findes på Kommunal- og Regionaldepartementets hjemmeside [www.dep.no/krd](http://www.dep.no/krd)), "Menneskerettigheter 1999. Årsrapport om norsk innsats for menneskerettighetene", Utenriksdepartementet 1999 (findes på [www.mr.dep.no](http://www.mr.dep.no)), "Underveis mot et bedre vern", Senter mot etnisk diskriminering (november 1999), "Underveis mot et bedre vern 2000", Senter mot etnisk diskriminering (oktober 2000), samt "Årsrapport 1999", Senter mot etnisk diskriminering (februar 2000). Endvidere kan henvises til hjemmesiden for Senter mot etnisk diskriminering: [www.smed.no](http://www.smed.no).

<sup>249</sup> Mandat for senter mot etnisk diskriminering, fastsatt ved Kongen i statsråd 11. september 1998, fremmet av Kommunal- og regionaldepartementet. Mandatet er vedlagt betænkningen som bilag 9.

## Bilag 6

Centret arbejder som nævnt på at styrke den enkeltes værn mod brud på forbudet mod diskrimination ved at yde retshjælp. I 1999 behandlede centret 179 enkelthenvendelser. Diskrimination på arbejdsmarkedet og forholdet mellem politiet og etniske minoriteter udgør den største gruppe af sager (henholdsvis 26 og 18 pct.). Herudover modtog centret henvendelser vedrørende diskrimination på socialområdet (14,5 pct.), på boligmarkedet (4 pct.), i skolen (7 pct.) og i forhold til forvaltningen af udlændingelovgivningen (12 pct.).

Resultatet af retshjælpsindsatsen i 1999 varierede fra sag til sag. Halvdelen af sagerne afsluttedes med en mundtlig rådgivning om rettigheder og lovgivning m.v. I cirka 40 tilfælde førte centrets indtræden i sagerne til en økonomisk kompensation, moralsk oprejsning, omgørelse af en afgørelse eller beslutning, ændring af modpartens praksis eller en beklagelse. Tolv sager blev indbragt for retsapparatet, hvoraf der i tre sager blev opnået forlig, mens tre sager blev frafaldet. Seks af sagerne var fortsat verserende ved årets udgang.

Centret kan ikke selv føre sager – hverken civile eller strafferetlige – for domstolene. I principielle sager kan centret dække klagerens omkostninger til advokatbistand ved at føre en sag for domstolene, jf. mandatet pkt. 5, der henviser til lov af 13. august 1915 nr. 5 om domstolene.

Det betyder, at alle sager om diskrimination på grund af race og/eller etnisk oprindelse skal indbringes for domstolene på sædvanlig vis, uanset om der er tale om en strafferetlig overtrædelse eller et civilretligt brud på gældende lovgivning.

#### 4. England<sup>250</sup>

Der er ikke oprettet et særligt klageorgan for så vidt angår etnisk diskrimination i England. The Commission for Racial Equality (CRE), der blev oprettet i forbindelse med Race Relations Act 1976, rådgiver og bistår personer, der er af den opfattelse, at de er blevet udsat for racediskrimination. CRE kan derimod ikke selv træffe afgørelser – det kan alene domstolene ("county courts" og "tribunals").

Race Relations Act 1976<sup>251</sup>, som ændret ved Race Relations (Amendment) Act 2000<sup>252</sup>, forbyder forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, nationalitet eller etnisk eller national oprindelse. Med lovændringen blev der bl.a. indføjet positive pligter for en række offentlige myndigheder til at fremme lige muligheder for alle uanset race og gode relationer mellem forskellige etniske grupper, ligesom enhver form for offentlig myndighedsudøvelse – herunder beføjelser tillagt politiet og lokale myndigheder – skal være fri for diskrimination på grund af race m.v. Loven finder desuden anvendelse i relation til arbejdslivet ("jobs and training"), boligområdet, uddannelsesområdet samt serviceområdet generelt ("the provision of goods, facilities or services").

Den engelske lovgivning indeholder bestemmelser om civilretlige klagemuligheder i tilfælde af diskrimination i form af såvel direkte som indirekte diskrimination samt viktimering. Klager i forbindelse med diskrimination i arbejdslivet eller aktiviteter henhørende under fagforeninger bliver behandlet ved arbejdsretlige nævn ("Employment Tribunals"). Begge parter i en sag for en employment tribunal kan påklage afgørelsen til "Employment Appeal Tribunal", for så vidt angår spørgsmål om den retlige normering. Alle andre (civile) klager over diskrimination skal indbringes for de almindelige domstole ("County Courts"). Strafferetlige sager – f.eks. i forbindelse med racistiske ytringer m.v. – kræver godkendelse af "the Attorney General", og disse sager er således reelt underlagt offentlig påtale.

<sup>250</sup> Der henvises til følgende materiale: "Specialised bodies on Equal Treatment and Non-discrimination: the directive of the European Union, the recommendation of the Council of Europe and the examples of the Netherlands, the United Kingdom, Belgium and Sweden", s. 9-12, udarbejdet af Marcel Zwamborn 18. oktober 2000 for MEDE European Consultancy B.V., Holland, i samarbejde med Minority Rights Group International, UK, samt "Research on National and European Legislation Combating Racism" (se note 1), samt "Advice and Assistance from the CRE", Commission for Racial Equality (2001). Endvidere kan henvises til hjemmesiden for Commission for Racial Equality: [www.cre.gov.uk](http://www.cre.gov.uk).

<sup>251</sup> Loven findes på Home Office's internetadresse [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk). Uddrag af loven ("Part I: Discrimination to which Act applies", "Part VII: The Commission for Racial Equality", "Part VIII: Enforcement", samt "Schedule 1") er vedlagt som bilag 10.

<sup>252</sup> Race Relations (Amendment) Act 2000 trådte i kraft den 2. april 2001. Loven findes på Home Office's internetadresse [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk).

### Bilag 6

Særlige organer i andre lande for fremme af ligebehandling i forbindelse med oplevet diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse

Retshjælp ydes alene for repræsentation ved domstolene ("county courts"), hvorimod der ikke ydes retshjælp til repræsentation ved de arbejdsretlige nævn ("Employment Tribunals"). Økonomisk betrængte personer kan dog modtage hjælp til rådgivning i forbindelse med de indledende skridt, før sagen bringes for et nævn. I arbejdsretlige sager tilbydes hjælp til opnåelse af forlig ved ACAS ("the Advisory, Conciliation and Arbitration Service"), der er et uafhængigt mæglingsorgan. Et forlig opnået med hjælp fra ACAS afskærer muligheden for at indbringe sagen for et nævn. Der er ikke pligt til at tage imod tilbudet om mægling via ACAS.

I henhold til Race Relations Act 1976 (med ændringer) kan en civilretlig sag om diskrimination på grund af race føre til, at offeret får tilkendt erstatning for såvel økonomiske som ikke-økonomiske skader.

Klager over racediskriminatorisk materiale i medierne kan ligeledes indbringes for "Press Complaints Commission" eller "Broadcasting Standards Authority". Klager over racediskriminatoriske annoncer m.v. kan indbringes for "Advertising Standards Authority".

I henhold til part VII og Schedule 1 i Race Relations Act 1976 skal der oprettes en "Commission for Racial Equality" (CRE) bestående af otte til 15 personer, der ifølge Race Relations Act 1976 artikel 43 skal have til opgave:

- "(a) to work towards the elimination of discrimination;
- (b) to promote equality of opportunity, and good relations, between persons of different racial groups generally; and
- (c) to keep under review the working of this Act and, when they are so required by the Secretary of State or otherwise think it necessary, draw up and submit to the Secretary of State proposals for amending it".

CRE er finansieret af regeringen, men er i øvrigt et af staten uafhængigt organ, jf. Schedule 1, artikel 2 og 16.

Som nævnt rådgiver og bistår CRE personer, der er af den opfattelse, at de er blevet udsat for racediskrimination. Dette kan bl.a. ske ved almindelig mundtlig rådgivning, forsøg på mægling eller fremskaffelse af juridisk repræsentation. CRE kan derimod ikke selv træffe afgørelser, ligesom CRE ikke kan føre sagen ved domstolene på den pågældendes vegne. Herudover bistår CRE offentlige myndigheder, virksomheder og organisationer med at udforme og gøre opmærksom på retningslinier og typer af praksis, der søger at sikre ligebehandling, ligesom CRE fører oplysningskampagner om lighed og ligebehandling uanset race m.v. Endelig kan CRE selv udføre eller foranstalte – med økonomisk støtte – undersøgelser af mere generel karakter (jf. artikel 45).

CRE er forpligtet til at overveje alle indkomne anmodninger om bistand ("assistance") i forbindelse med oplevet racediskrimination, men er kun forpligtet til at yde bistand, hvis sagen må anses for at være principiel, hvis hensynet til den rådssøgende taler herfor som følge af sagens kompleksitet eller den pågældendes – eller modpartens – situation i øvrigt, eller af hensyn til andre særlige grunde, jf. lovens artikel 66. CRE vurderer tillige, hvorvidt der er en reel chance for at opnå et positivt resultat. I praksis ydes altid en vis indledende rådgivning.

Med henblik på at fastslå, hvorvidt CRE skal gå videre med sagen foretages en indledende undersøgelse af sagens fakta eller andre relevante forhold.

Alle beslutninger om at tilbyde bistand træffes af en komité bestående af "CRE commissioners" ("the Legal Committee"), der mødes hver sjette uge. Komitéens afgørelser er endelige. Et afslag på bistand fra CRE afskærer ikke den rådssøgende fra selv at indbringe sagen for en domstol eller et nævn.

Ifølge artikel 66, stk. 2, kan CRE's bistand inkludere følgende:

- "(a) giving advice;
- (b) procuring or attempting to procure the settlement of any matter in dispute;

## **Bilag 6**

---

Særlige organer i andre lande for fremme af ligebehandling i forbindelse med oplevet diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse

- (c) arranging for the giving of advice or assistance by a solicitor or counsel;
- (d) arranging for representation by any person, including all such assistance as is usually given by a solicitor or counsel in the steps preliminary or incidental to any proceedings, or in arriving at or giving effect to a compromise to avoid or bring to an end any proceedings;
- (e) any other form of assistance which the Commission may consider appropriate,

but paragraph (d) shall not affect the law and practice regulating the descriptions of persons who may appear in, conduct, defend, and address the court in, any proceedings”.

I artikel 66, stk. 5, fastsættes nærmere regler om betaling for CRE's udgifter i fald den rådsøgende modtager en eller anden form for økonomisk kompensation i forbindelse med sagen.

CRE har i henhold til loven med seneste ændringer (jf. artikel 48-52) kompetence til at foretage to former for undersøgelser/efterforskning: ”named person investigations” og ”general investigations”.

”Named person investigations” foretages, hvor en virksomhed eller en person mistænkes for at begå eller have begået diskrimination (omfattet af loven). CRE har i så fald en pligt til at underrette virksomheden eller personen om, at en sådan undersøgelse er indledt, samt give virksomheden eller den pågældende person lejlighed til inden for en rimelig frist at fremkomme med bemærkninger. CRE kan pålægge virksomheden eller den pågældende person at fremlægge dokumentation samt give møde for CRE med henblik på afgivelse af mundtlige oplysninger. Manglende overholdelse eller vilje til at overholde en sådan anmodning kan medføre sanktioner i henhold til gældende lovgivning om vidnepligt. CRE skal i så fald anmode en ”county court” om at udstede et pålæg om efterfølgelse af anmodningen.

Hvis CRE efter sådanne undersøgelser finder det bevist, at der er begået diskriminatoriske handlinger omfattet af loven, kan CRE udstede en ”non-discrimination notice” til virksomheden eller den pågældende person efter at have givet meddelelse herom samt opfordret til inden for en rimelig frist at fremkomme med bemærkninger. Denne ”non-discrimination notice” vil indeholde et pålæg om at iværksætte aktiviteter, der kan forhindre yderligere diskrimination. Manglende overholdelse af meddelelsen kan indbringes for domstolene med anmodning om udstedelse af pålæg om efterlevelse. Modtageren af pålægget kan inden for seks uger påklage beslutningen om at udstede en ”non-discrimination notice” til den relevante myndighed (”industrial tribunal” eller ”county court”). CRE skal i hvert tilfælde udarbejde en rapport om forløbet.

”General investigations” er ikke rettet mod en bestemt virksomhed eller person, men derimod mod en nærmere bestemt aktivitet eller en nærmere bestemt sektor. CRE kan efter indhentelse af tilladelse hos ”the Secretary of State” udstede pålæg om fremlæggelse af dokumentation eller aflæggelse af mundtlig forklaring, ligesom CRE kan udstede anbefalinger til berørte og relevante juridiske eller individuelle personer. CRE er forpligtet til at udarbejde – og eventuelt publicere – en rapport om forløbet.

Endvidere er CRE tillagt beføjelser til at påse, at lovens bestemmelser om forbud mod diskriminatoriske ”advertisements” og opfordring eller instruktion til at diskriminere overholdes, idet CRE i modsat fald kan anmode et ”industrial tribunal” eller en ”county court” om at tilkendegive, at en handling omfattet af lovens forbud mod diskrimination har fundet sted. CRE kan tillige beslutte at iværksætte en egen undersøgelse af forholdet, ligesom CRE vil kunne indgå en aftale om fremtidig lovmedholdelighed.

Gentagen diskrimination (”persistent discrimination”) omfattet af loven vil af CRE kunne indbringes for en ”county court” med anmodning om udstedelse af en ”restraining order” eller ”injunction”. Dette betinges af, at en ”non-discrimination notice” er blevet udstedt inden for de seneste fem år, eller at en tribunal eller county court har truffet afgørelse om ulovlig diskrimination inden for de seneste fem år, ligesom klagefristen skal være sprunget.

Endelig har CRE kompetence til at forelægge en beslutning eller en handling foretaget af en offentlig myndighed for High Court med henblik på en prøvelse af lovmedholdeligheden (”judicial review”). Den berørte myndighed skal (typisk) gives lejlighed til at fremkomme med en udtalelse i sagen, forinden sagen forelægges.

## Bilag 6

## 5. Holland<sup>253</sup>

Der er i henhold til "Equal Treatment Act"<sup>254</sup> nedsat en "Equal Treatment Commission" ("Commissie gelijke behandeling", herefter CGB). Loven trådte i kraft i juli 1994. CGB er tillagt beføjelse til at foretage undersøgelser, mægle (eller "mediate") samt træffe afgørelse om, hvorvidt der har fundet en overtrædelse sted i henhold til Equal Treatment Act, Equal Opportunities Act eller "Civil Code" artikel 1637ij. CGB's afgørelser er ikke retligt bindende, ligesom CGB ikke kan træffe afgørelse om erstatning eller kompensation i tilfælde af en overtrædelse. Derimod vil CGB på eget initiativ – og med den berørte persons indforståelse – kunne indbringe en sag om diskrimination i henhold til loven for domstolene.

Equal Treatment Act finder ikke anvendelse i straffesager. Sådanne sager er underlagt offentlig påtale. En afvisning af at indlede en undersøgelse eller en beslutning om at frafalde en sag vil kunne indbringes for "Court of Appeal" i medfør af artikel 12 i "Code of Criminal Procedure". Såfremt en straffesag indledes, kan offeret i tilknytning hertil rejse et civilt krav om erstatning uden at skulle anlægge selvstændig sag herom. Erstatningen er begrænset til en vis størrelse alt efter overtrædelsens art. Efter Code of Criminal Procedure kan "reparation of damages" idømmes som en selvstændig sanktion. Der er i så fald ikke nogen størrelsesmæssig begrænsning, ligesom håndhævelse af sanktionen påhviler den offentlige anklager.

CGB er et uafhængigt organ bestående af op til ni medlemmer og ni suppleanter, der udpeges af justitsministeren – efter konsultation af bl.a. indenrigs-, arbejds-, undervisnings- og socialministeren – for en periode på seks år. Afskedigelse i utide vil kun kunne finde sted efter regler om afskedigelse af dommere. Formanden og viceformændene skal opfylde de krav, der stilles for udnævnelse af en "district court judge" og ansættes i fuldtidsstillinger. De øvrige ansættes i halvtidsstillinger. CGB har tilknyttet et sekretariat bestående af 16 medarbejdere. Herudover vil CGB kunne indhente bistand fra eksperter m.fl. CGB skal udarbejde og udsende en årlig redegørelse for sine aktiviteter i det forløbne år (section 16-20).

CGB tager stilling til, hvorvidt forskelsbehandling har fundet sted på grund af religion, tro, politisk tilhørsforhold, race, køn, nationalitet, seksuel orientering eller ægteskabelig status. Dette gælder, uanset om forskelsbehandlingen har fundet sted i relation til arbejdslivet, serviceområdet generelt ("offering goods and services") eller uddannelsesområdet m.v. CGB kan ikke behandle spørgsmål om diskrimination på grund af alder eller handicap (jf. section 1 og 12).

En sag om påstået diskrimination vil kunne indbringes skriftligt for CGB af 1) den person, der mener sig diskrimineret i henhold til Equal Treatment Act, Equal Opportunities Act eller "Civil Code" artikel 1637ij, eller en (fysisk/juridisk) person, der virker som befuldmægtiget ("authorized representative") for den pågældende, 2) en person, virksomhed eller offentlig myndighed, der ønsker fastslået, hvorvidt den pågældende fysiske eller juridiske person eller myndighed begår ulovlig forskelsbehandling, 3) enhver person, der er ansvarlig for at træffe afgørelse i en sag om diskrimination, 4) et arbejdsmarkedsråd ("workers' council") eller en lignende komité ("service committees"), der er af den opfattelse, at diskrimination omfattet af loven bliver begået inden for pågældendes virkeområde, samt 5) en juridisk person (organisation eller fond m.v.), der i henhold til sine vedtægter o.lign. har som sit erklærede formål at beskytte interesser for personer omfattet af loven (jf. section 12, stk. 2).

CGB har pligt til at informere personer omfattet af pkt. 4) og 5) om, at der forberedes en undersøgelse. Såfremt de pågældende skriftligt meddeler CGB, at de ikke ønsker at blive involveret i sagen, skal CGB rette sig efter dette (jf. section 12, stk. 3).

En juridisk person (organisation eller fond m.v.), der i henhold til sine vedtægter o.lign. har som sit erklærede formål at beskytte interesser for personer omfattet af loven, vil kunne indbringe en sag efter

<sup>253</sup> Der henvises til følgende materiale: "Specialised bodies on Equal Treatment and Non-discrimination: the directive of the European Union, the recommendation of the Council of Europe and the examples of the Netherlands, the United Kingdom, Belgium and Sweden", s. 7-9, udarbejdet af Marcel Zwamborn 18. oktober 2000 for MEDE European Consultancy B.V., Holland, i samarbejde med Minority Rights Group International, UK, samt "Research on National and European Legislation Combating Racism" (se note 1). Endvidere kan henvises til hjemmesiden for Equal Treatment Commission: [www.cgb.nl](http://www.cgb.nl).

<sup>254</sup> Equal Treatment Act er vedlagt betænkningen som bilag 11. Loven findes endvidere på CGB's internetadresse (se ovenfor).

### Bilag 6

Særlige organer i andre lande for fremme af ligebehandling i forbindelse med oplevet diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse

loven for domstolene med påstand om, at en handling eller aktivitet er i strid med loven og erklæres ulovlig m.v. Dette forudsætter dog, at den person, der angiveligt udsættes for diskrimination, ikke modsætter sig, at sagen gennemføres, ligesom organisationen m.v. er forpligtet til først at nå en løsning via konsultation. Organisationen m.v. kan ikke nedlægge påstand om tilkendelse af en økonomisk kompensation. En afgørelse truffet af en domstol om, at en handling er udtryk for diskrimination i lovens forstand, vil ikke have virkning for den person, der er blevet diskrimineret, hvis den pågældende modsætter sig dette (section 10).

CGB behandler alle indkomne sager og iværksætter nærmere undersøgelser, medmindre anmodningen om en afgørelse er åbenbart grundløs ("manifestly unfounded"), sagen er af åbenbart ringe betydning for den pågældende eller generelt set ("manifestly insufficient"), eller der er forløbet så lang siden foretagelsen af den indbragte handling eller aktivitet, at en undersøgelse heraf ikke længere vil kunne iværksættes på et tilstrækkeligt grundlag. CGB giver en begrundet redegørelse herfor til den pågældende ansøger (section 13 og 14).

I forbindelse med en undersøgelse kan CGB rette henvendelse til begge parter i sagen samt tredjemand – det være sig vidner eller faglige aktører – med henblik på at oplyse sagen. Når CGB finder, at sagen er tilstrækkelig oplyst, afsluttes undersøgelserne, hvorefter CGB indkalder begge parter – eventuelt ledsaget af eksperter eller anden faglig bistand – til en høring. Herefter træffer CGB inden for otte uger en afgørelse. Afgørelsen vil indeholde en retlig kvalificering af, hvorvidt der er begået diskrimination omfattet af loven. Som nævnt er afgørelsen ikke juridisk bindende, og CGB kan ikke udstede pålæg om efterlevelse af afgørelsen. I praksis vil afgørelser fra CGB typisk blive accepteret og fulgt. Med henblik på at undgå lignende tilfælde i fremtiden vil CGB efterfølgende kunne rette henvendelse til eksempelvis repræsentanter fra den sektor, hvor diskriminationen har fundet sted.

En indbringelse af en ansøgning for CGB er gratis. Repræsentation ved en advokat eller anden juridisk bistand er ikke nødvendig.

En afgørelse fra CGB vil kunne danne grundlag for anlæggelse af en sag for en civil domstol med påstand om skadeserstatning, kompensation, torterstatning ("immaterial damage"), genoprettelse af tidligere retstilstand ("reparation") samt berigtigelse ("rectification") m.v. For så vidt angår en ændring af CGB's afgørelse ved en domstol udtalte Supreme Court i en sag vedrørende forløberen for CGB, "the Commission Equal Treatment of Men and Women", at "[...] a judgement contrary to the Commission's ruling can only be given on well-founded reasons" (HR 13.11.'87). Det er uafklaret, om dette tillige vil være tilfældet for afgørelser truffet af CGB.

Efter Equal Treatment Act vil CGB som nævnt indledningsvis selv kunne "[...] bring legal action with a view to obtaining a ruling that conduct contrary to this Act, the Equal Opportunities Act or article 1637ij of the Civil Code is unlawful, requesting that such conduct be prohibited or eliciting an order that the consequences of such conduct be rectified", jf. section 15. Denne adgang afskæres dog, hvis den berørte person ikke ønsker sagen fremmet.

CGB og det tilknyttede sekretariat vil kunne indhente alle oplysninger – mundtlige eller skriftlige – som anses for nødvendige til varetagelse af CGB's funktion. Enhver er pligtig til at stille sådanne oplysninger til rådighed, medmindre det vil stride imod vedkommendes tavshedspligt eller betyde inkriminerung af vedkommende eller nærtstående (jf. section 19).

## Bilag 6

## LAG (1999:131) OM OMBUDSMANNEN MOT ETNISK DISKRIMINERING

---

Utfärdad: 1999-03-11

1 § Denna lag har till ändamål att motverka etnisk diskriminering. Med etnisk diskriminering avses att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

2 § Regeringen utser en ombudsman som skall verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet.

3 § Ombudsmannen skall genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. Ombudsmannen skall vidare genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering.

4 § Ombudsmannen skall särskilt motverka att arbetssökande utsätts för etnisk diskriminering. Ombudsmannen skall också i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet.

Ombudsmannen skall öva tillsyn över efterlevnaden av lagen (1999:130) med åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet i enlighet med bestämmelserna i den lagen.



## LAG (1999:130) OM ÅTGÄRDER MOT ETNISK DISKRIMINERING I ARBETSLIVET

---

Härigenom föreskrivs följande.

### Lagens ändamål

1 § Denna lag har till ändamål att i fråga om arbete, anställningsvillkor och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet (etnisk mångfald i arbetslivet).

### Samverkan

2 § Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att främja etnisk mångfald i arbetslivet. De skall särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering.

### Definitioner

3 § Med etnisk tillhörighet avses i denna lag att någon tillhör en grupp av personer som har samma ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Med etniska trakasserier avses i denna lag uppträdande i arbetslivet som kränker en arbetstagares integritet och som har samband med arbetstagarens etniska tillhörighet.

### Aktiva åtgärder

#### Målinriktat arbete

4 § Arbetsgivaren skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet.

Närmare föreskrifter om arbetsgivarens skyldigheter enligt första stycket finns i 5n7 §§.

#### Arbetsförhållanden

5 § Arbetsgivaren skall genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt kan krävas för att arbetsförhållandena skall lämpa sig för alla arbetstagare oberoende av etnisk tillhörighet.

6 § Arbetsgivaren skall vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för etniska trakasserier eller för repressalier på grund av en anmälan om etnisk diskriminering.

### Rekrytering

7 § Arbetsgivaren skall verka för att personer med olika etnisk tillhörighet ges möjlighet att söka lediga anställningar.

### Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet

#### Direkt diskriminering

8 § En arbetsgivare får inte missgynna en arbetssökande eller en arbetstagare genom att behandla honom eller henne mindre förmånligt än arbetsgivaren behandlar eller skulle ha behandlat personer med annan

etnisk tillhörighet i en likartad situation, om inte arbetsgivaren visar att missgynnandet saknar samband med etnisk tillhörighet.

Förbudet gäller inte om behandlingen är berättigad av hänsyn till ett sådant ideellt eller annat särskilt intresse som uppenbarligen är viktigare än intresset av att förhindra etnisk diskriminering i arbetslivet.

#### Indirekt diskriminering

9 § En arbetsgivare får inte missgynna en arbetssökande eller arbetstagare genom att tillämpa en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som i praktiken särskilt missgynnar personer med en viss etnisk tillhörighet. Detta gäller såvida inte syftet med bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet kan motiveras av sakliga skäl och åtgärden är lämplig och nödvändig för att syftet skall uppnås.

#### När förbuden gäller

10 § Förbuden mot etnisk diskriminering i 8 och 9 §§ gäller när arbetsgivaren beslutar i en anställningsfråga, tar ut en arbetssökande till anställningsintervju eller vidtar annan åtgärd under anställningsförfarandet,

2. beslutar om befordran eller tar ut arbetstagare till utbildning för befordran,

3. tillämpar löne- eller andra anställningsvillkor,

4. leder och fördelar arbetet eller

5. säger upp, avskedar, permitterar eller vidtar annan ingripande åtgärd mot en arbetstagare.

#### Uppgift om meriter

11 § En arbetssökande som inte har anställts eller en arbetstagare som inte har befordrats eller tagits ut till utbildning för befordran har rätt att på begäran få en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om vilken utbildning, yrkeserfarenhet och andra meriter den har som fick arbetet eller utbildningsplatsen.

#### Förbud mot repressalier

12 § En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren har anmält arbetsgivaren för etnisk diskriminering.

#### Skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier

13 § En arbetsgivare som får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för etniska trakasserier av en annan arbetstagare skall utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserier och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier.

#### Påföljder

#### Ogiltighet

14 § Ett avtal är ogiltigt i den utsträckning som det föreskriver eller medger sådan etnisk diskriminering som är förbjuden enligt denna lag.

15 § Om en arbetstagare diskrimineras genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren på något sätt som är förbjudet enligt denna lag, skall bestämmelsen jämkas eller förklaras ogiltig om arbetstagaren begär

---

### Bilag 8

det. Har bestämmelsen sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan krävas att detta i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet förklaras ogiltigt.

Diskrimineras en arbetstagare på något sätt som är förbjudet enligt denna lag genom att arbetsgivaren säger upp ett avtal eller vidtar någon annan sådan rättshandling, skall rättshandlingen förklaras ogiltig om arbetstagaren begär det.

Första och andra styckena gäller inte när 14 § är tillämplig.

#### Skadestånd

16 § Om en arbetssökande eller en arbetstagare diskrimineras genom att arbetsgivaren bryter mot förbuden i 8 eller 9 §§ och 10 § punkterna 1 och 2, skall arbetsgivaren betala skadestånd till den diskriminerade för den kränkning som diskrimineringen innebär.

17 § Om en arbetstagare diskrimineras genom att arbetsgivaren bryter mot förbuden i 8 eller 9 §§ och 10 § punkterna 3-5, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som diskrimineringen innebär.

18 § Om en arbetstagare utsätts för repressalier som avses i 12 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som repressalierna innebär.

19 § Om en arbetsgivare inte fullgör sina skyldigheter enligt 13 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den kränkning som underlåtenheten innebär.

20 § Om det är skäligt kan skadestånd enligt 16-19 §§ sättas ned eller helt falla bort.

#### Tillsyn

21 § För att se till att denna lag följs skall det finnas en ombudsman mot etnisk diskriminering och en nämnd mot diskriminering. Ombudsmannen och nämnden utses av regeringen.

#### Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

22 § Ombudsmannen mot etnisk diskriminering skall i första hand försöka få arbetsgivare att frivilligt följa föreskrifterna i denna lag. Ombudsmannen skall också i övrigt medverka i strävandena att främja etnisk mångfald i arbetslivet.

#### Nämnden mot diskriminering

23 § Nämnden mot diskriminering har till uppgift att besluta om vitesföreläggande enligt 26 § och pröva överklaganden enligt 33 §.

#### Uppgiftsskyldighet

24 § En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt 21 §. En arbetsgivare är vidare skyldig att lämna uppgifter när ombudsmannen biträder en begäran av en enskild arbetssökande eller arbetstagare enligt 11 §. Arbetsgivare får inte betungas onödigt genom uppgiftsskyldigheten. Finns särskilda skäl är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut uppgifter.

#### Föreläggande av vite

25 § Om arbetsgivaren inte rättar sig efter en uppmaning enligt 24 §, får ombudsmannen vid vite förelägga arbetsgivaren att fullgöra sin skyldighet.

---

### Bilag 8

26 § En arbetsgivare som inte följer någon av föreskrifterna i 5-7 §§, kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av Nämnden mot diskriminering på framställning av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering eller, om ombudsmannen förklarat sig inte vilja göra en framställning, av en central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Föreläggandet kan riktas även mot staten som arbetsgivare.

I framställningen skall det anges vilka åtgärder som bör åläggas arbetsgivaren, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.

#### Handläggningen

27 § Arbetsgivaren skall, vid påföljd att ärendet ändå kan komma att avgöras, föreläggas att inom en viss tid yttra sig över en framställning enligt 26 § och lämna de uppgifter om förhållandena i sin verksamhet som nämnden behöver för sin prövning.

När en arbetstagarorganisation gjort framställningen skall Ombudsmannen mot etnisk diskriminering beredas tillfälle att yttra sig.

28 § Nämnden mot diskriminering skall se till att ärendena blir så utredda som deras beskaffenhet kräver.

När det behövs skall nämnden låta komplettera utredningen. Överflödig utredning får avvisas.

#### Muntlig förhandling

29 § Ärenden om vitesföreläggande enligt 26 § avgörs efter muntlig förhandling, utom när nämnden anser att någon sådan förhandling inte behövs.

30 § Till en förhandling enligt 29 § skall den som gjort framställningen hos Nämnden mot diskriminering samt arbetsgivaren kallas.

Nämnden får vid vite förelägga arbetsgivaren eller arbetsgivarens ställföreträdare att inställa sig personligen.

Om det behövs för utredningen, får nämnden också kalla andra till förhandlingen. Lag (2000:762).

#### Ärendenas avgörande

31 § Ett ärende om vitesföreläggande enligt 26 § får avgöras, även om arbetsgivaren inte yttrar sig i ärendet eller inte medverkar till utredningen eller om arbetsgivaren uteblir från en muntlig förhandling.

Om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering eller den arbetstagarorganisation som gjort framställningen om vitesföreläggande uteblir från en förhandling, förfaller framställningen om vitesföreläggande. Lag (2000:762).

32 § Nämnden mot diskriminering får vid avgörandet av ett ärende om vitesföreläggande enligt 26 § ålägga arbetsgivaren att vidta andra åtgärder än sådana som begärts i framställningen, om dessa åtgärder inte är uppenbart mera betungande för arbetsgivaren.

I beslutet skall nämnden ange hur och inom vilken tid arbetsgivarens åtgärder skall påbörjas eller genomföras.

Nämndens beslut skall vara skriftligt och delges arbetsgivaren. Lag (2000:762).

Överklagande m.m.

---

### Bilag 8

33 § Ombudsmannens beslut om vitesföreläggande enligt 25 § får överklagas hos Nämnden mot diskriminering.

I sådana överklagningsärenden tillämpas 28-30 §§.

34 § Ett beslut enligt denna lag av Nämnden mot diskriminering får inte överklagas.

35 § Talan om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag förs vid tingsrätt av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

I mål om utdömande av vite som förelagts enligt 26 § får tingsrätten bedöma även vitets lämplighet.

Rättegången

Tillämpliga regler

36 § Mål om tillämpningen av 8-10 och 12-20 §§ skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Därvid anses som arbetstagare också arbetssökande och som arbetsgivare också den som någon har sökt arbete hos.

Andra stycket gäller också när reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas i en tvist enligt 8-10 och 12-20 §§.

Rätt att föra talan

37 § I en tvist enligt 36 § får Ombudsmannen mot etnisk diskriminering föra talan för en enskild arbetstagare eller arbetssökande, om den enskilde går med på det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull förrättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. Om ombudsmannen finner det lämpligt får ombudsmannen i samma rättegång även föra annan talan som ombud för den enskilde.

Ombudsmannens beslut i frågor enligt första stycket får inte överklagas.

Ombudsmannens talan enligt första stycket förs vid Arbetsdomstolen.

38 § När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får ombudsmannen föra talan bara om organisationen inte gör det.

Vad som i den lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången skall tillämpas också när ombudsmannen för talan.

39 § Talan om skadestånd enligt 16 § med anledning av ett beslut om anställning som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning får inte prövas innan anställningsbeslutet har vunnit laga kraft.

Preskription m.m.

40 § Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande skall 34 § andra och tredje styckena, 35 § andra och tredje styckena, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39-42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas.

---

## Bilag 8

41 § I fråga om någon annan talan än som avses i 40 § skall 64-66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas med den skillnaden att den tidsfrist som anges i 66 § första stycket första meningen skall vara två månader.

42 § I fråga om en skadeståndstalan med anledning av ett beslut om anställning som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning, räknas tidsfristerna enligt 41 § från den dag då anställningsbeslutet vann laga kraft.

43 § En talan som förs av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering behandlas som om talan hade förts av arbetstagaren eller den arbetssökande själv.

# MANDAT FOR SENTER MOT ETNISK DISKRIMINERING (SMED)

---

*Fastsatt ved Kongen i statsråd 11. september 1998.*

*Fremmet av Kommunal- og regionaldepartementet.*

## 1. Bakgrunn

I Stortingsmelding nr 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge er det foreslått at det i en prøveperiode på fem år opprettes en ordning som skal bidra til å bedre mulighetene til å få juridisk bistand for personer som utsettes for diskriminering og dokumentere og overvåke situasjonen mht art og omfang av diskriminering. Med diskriminering forstås her negativ forskjellsbehandling på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Stortinget ga 12. juni 1997 tilslutning til opprettelse av en slik prøveordning ved behandlingen av Stortingsmelding nr 17 (1996-97), jf innstilling fra kommunalkomiteen Om innvandring og det flerkulturelle Norge, (Innst S nr 225 (1996-97)).

Stortinget har i vedtak av 5. desember 1997 besluttet å bevilge kr 5 mill til prøveordningen for 1998, jf St prp nr 1 (1997-98) for budsjetterminen 1998 og Budsjett-innst S nr 5 (1997-98).

## 2. Senter mot etnisk diskriminering

For perioden 1998 til 2002 opprettes det, under forutsetning av at Stortinget bevilger midler til ordningen over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, en prøveordning for rettshjelp til enkeltpersoner som utsettes for diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Senteret skal videre dokumentere og overvåke situasjonen mht art og omfang av denne type diskriminering.

Prøveordningen skal etableres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter med navnet Senter mot etnisk diskriminering. Virksomheten skal være landsdekkende.

## 3. Formål

Senter mot etnisk diskriminering har som formål å sikre vernet mot diskriminering.

## 4. Virkeområde

Senter mot etnisk diskriminering kan behandle saker om diskriminering, jf definisjonen i punkt 1 ovenfor, fra hele landet. Dette gjelder uavhengig av om diskrimineringen utøves av private eller offentlige parter. Sakene må være fremmet av enkeltpersoner som oppholder seg i Norge. Saker fra enkeltpersoner kan også fremmes gjennom fullmektig. Det kan være interesseorganisasjoner eller andre.

## 5. Virkemidler

### *a. Rettshjelpvirksomhet*

I medhold av lov av 13 august 1915 nr 5 om domstolene, § 218 sjettedde skal senteret utøve rettshjelpvirksomhet. Senteret skal vederlagsfritt yte rettshjelp til enkeltpersoner ved å:

- gi rådgivning/veiledning
- kanalisere henvendelser videre til rette instanser
- bistå med partsrepresentasjon og forhandlinger

Senteret kan ikke føre saker for domstolene. I saker som er av prinsipiell karakter kan senteret dekke kostnaden ved å benytte advokat til å føre sak for domstolene.

---

## Bilag 9

## *b. Dokumentasjon og utadrettet virksomhet*

Senteret skal dokumentere og overvåke situasjonen mht til art og omfang av diskriminering og drive utadrettet virksomhet ved å:

- registrere henvendelser og hvordan disse følges opp
- innhente dokumentasjon om diskriminering
- utarbeide årlige rapporter om art og omfang av diskriminering
- ha kontakt med andre parter for å forebygge og forhindre diskriminering
- fremme forslag til tiltak som forhindrer diskriminering i samfunnet

### **6. Styret**

Senteret skal ledes av et styre. Styret skal bestå av sju medlemmer og tre varamedlemmer med bakgrunn og erfaring fra organisasjoner som arbeider i forhold til diskriminering og menneskerettigheter, advokatpraksis, næringslivet, politi eller påtalemyndighet eller andre områder som anses som relevante for senterets virksomhet. Halvparten av styremedlemmene/varamedlemmene bør fortrinnsvis være personer med minoritetsbakgrunn. Styret er beslutningsdyktig når minst fire styremedlemmer i tillegg til styreleder eller nestleder er til stede, det vil si til sammen fem personer. Ved stemmelikhet teller møtelederens stemme dobbelt.

### **7. Oppnevning av styret**

Kongen i Statsråd oppnevner leder, nestleder og de øvrige medlemmene i styret. Styremedlemmene oppnevnes for to år med adgang til gjenoppnevning en gang. Landsdekkende organisasjoner som arbeider mot diskriminering vil bli invitert til å fremme forslag på kandidater til styret.

### **8. Daglig leder**

Styret ansetter en daglig leder ved senteret. Daglig leder har møte- og talerett på styremøtene.

### **9. Ansvarsfordeling**

Styret har det overordnede ansvaret for virksomheten ved senteret og for at denne drives innenfor rammene av mandatet og det årlige tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet. Styret skal treffe beslutninger om de langsiktige føringer for senteret og i saker av vesentlig økonomisk betydning gjennom senterets virksomhetsplan og budsjett. Styret er ansvarlig for å ansette daglig leder ved senteret.

Daglig leder har ansvaret for den daglige driften ved senteret, og for at virksomheten drives innenfor rammene av de føringer som gis av styret. Daglig leder har ansvaret for å prioritere mellom ulike oppgaver og virkemidler, og for å rapportere om virksomheten ved senteret til styret. Daglig leder ansetter medarbeiderne ved senteret. De ansatte ved senteret omfattes av lov av 4. mars 1983 nr 3 om statens tjenestemenn.

Instruksjonsmyndigheten utøves av Kongen som også har myndighet til å endre mandatet. Styret skal fremlegge årlige rapporter om senterets virksomhet til Kommunal- og regionaldepartementet gjennom budsjett, virksomhetsplan, revidert regnskap og årsmelding.

### **10. Forholdet til andre offentlige instanser**

Senteret skal ikke erstatte oppgaver eller funksjoner som ligger til andre offentlige instanser eller ordninger som grenser opp til senterets ansvarsområde, men fungere som et supplement til disse.

### **11. Ikrafttredelse**

Mandatet gjelder fra den tid Kongen bestemmer og frem til utgangen av år 2002.

---

## **Bilag 9**



## Race Relations Act 1976 (uddrag)

---

### PART I DISCRIMINATION TO WHICH ACT APPLIES

1.-(1) A person discriminates against another in any circumstances relevant for the purposes of any provision of this Act if-

- (a) on racial grounds he treats that other less favourably than he treats or would treat other persons; or
- (b) he applies to that other a requirement or condition which he applies or would apply equally to persons not of the same racial group as that other but-

- (i) which is such that the proportion of persons of the same racial group as that other who can comply with it is considerably smaller than the proportion of persons not of that racial group who can comply with it; and

- (ii) which he cannot show to be justifiable irrespective of the colour, race, nationality or ethnic or national origins of the person to whom it is applied; and

- (iii) which is to the detriment of that other because he cannot comply with it.

(2) It is hereby declared that, for the purposes of this Act, segregating a person from other persons on racial grounds is treating him less favourably than they are treated.

2.-(1) A person ("the discriminator") discriminates against another person ("the person victimised") in any circumstances relevant for the purposes of any provision of this Act if he treats the person victimised less favourably than in those circumstances he treats or would treat other persons, and does so by reason that the person victimised has-

- (a) brought proceedings against the discriminator or any other person under this Act; or
- (b) given evidence or information in connection with proceedings brought by any person against the discriminator or any other person under this Act; or
- (c) otherwise done anything under or by reference to this Act in relation to the discriminator or any other person; or
- (d) alleged that the discriminator or any other person has committed an act which (whether or not the allegation so states) would amount to a contravention of this Act,

or by reason that the discriminator knows that the person victimised intends to do any of those things, or suspects that the person victimised has done, or intends to do, any of them.

(2) Subsection (1) does not apply to treatment of a person by reason of any allegation made by him if the allegation was false and not made in good faith.

3.-(1) In this Act, unless the context otherwise requires-

"racial grounds" means any of the following grounds, namely colour, race, nationality or ethnic or national origins;

"racial group" means a group of persons defined by reference to colour, race, nationality or ethnic or national origins, and references to a person's racial group refer to any racial group into which he falls.

(2) The fact that a racial group comprises two or more distinct racial groups does not prevent it from constituting a particular racial group for the purposes of this Act.

(3) In this Act-

- (a) references to discrimination refer to any discrimination falling within section 1 or 2; and
- (b) references to racial discrimination refer to any discrimination falling within section 1, and related expressions shall be construed accordingly.

(4) A comparison of the case of a person of a particular racial group with that of a person not of that group under section 1(1) must be such that the relevant circumstances in the one case are the same, or not materially different, in the other.

[...]

**PART VII**  
**THE COMMISSION FOR RACIAL EQUALITY**

*General*

43.-(1) There shall be a body of Commissioners named the Commission for Racial Equality consisting of at least eight but not more than fifteen individuals each appointed by the Secretary of State on a full-time or part-time basis, which shall have the following duties-

- (a) to work towards the elimination of discrimination;
- (b) to promote equality of opportunity, and good relations, between persons of different racial groups generally; and
- (c) to keep under review the working of this Act and, when they are so required by the Secretary of State or otherwise think it necessary, draw up and submit to the Secretary of State proposals for amending it.

(2) The Secretary of State shall appoint-

- (a) one of the Commissioners to be chairman of the Commission; and
- (b) either one or more of the Commissioners (as the Secretary of State thinks fit) to be deputy chairman or deputy chairmen of the Commission.

(3) The Secretary of State may by order amend subsection (1) so far as it regulates the number of Commissioners.

(4) Schedule 1 shall have effect with respect to the Commission.

(5) The Race Relations Board and the Community Relations Commissioner are hereby abolished.

44.-(1) The Commission may give financial or other assistance to any organisation appearing to the Commission to be concerned with the promotion of equality of opportunity, and good relations, between persons of different racial groups, but shall not give any such financial assistance out of money provided (through the Secretary of State) by Parliament except with the approval of the Secretary of State given with the consent of the Treasury.

(2) Except in so far as other arrangements for their discharge are made and approved under paragraph 13 of Schedule 1-

- (a) the Commission's functions under subsection (1); and
  - (b) other functions of the Commission in relation to matters connected with the giving of such financial or other assistance as is mentioned in that subsection,
- shall be discharged under the general direction of the Commission by a committee of the Commission consisting of at least three but not more than five Commissioners, of whom one shall be the deputy chairman or one of the deputy chairmen of the Commission.

45.-(1) The Commission may undertake or assist (financially or otherwise) the undertaking by other persons of any research, and any educational activities, which appear to the Commission necessary or expedient for the purposes of section 43(1).

(2) The Commission may make charges for educational or other facilities or services made available by them.

46.-(1) As soon as practicable after the end of each calendar year the Commission shall make to the

Secretary of State a report on their activities during the year (an "annual report").

(2) Each annual report shall include a general survey of developments, during the period to which it relates, in respect of matters falling within the scope of the Commission's functions.

(3) The Secretary of State shall lay a copy of every annual report before each House of Parliament, and shall cause the report to be published.

### *Codes of practice*

47.-(1) The Commission may issue codes of practice containing such practical guidance as the Commission think fit for either or both of the following purposes, namely-

- (a) the elimination of discrimination in the field of employment;
- (b) the promotion of equality of opportunity in that field between persons of different racial groups.

(2) When the Commission propose to issue a code of practice, they shall prepare and publish a draft of that code, shall consider any representations made to them about the draft and may modify the draft accordingly.

(3) In the course of preparing any draft code of practice for eventual publication under subsection (2) the Commission shall consult with-

- (a) such organisations or associations of organisations representative of employers or of workers; and
- (b) such other organisations, or bodies, as appear to the Commission to be appropriate.

(4) If the Commission determine to proceed with the draft, they shall transmit the draft to the Secretary of State who shall-

- (a) if he approves of it, lay it before both Houses of Parliament; and
- (b) if he does not approve of it, publish details of his reasons for withholding approval.

(5) If, within the period of forty days beginning with the day on which a copy of a draft code of practice is laid before each House of Parliament, or, if such copies are laid on different days, with the later of the two days, either House so resolves, no further proceedings shall be taken thereon, but without prejudice to the laying before Parliament of a new draft.

(6) In reckoning the period of forty days referred to in subsection (5), no account shall be taken of any period during which Parliament is dissolved or prorogued or during which both Houses are adjourned for more than four days.

(7) If no such resolution is passed as is referred to in subsection (5), the Commission shall issue the code in the form of the draft and the code shall come into effect on such day as the Secretary of State may by order appoint.

(8) Without prejudice to section 74(3), an order under subsection (7) may contain such transitional provisions or savings as appear to the Secretary of State to be necessary or expedient in connection with the code of practice thereby brought into operation.

(9) The Commission may from time to time revise the whole or any part of a code of practice issued under this section and issue that revised code, and subsections (2) to (8) shall apply (with appropriate modifications) to such a revised code as they apply to the first issue of a code.

(10) A failure on the part of any person to observe any provision of a code of practice shall not of itself render him liable to any proceedings; but in any proceedings under this Act before an industrial tribunal any code of practice issued under this section shall be admissible in evidence, and if any provision of such a code appears to the tribunal to be relevant to any question arising in the proceedings it shall be taken into account in determining that question.

(11) Without prejudice to subsection (1), a code of practice issued under this section may include such practical guidance as the Commission think fit as to what steps it is reasonably practicable for employers to take for the purpose of preventing their employees from doing in the course of their employment acts made unlawful by this Act.

### *Investigations*

48.-(1) Without prejudice to their general power to do anything requisite for the performance of their duties under section 43(1), the Commission may if they think fit, and shall if required by the Secretary of State, conduct a formal investigation for any purpose connected with the carrying out of those duties.

(2) The Commission may, with the approval of the Secretary of State, appoint, on a full-time or part-time basis, one or more individuals as additional Commissioners for the purposes of a formal

investigation.

(3) The Commission may nominate one or more Commissioners, with or without one or more additional Commissioners, to conduct a formal investigation on their behalf, and may delegate any of their functions in relation to the investigation to the persons so nominated.

49.-(1) The Commission shall not embark on a formal investigation unless the requirements of this section have been complied with.

(2) Terms of reference for the investigation shall be drawn up by the Commission or, if the Commission were required by the Secretary of State to conduct the investigation, by the Secretary of State after consulting the Commission.

(3) It shall be the duty of the Commission to give general notice of the holding of the investigation unless the terms of reference confine it to activities of persons named in them, but in such a case the Commission shall in the prescribed manner give those persons notice of the holding of the investigation.

(4) Where the terms of reference of the investigation confine it to activities of persons named in them and the Commission in the course of it propose to investigate any act made unlawful by this Act which they believe that a person so named may have done, the Commission shall-

- (a) inform that person of their belief and of their proposal to investigate the act in question; and
- (b) offer him an opportunity of making oral or written representations with regard to it (or both oral and written representations if he thinks fit);

and a person so named who avails himself of an opportunity under this subsection of making oral representations may be represented-

- (i) by counsel or a solicitor; or
- (ii) by some other person of his choice, not being a person to whom the Commission object on the ground that he is unsuitable.

(5) The Commission or, if the Commission were required by the Secretary of State to conduct the investigation, the Secretary of State after consulting the Commission may from time to time revise the terms of reference; and subsections (1), (3) and (4) shall apply to the revised investigation and terms of reference as they applied to the original.

50.-(1) For the purposes of a formal investigation the Commission, by a notice in the prescribed form served on him in the prescribed manner-

- (a) may require any person to furnish such written information as may be described in the notice, and
- (b) may specify the time at which, and the manner and form in which, the information is to be furnished;
  - (b) may require any person to attend at such time and place as is specified in the notice and give oral information about, and produce all documents in his possession or control relating to, any matter specified in the notice.

(2) Except as provided by section 60, a notice shall be served under subsection (1) only where-

(a) service of the notice was authorised by an order made by the Secretary of State; or

(b) the terms of reference of the investigation state that the Commission believe that a person named in them may have done or may be doing acts of all or any of the following descriptions-

- (i) unlawful discriminatory acts;
  - (ii) contraventions of section 28; and
  - (iii) contraventions of sections 29, 30 or 31,
- and confine the investigation to those acts.

(3) A notice under subsection (1) shall not require a person-

---

### Bilag 10

- (a) to give information, or produce any documents, which he could not be compelled to give in evidence, or produce, in civil proceedings before the High Court or the Court of Session; or
- (b) to attend at any place unless the necessary expenses of his journey to and from that place are paid or tendered to him.

(4) If a person fails to comply with a notice served on him under subsection (1) or the Commission have reasonable cause to believe that he intends not to comply with it, the Commission may apply to a county court or, in Scotland, a sheriff court for an order requiring him to comply with it or with such directions for the like purpose as may be contained in the order.

(5) Section 84 of the County Courts Act 1959 (penalty for neglecting witness summons) shall apply to failure without reasonable excuse to comply with an order of a county court under subsection (4) as it applies in the cases provided in the said section 84; and paragraph 73 of Schedule 1 to the Sheriff Courts (Scotland) Act 1907 (power of sheriff to grant second diligence for compelling the attendance of witnesses or havers) shall apply to an order of a sheriff court under subsection (4) as it applies in proceedings in the sheriff court.

(6) A person commits an offence if he-

- (a) wilfully alters, suppresses, conceals or destroys a document which he has been required by a notice or order under this section to produce; or
- (b) in complying with such a notice or order, knowingly or recklessly makes any statement which is false in a material particular, and shall be liable on summary conviction to a fine not exceeding £400.

(7) Proceedings for an offence under subsection (6) may (without prejudice to any jurisdiction exercisable apart from this subsection) be instituted-

- (a) against any person at any place at which he has an office or other place of business;
- (b) against an individual at any place where he resides, or at which he is for the time being.

51.-(1) If in the light of any of their findings in a formal investigation it appears to the Commission necessary or expedient, whether during the course of the investigation or after its conclusion-

- (a) to make to any person, with a view to promoting equality of opportunity between persons of different racial groups who are affected by any of his activities, recommendations for changes in his policies or procedures, or as to any other matters; or
- (b) to make to the Secretary of State any recommendations, whether for changes in the law or otherwise,

the Commission shall make those recommendations accordingly.

(2) The Commission shall prepare a report of their findings in any formal investigation conducted by them.

(3) If the formal investigation is one required by the Secretary of State-

- (a) the Commission shall deliver the report to the Secretary of State; and
- (b) the Secretary of State shall cause the report to be published,

and, unless required by the Secretary of State, the Commission shall not publish the report.

(4) If the formal investigation is not one required by the Secretary of State, the Commission shall either publish the report, or make it available for inspection in accordance with subsection (5).

(5) Where under subsection (4) a report is to be made available for inspection, any person shall be entitled, on payment of such fee (if any) as may be determined by the Commission-

- (a) to inspect the report during ordinary office hours and take copies of all or any part of the report; or

---

## Bilag 10

(b) to obtain from the Commission a copy, certified by the Commission to be correct, of the report.

(6) The Commission may, if they think fit, determine that the right conferred by subsection (5)(a) shall be exercisable in relation to a copy of the report instead of, or in addition to, the original.

(7) The Commission shall give general notice of the place or places where, and the times when, reports may be inspected under subsection (5).

52.-(1) No information given to the Commission by any person ("the informant") in connection with a formal investigation shall be disclosed by the Commission, or by any person who is or has been a Commissioner, additional Commissioner or employee of the Commission, except-

- (a) on the order of any court; or
- (b) with the informant's consent; or
- (c) in the form of a summary or other general statement published by the Commission which does not identify the informant or any other person to whom the information relates; or
- (d) in a report of the investigation published by the Commission or made available for inspection under section 51(5); or
- (e) to the Commissioners, additional Commissioners or employees of the Commission, or, so far as may be necessary for the proper performance of the functions of the Commission, to other persons; or
- (f) for the purpose of any civil proceedings under this Act to which the Commission are a party, or any criminal proceedings.

(2) Any person who discloses information in contravention of subsection (1) commits an offence and shall be liable on summary conviction to a fine not exceeding £400.

(3) In preparing any report for publication or for inspection the Commission shall exclude, so far as is consistent with their duties and the object of the report, any matter which relates to the private affairs of any individual or the business interests of any person where the publication of that matter might, in the opinion of the Commission, prejudicially affect that individual or person.

## **PART VIII ENFORCEMENT**

### *General*

53.-(1) Except as provided by this Act no proceedings, whether civil or criminal, shall lie against any person in respect of an act by reason that the act is unlawful by virtue of a provision of this Act.

(2) Subsection (1) does not preclude the making of an order of certiorari, mandamus or prohibition.

(3) In Scotland, subsection (1) does not preclude the exercise of the jurisdiction of the Court of Session to entertain an application for reduction or suspension of any order or determination or otherwise to consider the validity of any order or determination, or to require reasons for any order or determination to be stated.

### *Enforcement in employment field*

54.-(1) A complaint by any person ("the complainant") that another person ("the respondent")-

- (a) has committed an act of discrimination against the complainant which is unlawful by virtue of Part II; or
  - (b) is by virtue of section 32 or 33 to be treated as having committed such an act of discrimination against the complainant,
- may be presented to an industrial tribunal.

(2) Subsection (1) does not apply to a complaint under section 12(1) of an act in respect of which an appeal, or proceedings in the nature of an appeal, may be brought under any enactment, or to a complaint to which section 75(8) applies.

55.-(1) Where a complaint has been presented to an industrial tribunal under section 54 and a copy of the complaint has been sent to a conciliation officer, it shall be the duty of the conciliation officer-

- (a) if he is requested to do so both by the complainant and by the respondent; or
- (b) if, in the absence of requests by the complainant and the respondent, he considers that he could act under this subsection with a reasonable prospect of success,

to endeavour to promote a settlement of the complaint without its being determined by an industrial tribunal.

(2) Where, before a complaint such as is mentioned in subsection (1) has been presented to an industrial tribunal, a request is made to a conciliation officer to make his services available in the matter by a person who, if the complaint were so presented, would be the complainant or respondent, subsection (1) shall apply as if the complaint had been so presented and a copy of it had been sent to the conciliation officer.

(3) In proceeding under subsection (1) or (2), a conciliation officer shall where appropriate have regard to the desirability of encouraging the use of other procedures available for the settlement of grievances.

(4) Anything communicated to a conciliation officer in connection with the performance of his functions under this section shall not be admissible in evidence in any proceedings before an industrial tribunal except with the consent of the person who communicated it to that officer.

56.-(1) Where an industrial tribunal finds that a complaint presented to it under section 54 is well-founded, the tribunal shall make such of the following as it considers just and equitable-

- (a) an order declaring the rights of the complainant and the respondent in relation to the act to which the complaint relates;
- (b) an order requiring the respondent to pay to the complainant compensation of an amount corresponding to any damages he could have been ordered by a county court or by a sheriff court to pay to the complainant if the complaint had fallen to be dealt with under section 57;
- (c) a recommendation that the respondent take within a specified period action appearing to the tribunal to be practicable for the purpose of obviating or reducing the adverse effect on the complainant of any act of discrimination to which the complaint relates.

(2) The amount of compensation awarded to a person under subsection (1)(b) shall not exceed the limit for the time being imposed by paragraph 20 of Schedule 1 to the Trade Union and Labour Relations Act 1974.

(3) Where compensation falls to be awarded in respect of any act both under the Sex Discrimination Act 1975 and this Act, the aggregate of the following amounts of compensation awarded by an industrial tribunal, that is to say-

- (a) any compensation awarded under the said Act of 1975; and
- (b) any compensation awarded under subsection (1)(b),

shall not exceed the limit referred to in subsection (2).

(4) If without reasonable justification the respondent to a complaint fails to comply with a recommendation made by an industrial tribunal under subsection (1)(c), then, if it thinks it just and equitable to do so-

(a) the tribunal may (subject to the limit in subsection (2)) increase the amount of compensation required to be paid to the complainant in respect of the complaint by an order made under subsection (1)(b); or



(b) if an order under subsection (1)(b) could have been made but was not, the tribunal may make such an order.

### *Enforcement of Part III*

57.-(1) A claim by any person ("the claimant") that another person ("the respondent")-

- (a) has committed an act of discrimination against the claimant which is unlawful by virtue of Part III; or
- (b) is by virtue of section 32 or 33 to be treated as having committed such an act of discrimination against the claimant,

may be made the subject of civil proceedings in like manner as any other claim in tort or (in Scotland) in reparation for breach of statutory duty.

(2) Proceedings under subsection (1)-

- (a) shall, in England and Wales, be brought only in a designated county court; and
- (b) shall, in Scotland, be brought only in a sheriff court;

but all such remedies shall be obtainable in such proceedings as, apart from this subsection and section 53(1), would be obtainable in the High Court or the Court of Session, as the case may be.

(3) As respects an unlawful act of discrimination falling within section 1(1)(b), no award of damages shall be made if the respondent proves that the requirement or condition in question was not applied with the intention of treating the claimant unfavourably on racial grounds.

(4) For the avoidance of doubt it is hereby declared that damages in respect of an unlawful act of discrimination may include compensation for injury to feelings whether or not they include compensation under any other head.

(5) Civil proceedings in respect of a claim by any person that he has been discriminated against in contravention of section 17 or 18 by a body to which section 19(1) applies shall not be instituted unless the claimant has given notice of the claim to the Secretary of State and either the Secretary of State has by notice informed the claimant that the Secretary of State does not require further time to consider the matter, or the period of two months has elapsed since the claimant gave notice to the Secretary of State; but nothing in this subsection applies to a counterclaim.

(6) In Scotland, when any proceedings are brought under this section, in addition to the service on the defender of a copy of the summons or initial writ initiating the action a copy thereof shall be sent as soon as practicable to the Commission in a manner to be prescribed by Act of Sederunt.

### *Non-discrimination notices*

58.-(1) This section applies to-

- (a) an unlawful discriminatory act; and
- (b) an act contravening section 28; and
- (c) an act contravening section 29, 30 or 31,

and so applies whether or not proceedings have been brought in respect of the act.

(2) If in the course of a formal investigation the Commission become satisfied that a person is committing, or has committed, any such acts, the Commission may in the prescribed manner serve on him a notice in the prescribed form ("a non-discrimination notice") requiring him-

- (a) not to commit any such acts; and
- (b) where compliance with paragraph (a) involves changes in any of his practices or other arrangements-

- (i) to inform the Commission that he has effected those changes and what those changes are; and
- (ii) to take such steps as may be reasonably required by the notice for the

purpose of affording that information to other persons concerned.

(3) A non-discrimination notice may also require the person on whom it is served to furnish the Commission with such other information as may be reasonably required by the notice in order to verify that the notice has been complied with.

(4) The notice may specify the time at which, and the manner and form in which, any information is to be furnished to the Commission, but the time at which any information is to be furnished in compliance with the notice shall not be later than five years after the notice has become final.

(5) The Commission shall not serve a non-discrimination notice in respect of any person unless they have first-

- (a) given him notice that they are minded to issue a non-discrimination notice in his case, specifying the grounds on which they contemplate doing so; and
- (b) offered him an opportunity of making oral or written representations in the matter (or both oral and written representations if he thinks fit) within a period of not less than 28 days specified in the notice; and
- (c) taken account of any representations so made by him.

(6) Subsection (2) does not apply to any acts in respect of which the Secretary of State could exercise the powers conferred on him by section 19(2) and (3); but if the Commission become aware of any such acts they shall give notice of them to the Secretary of State.

(7) Section 50(4) shall apply to requirements under subsection (2)(b), (3) and (4) contained in a non-discrimination notice which has become final as it applies to requirements in a notice served under section 50(1).

59.-(1) Not later than six weeks after a non-discrimination notice is served on any person he may appeal against any requirement of the notice-

- (a) to an industrial tribunal, so far as the requirement relates to acts which are within the jurisdiction of the tribunal;
- (b) to a designated county court or a sheriff court, so far as the requirement relates to acts which are within the jurisdiction of the court and are not within the jurisdiction of an industrial tribunal.

(2) Where the tribunal or court considers a requirement in respect of which an appeal is brought under subsection (1) to be unreasonable because it is based on an incorrect finding of fact or for any other reason, the tribunal or court shall quash the requirement.

(3) On quashing a requirement under subsection (2) the tribunal or court may direct that the non-discrimination notice shall be treated as if, in place of the requirement quashed, it had contained a requirement in terms specified in the direction.

(4) Subsection (1) does not apply to a requirement treated as included in a non-discrimination notice by virtue of a direction under subsection (3).

60.-(1) If-

- (a) the terms of reference of a formal investigation state that its purpose is to determine whether any requirements of a non-discrimination notice are being or have been carried out, but section 50(2)(b) does not apply; and
- (b) section 49(3) is complied with in relation to the investigation on a date ("the commencement date") not later than the expiration of the period of five years beginning when the non-discrimination notice became final,

the Commission may within the period referred to in subsection (2) serve notices under section 50(1) for the purposes of the investigation without needing to obtain the consent of the Secretary of State.

(2) The said period begins on the commencement date and ends on the later of the following dates-

- (a) the date on which the period of five years mentioned in subsection (1)(b) expires;

(b) the date two years after the commencement date.

61.-(1) The Commission shall establish and maintain a register ("the register") of non-discrimination notices which have become final.

(2) Any person shall be entitled, on payment of such fee (if any) as may be determined by the Commission-

- (a) to inspect the register during ordinary office hours and take copies of any entry; or
- (b) to obtain from the Commission a copy, certified by the Commission to be correct, of any entry in the register.

(3) The Commission may, if they think fit, determine that the right conferred by subsection (2)(a) shall be exercisable in relation to a copy of the register instead of, or in addition to, the original.

(4) The Commission shall give general notice of the place or places where, and the times when, the register or a copy of it may be inspected.

*Other enforcement by Commission*

62.-(1) If, during the period of five years beginning on the date on which any of the following became final in the case of any person, namely-

- (a) a non-discrimination notice served on him; or
- (b) a finding by a tribunal or court under section 54 or 57; that he has done an unlawful discriminatory act; or
- (c) a finding by a court in proceedings under section 19 or 20 of the Race Relations Act 1968 that he has done an act which was unlawful by virtue of any provision of Part I of that Act,

it appears to the Commission that unless restrained he is likely to do one or more acts falling within paragraph (b), or contravening section 28, the Commission may apply to a designated county court for an injunction, or to a sheriff court for an order, restraining him from doing so; and the court, if satisfied that the application is well-founded, may grant the injunction or order in the terms applied for or in more limited terms.

(2) In proceedings under this section the Commission shall not allege that the person to whom the proceedings relate has done an act falling within subsection (1)(b) or contravening section 28 which is within the jurisdiction of an industrial tribunal unless a finding by an industrial tribunal that he did that act has become final.

63.-(1) Proceedings in respect of a contravention of section 29, 30 or 31 shall be brought only by the Commission in accordance with the following provisions of this section.

(2) The proceedings shall be-

- (a) an application for a decision whether the alleged contravention occurred; or
- (b) an application under subsection (4),

or both.

(3) An application under subsection (2)(a) shall be made-

- (a) in a case based on any provision of Part II, to an industrial tribunal; and
- (b) in any other case, to a designated county court or a sheriff court.

(4) If it appears to the Commission-

- (a) that a person has done an act which by virtue of section 29, 30 or 31 was unlawful; and
- (b) that unless restrained he is likely to do further acts which by virtue of that section are unlawful,

the Commission may apply to a designated county court for an injunction, or to a sheriff court for an

order, restraining him from doing such acts; and the court, if satisfied that the application is well-founded, may grant the injunction or order in the terms applied for or more limited terms.

(5) In proceedings under subsection (4) the Commission shall not allege that the person to whom the proceedings relate has done an act which is unlawful under this Act and within the jurisdiction of an industrial tribunal unless a finding by an industrial tribunal that he did that act has become final.

64.-(1) With a view to making an application under section 62(1) or 63(4) in relation to a person the Commission may present to an industrial tribunal a complaint that he has done an act within the jurisdiction of an industrial tribunal, and if the tribunal considers that the complaint is well-founded it shall make a finding to that effect and, if it thinks it just and equitable to do so in the case of an act contravening any provision of Part II may also (as if the complaint had been presented by the person discriminated against) make an order such as is referred to in section 56(1)(a), or a recommendation such as is referred to in section 56(1)(c), or both.

(2) Subsection (1) is without prejudice to the jurisdiction conferred by section 63(2).

(3) In sections 62 and 63 and this section, the acts "within the jurisdiction of an industrial tribunal" are those in respect of which such jurisdiction is conferred by sections 54 and 63.

#### *Help for persons suffering discrimination*

65.-(1) With a view to helping a person ("the person aggrieved") who considers he may have been discriminated against in contravention of this Act to decide whether to institute proceedings and, if he does so, to formulate and present his case in the most effective manner, the Secretary of State shall by order prescribe-

- (a) forms by which the person aggrieved may question the respondent on his reasons for doing any relevant act, or on any other matter which is or may be relevant; and
- (b) forms by which the respondent may if he so wishes reply to any questions.

(2) Where the person aggrieved questions the respondent (whether in accordance with an order under subsection (1) or not)-

- (a) the question, and any reply by the respondent (whether in accordance with such an order or not) shall, subject to the following provisions of this section, be admissible as evidence in the proceedings;
- (b) if it appears to the court or tribunal that the respondent deliberately, and without reasonable excuse, omitted to reply within a reasonable period or that his reply is evasive or equivocal, the court or tribunal may draw any inference from that fact that it considers it just and equitable to draw, including an inference that he committed an unlawful act.

(3) The Secretary of State may by order-

- (a) prescribe the period within which questions must be duly served in order to be admissible under subsection (2)(a); and
- (b) prescribe the manner in which a question, and any reply by the respondent, may be duly served.

(4) Rules may enable the court entertaining a claim under section 57 to determine, before the date fixed for the hearing of the claim, whether a question or reply is admissible under this section or not.

(5) This section is without prejudice to any other enactment or rule of law regulating interlocutory and preliminary matters in proceedings before a county court, sheriff court or industrial tribunal, and has effect subject to any enactment or rule of law regulating the admissibility of evidence in such proceedings.

(6) In this section "respondent" includes a prospective respondent and "rules"-

- (a) in relation to county court proceedings, means county court rules;

(b) in relation to sheriff court proceedings, means sheriff court rules.

66.-(1) Where, in relation to proceedings or prospective proceedings under this Act, an individual who is an actual or prospective complainant or claimant applies to the Commission for assistance under this section, the Commission shall consider the application and may grant it if they think fit to do so-

- (a) on the ground that the case raises a question of principle; or
- (b) on the ground that it is unreasonable, having regard to the complexity of the case, or to the applicant's position in relation to the respondent or another person involved, or to any other matter, to expect the applicant to deal with the case unaided; or
- (c) by reason of any other special consideration.

(2) Assistance by the Commission under this section may include-

- (a) giving advice;
- (b) procuring or attempting to procure the settlement of any matter in dispute;
- (c) arranging for the giving of advice or assistance by a solicitor or counsel;
- (d) arranging for representation by any person, including all such assistance as is usually given by a solicitor or counsel in the steps preliminary or incidental to any proceedings, or in arriving at or giving effect to a compromise to avoid or bring to an end any proceedings;
- (e) any other form of assistance which the Commission may consider appropriate,

but paragraph (d) shall not affect the law and practice regulating the descriptions of persons who may appear in, conduct, defend, and address the court in, any proceedings.

(3) Where under subsection (1) an application for assistance under this section is made in writing, the Commission shall, within the period of two months beginning when the application is received-

- (a) consider the application after making such enquiries as they think fit; and
- (b) decide whether or not to grant it; and
- (c) inform the applicant of their decision, stating whether or not assistance under this section is to be provided by the Commission and, if so, what form it will take.

(4) If, in a case where subsection (3) applies, the Commission within the period of two months there mentioned give notice to the applicant that, in relation to his application-

- (a) the period of two months allowed them by that subsection is by virtue of the notice extended to three months; and
- (b) the reference to two months in section 68(3) is by virtue of the notice to be read as a reference to three months,

subsection (3) and section 68(3) shall have effect accordingly.

(5) In so far as expenses are incurred by the Commission in providing the applicant with assistance under this section, the recovery of those expenses (as taxed or assessed in such manner as may be prescribed by rules or regulations) shall constitute a first charge for the benefit of the Commission-

- (a) on any costs or expenses which (whether by virtue of a judgment or order of a court or tribunal or an agreement or otherwise) are payable to the applicant by any other person in respect of the matter in connection with which the assistance is given; and
- (b) so far as relates to any costs or expenses, on his rights under any compromise or settlement arrived at in connection with that matter to avoid or bring to an end any proceedings.

(6) The charge conferred by subsection (5) is subject to any charge under the Legal Aid Act 1974, or any charge or obligation for payment in priority to other debts under the Legal Aid and Advice (Scotland) Acts 1967 and 1972, and is subject to any provision in any of those Acts for payment of any sum into the legal aid fund.

(7) In this section "respondent" includes a prospective respondent and "rules or regulations"-

- (a) in relation to county court proceedings, means county court rules;
- (b) in relation to sheriff court proceedings, means sheriff court rules;
- (c) in relation to industrial tribunal proceedings, means regulations made under paragraph 21 of Schedule 1 to the Trade Union and Labour Relations Act 1974.

#### *Sheriff courts and designated county courts*

67.-(1) For the purposes of this Act a "designated" county court is one designated for the time being for those purposes by an order made by the Lord Chancellor.

(2) An order under subsection (1) designating any county court for the purposes of this Act shall assign to that court as its district for those purposes any county court district or two or more county court districts.

(3) A designated county court or a sheriff court shall have jurisdiction to entertain proceedings under this Act with respect to an act done on a ship, aircraft or hovercraft outside its district, including such an act done outside Great Britain.

(4) In any proceedings under this Act in a designated county court or a sheriff court the judge or sheriff shall, unless with the consent of the parties he sits without assessors, be assisted by two assessors appointed from a list of persons prepared and maintained by the Secretary of State, being persons appearing to the Secretary of State to have special knowledge and experience of problems connected with relations between persons of different racial groups.

(5) The remuneration of assessors appointed under subsection (4) shall be at such rate as may, with the approval of the Minister for the Civil Service, be determined by the Lord Chancellor (for proceedings in England and Wales) or the Lord President of the Court of Session (for proceedings in Scotland).

(6) Without prejudice to section 74(3), an order for the discontinuance of the jurisdiction of any county court under this Act, whether wholly or within a part of the district assigned to it for the purposes of this Act, may include provision with respect to any proceedings under this Act commenced in that court before the order comes into operation.

#### *Period within which proceedings to be brought*

68.-(1) An industrial tribunal shall not consider a complaint under section 54 unless it is presented to the tribunal before the end of the period of three months beginning when the act complained of was done.

(2) A county court or a sheriff court shall not consider a claim under section 57 unless proceedings in respect of the claim are instituted before the end of-

- (a) the period of six months beginning when the act complained of was done; or
- (b) in a case to which section 57(5) applies, the period of eight months so beginning.

(3) Where, in relation to proceedings or prospective proceedings by way of a claim under section 57, an application for assistance under section 66 is made to the Commission before the end of the period of six or, as the case may be, eight months mentioned in paragraph (a) or (b) of subsection (2), the period allowed by that paragraph for instituting proceedings in respect of the claim shall be extended by two months.

(4) An industrial tribunal, county court or sheriff court shall not consider an application under section 63(2)(a) unless it is made before the end of the period of six months beginning when the act to which it relates was done; and a county court or sheriff court shall not consider an application under section 63(4) unless it is made before the end of the period of five years so beginning.

(5) An industrial tribunal shall not consider a complaint under section 64(1) unless it is presented to the tribunal before the end of the period of six months beginning when the act complained of was done.

(6) A court or tribunal may nevertheless consider any such complaint, claim or application which is out of time if, in all the circumstances of the case, it considers that it is just and equitable to do so.

(7) For the purposes of this section-

- (a) when the inclusion of any term in a contract renders the making of the contract an

unlawful act, that act shall be treated as extending throughout the duration of the contract; and

(b) any act extending over a period shall be treated as done at the end of that period; and

(c) a deliberate omission shall be treated as done when the person in question decided upon it;

and in the absence of evidence establishing the contrary a person shall be taken for the purposes of this section to decide upon an omission when he does an act inconsistent with doing the omitted act or, if he has done no such inconsistent act, when the period expires within which he might reasonably have been expected to do the omitted act if it was to be done.

#### *Evidence*

69.-(1) Any finding by a court under section 19 or 20 of the Race Relations Act 1968, or by a court or industrial tribunal under this Act, in respect of any act shall, if it has become final, be treated as conclusive in any proceedings under this Act.

(2) In any proceedings under this Act a certificate signed by or on behalf of a Minister of the Crown and certifying-

(a) that any arrangements or conditions specified in the certificate were made, approved or imposed by a Minister of the Crown and were in operation at a time or throughout a period so specified; or

(b) that an act specified in the certificate was done for the purpose of safeguarding national security,

shall be conclusive evidence of the matters certified.

(3) A document purporting to be a certificate such as is mentioned in subsection (2) shall be received in evidence and, unless the contrary is proved, shall be deemed to be such a certificate.

[...]

### **SCHEDULE 1 THE COMMISSION FOR RACIAL EQUALITY**

#### *Incorporation and status*

1. On the appointment by the Secretary of State of the first Commissioners, the Commission shall come into existence as a body corporate.

2.-(1) The Commission is not an emanation of the Crown, and shall not act or be treated as the servant or agent of the Crown.

(2) Accordingly-

(a) neither the Commission nor a Commissioner or member of its staff as such is entitled to any status, immunity, privilege or exemption enjoyed by the Crown;

(b) the Commissioners and members of the staff of the Commission as such are not civil servants; and

(c) the Commission's property is not property of, or held on behalf of, the Crown.

#### *Tenure of office of Commissioners*

3.-(1) A Commissioner shall hold and vacate his office in accordance with the terms of his appointment.

(2) A person shall not be appointed a Commissioner for more than five years.

(3) With the consent of the Commissioner concerned, the Secretary of State may alter the terms of an appointment so as to make a full-time Commissioner into a part-time Commissioner or vice versa, or for any other purpose.

(4) a Commissioner may resign by notice to the Secretary of State.

(5) The Secretary of State may terminate the appointment of a Commissioner if satisfied that-

(a) without the consent of the Commission, he failed to attend the meetings of the Commission during a continuous period of six months beginning not earlier than nine months before the termination; or

(b) he is an undischarged bankrupt, or has made an arrangement with his creditors, or is

insolvent within the meaning of paragraph 9(2) of Schedule 3 to the Conveyancing and Feudal Reform (Scotland) Act 1970; or

(c) he is by reason of physical or mental illness, or for any other reason, incapable of carrying out his duties.

(6) Past service as a Commissioner is no bar to re-appointment.

Tenure of office of chairman and deputy chairmen

4.-(1) The chairman and each deputy chairman shall hold and vacate his office in accordance with the terms of his appointment, and may resign by notice to the Secretary of State.

(2) The office of the chairman or a deputy chairman is vacated if he ceases to be a Commissioner.

(3) Past service as chairman or a deputy chairman is no bar to re-appointment.

#### *Remuneration of Commissioners*

5. The Secretary of State may pay, or make such payments towards the provision of, such remuneration, pensions, allowances or gratuities to or in respect of the Commissioners or any of them as, with the consent of the Minister for the Civil Service, he may determine.

6. Where a person ceases to be a Commissioner otherwise than on the expiry of his term of office, and it appears to the Secretary of State that there are special circumstances which make it right for that person to receive compensation, the Secretary of State may, with the consent of the Minister for the Civil Service, direct the Commission to make to that person a payment of such amount as, with the consent of that Minister, the Secretary of State may determine.

#### *Additional Commissioners*

7.-(1) Paragraphs 2(2), 3(1) and (6), and 6 shall apply to additional Commissioners appointed under section 48(2) as they apply to Commissioners.

(2) The Commission may pay, or make such payments towards the provision of, such remuneration, pensions, allowances or gratuities to or in respect of an additional Commissioner as the Secretary of State, with the consent of the Minister for the Civil Service, may determine.

(3) With the approval of the Secretary of State and the consent of the additional Commissioner concerned, the Commission may alter the terms of an appointment of an additional Commissioner so as to make a full-time additional Commissioner into a part-time additional Commissioner or vice versa, or for any other purpose.

(4) An additional Commissioner may resign by notice to the Commission.

(5) The Secretary of State, or the Commission acting with the approval of the Secretary of State, may terminate the appointment of an additional Commissioner if satisfied that-

(a) without reasonable excuse he failed to carry out the duties for which he was appointed during a continuous period of three months beginning not earlier than six months before the termination; or

(b) he is a person such as is mentioned in paragraph 3(5)(b); or

(c) he is by reason of physical or mental illness, or for any other reason, incapable of carrying out his duties.

(6) The appointment of an additional Commissioner shall terminate at the conclusion of the investigation for which he was appointed, if not sooner.

#### *Staff*

8. The Commission may, after consultation with the Secretary of State, appoint such officers and servants as they think fit, subject to the approval of the Minister for the Civil Service as to numbers and as to remuneration and other terms and conditions of service.

9.-(1) Employment with the Commission shall be included among the kinds of employment to which a superannuation scheme under section 1 of the Superannuation Act 1972 can apply, and accordingly in Schedule 1 to that Act (in which those kinds of employment are listed) the words "Commission for Racial Equality" shall be inserted after the words "Commission on Industrial Relations."

---

### **Bilag 10**



(2) Where a person who is employed by the Commission and is by reference to that employment a participant in a scheme under section 1 of the Superannuation Act 1972 becomes a Commissioner or an additional Commissioner, the Minister for the Civil Service may determine that his service as a Commissioner or additional Commissioner shall be treated for the purposes of the scheme as service as an employee of the Commission.

10.-(1) In this paragraph-

"the new Commission" means the Commission for Racial Equality

"present Commission employee" means a person who immediately before the repeal date is employed by the Community Relations Commission;

"private pension scheme" means a scheme for the payment of pensions, allowances or gratuities other than one made under section 1 of the Superannuation Act 1972;

"the repeal date" means the date on which the repeal of the Race Relations Act 1968 by this Act takes effect.

(2) If a present Commission employee enters the employment of the new Commission on the repeal date and on so doing elects to be covered for his service in that employment by a private pension scheme in which he was a participant in respect of his service in the employment of the Community Relations Commission, the new Commission may make such payments towards the provision of benefits to or in respect of him under that scheme (or any other private pension scheme replacing it) as may be determined by the new Commission with the consent of the Secretary of State given with the approval of the Minister for the Civil Service; and it shall be the duty of the new Commission and those Ministers in the exercise of their functions under this sub-paragraph to ensure that his rights under the scheme do not become less advantageous than they were when he entered the employment of the new Commission.

(3) Where a person who is employed by the new Commission and is in respect of that employment a participant in a private pension scheme becomes a Commissioner or an additional Commissioner, his service as a Commissioner or additional Commissioner may be treated for the purposes of the scheme as service as an employee of the new Commission. SCH. 1

11. The Employers' Liability (Compulsory Insurance) Act 1969 shall not require insurance to be effected by the Commission. 1969 c. 57.

#### *Advisory committees*

12. The Commission may, with the approval of the Secretary of State, appoint advisory committees for the purpose of such of their functions as they think fit.

#### *Proceedings and business*

13.-(1) Subject to the provisions of this Act-

(a) the Commission shall discharge their functions in accordance with arrangements made by the Commission and approved by the Secretary of State; and

(b) arrangements so made and approved may provide for the discharge under the general direction of the Commission of any of the Commission's functions by a committee of the Commission, or by two or more Commissioners.

(2) Anything done by or in relation to a committee of the Commission or Commissioners in the discharge of the Commission's functions shall have the same effect as if done by or in relation to the Commission.

14. The validity of any proceedings of the Commission shall not be affected by any vacancy among the members of the Commission or by any defect in the appointment of any Commissioner or additional Commissioner.

15. The quorum for meetings of the Commission shall in the first instance be determined by a meeting of the Commission attended by not less than five Commissioners.

#### *Finance*

#### **Bilag 10**

16. The Secretary of State shall pay to the Commission expenses incurred or to be incurred by them under paragraph 6, 7, 8 or 10 of this Schedule or paragraph 7 of Schedule 2, and, with the consent of the Minister for the Civil Service and the Treasury, shall pay to the Commission such sums as the Secretary of State thinks fit for enabling the Commission to meet other expenses.

17.-(1) The accounting year of the Commission shall be the twelve months ending on 31st March.

(2) It shall be the duty of the Commission-

(a) to keep proper accounts and proper records in relation to the accounts;

(b) to prepare in respect of each accounting year a statement of accounts in such form as the Secretary of State may direct with the approval of the Treasury; and

(c) to send copies of the statement to the Secretary of State and the Comptroller and Auditor General before the end of the month of November next following the accounting year to which the statement relates.

(3) The Comptroller and Auditor General shall examine, certify and report on each statement received by him in pursuance of this Schedule and shall lay copies of each statement and of his report before each House of Parliament.

#### *Disqualification Acts*

18.-(1) In Part II of Schedule 1 to the House of Commons Disqualification Act 1975 and Part II of Schedule 1 to the Northern Ireland Assembly Disqualification Act 1975 (bodies of which all members are disqualified under those Acts), there shall (at the appropriate place in alphabetical order) be inserted the following entry:-

"The Commission for Racial Equality".

(2) In Part III of Schedule 1 to each of those Acts of 1975 (other disqualifying offices) there shall (at the appropriate place in alphabetical order) be inserted the following entry:-

"Additional Commissioner of the Commission for Racial Equality".

# EQUAL TREATMENT ACT

---

*This translation is unofficial and is presented here for information purposes on the contents of the Act. It should not be treated as an official legal translation of the Act. Any interpretation of the information should be referred back to the original text.*

## **General rules providing protection against discrimination on the grounds of religion, belief, political opinion, race, sex, nationality, heterosexual or homosexual orientation or civil status (Equal Treatment Act)**

We Beatrix, by the grace of God Queen of the Netherlands, Princess of Orange-Nassau, etc., etc., etc.

Greetings to all who shall see or hear these presents! Be it known:

Whereas We have considered that, having regard *inter alia* to article 1 of the Constitution, it is desirable to provide protection against discrimination on the grounds of religion, belief, political opinion, race, sex, heterosexual or homosexual orientation or civil status, in order to promote equal participation in the life of society, and that it is therefore desirable to prohibit discrimination on these grounds except in such cases as provided for by law, and that to enforce this prohibition it is desirable that an Equal Treatment Commission be established;

We, therefore, having heard the Council of State, and in consultation with the States General, have approved and decreed as We hereby approve and decree:

### **Chapter I**

#### **Equal treatment of persons irrespective of their religion, belief, political opinion, race, sex, nationality, heterosexual or homosexual orientation or civil status**

##### **Section 1**

For the purposes of this Act and the provisions based upon it the following definitions shall apply:

- a. discrimination: direct and indirect discrimination;
- b. direct discrimination: discrimination between persons on the grounds of religion, belief, political opinion, nationality, race, sex, heterosexual or homosexual orientation or civil status;
- c. indirect discrimination: discrimination on the grounds of other characteristics or behaviour than those meant under (b), resulting in direct discrimination.

##### **Section 2**

1. The prohibition on discrimination shall not apply to indirect discrimination which is objectively justified.
2. The prohibition on discrimination on grounds of sex contained in this Act shall not apply:
  - a. in cases in which sex is a determining factor and
  - b. in cases concerning the protection of women, notably in relation to pregnancy and motherhood.
3. The prohibition on discrimination contained in this Act shall not apply if the aim of the discrimination is to place women or persons belonging to a particular ethnic or cultural minority group in a privileged position in order to eliminate or reduce *de facto* inequalities and the discrimination is reasonably proportionate to that aim;

4. The prohibition on discrimination on the grounds of race contained in this Act shall not apply in cases where a person's racial appearance is a determining factor.
5. The prohibition on discrimination on the grounds of nationality contained in this Act shall not apply:
  - a. if the discrimination is based on generally binding regulations or on written or unwritten rules of international law and
  - b. in cases where nationality is a determining factor.
6. The cases referred to in subsections 2, 4 and 5(b) shall be defined in more detail by order in council.

### Section 3

This Act shall not apply to:

- a. legal relations within religious communities and independent sections thereof and within other associations of a spiritual nature;
- b. the office of minister of religion.

### Section 4

This Act shall be without prejudice to:

- a. the Equal Opportunities Act;
- b. articles 1637ij, 1639e and 1639h of the Civil Code;
- c. discrimination by or pursuant to any other Act of Parliament which entered into force before this Act.

### Section 5

1. It shall be unlawful to discriminate in or with regard to:

- a. public advertising of employment and procedures leading to the filling of vacancies;
- b. the commencement or termination of an employment relationship;
- c. the appointment and dismissal of civil servants;
- d. terms and conditions of employment;
- e. permitting staff to receive education or training during or prior to employment;
- f. promotion.

2. Subsection 1 shall not apply to:

- a. the freedom of an institution founded on religious or ideological principles to impose requirements which, having regard to the institution's purpose, are necessary for the fulfilment of the duties attached to a post; such requirements may not lead to discrimination on the sole grounds of political opinion, race, sex, nationality, heterosexual or homosexual orientation or civil status;
- b. the freedom of an institution founded on political principles to impose requirements which, having regard to the institution's purpose, are necessary for the fulfilment of the duties attached to a post; such requirements may not lead to discrimination on the sole grounds of political opinion, race, sex, nationality, heterosexual or homosexual orientation or civil status and
- c. the freedom of a private educational establishment to impose requirements on the occupancy of a post which, in view of the establishment's purpose, are necessary for it to live up to its founding principles, although such requirements may not lead to discrimination on the sole grounds of political opinion, race, sex, nationality, heterosexual or homosexual orientation or civil status.

3. Subsection 1 shall not apply to requirements which, in view of the private nature of the employment relationship, may reasonably be imposed on the employment relationship.

4. Subsection 1 shall not apply to requirements governing political opinion which may reasonably be imposed in connection with appointments to administrative or advisory bodies.

5. Subsection 1 shall not apply to requirements governing political opinion which may reasonably be imposed in connection with appointments to confidential posts.

6. Subsection 1 (d) shall not apply to discrimination on grounds of civil status in relation to pension provision.

#### **Section 6**

It shall be unlawful to discriminate with regard to the conditions for and access to the liberal professions and opportunities to pursue the liberal professions or for development within them.

#### **Section 7**

1. It shall be unlawful to discriminate in offering goods or services, in concluding, implementing or terminating agreements on the subject, and in providing advice or information regarding the choice of educational establishment or career if such acts of discrimination are committed:

- a. in the course of carrying on a business or exercising a profession;
- b. by the public service;
- c. by institutions which are active in the field of housing, social services, health care, cultural affairs or education or
- d. by private persons not engaged in carrying on a business or exercising a profession, in so far as the offer is made publicly.

2. Subsection 1 (c) shall not affect the freedom of a private educational establishment to impose requirements governing admission to or participation in the education it provides which, having regard to the establishment's purpose, are necessary for the fulfilment of its principles; such requirements may not lead to discrimination on the sole grounds of political opinion, race, sex, nationality, heterosexual or homosexual orientation or civil status. Discrimination on the grounds of sex shall be permitted solely if the distinctive nature of the establishment so requires and if equivalent facilities are available for pupils or students of both sexes.

3. Subsection 1 (a and d) shall not apply to requirements which may reasonably be imposed having regard to the private nature of the circumstances to which the legal relationship applies.

#### **Section 8**

1. If an employer terminates an employee's employment in contravention of section 5 or on the grounds that the employee has invoked section 5, either at law or otherwise, such termination shall be invalid.

2. Without prejudice to chapter 8 of the General Administrative Law Act, an employee may invoke subsection 1 within two months of being given notice of termination of employment or within two months of termination of employment if the employer has terminated it other than by giving notice. The invalidity of the termination of employment shall be invoked by notifying the employer. Termination of employment as referred to in subsection 1 shall not render the employer liable for compensation. All claims by the employee in connection with the invocation of invalidity of termination of employment under this subsection shall lapse after six months.

#### **Section 9**

All contractual provisions which conflict with this Act shall be null and void.

#### **Section 10**

1. Legal persons with full legal powers which, in accordance with their constitution or statutes, represent the interests of people who could invoke this Act may bring legal action with a view to obtaining a ruling that conduct contrary to this Act is unlawful, requesting that such conduct be prohibited or eliciting an order that the consequences of such conduct be rectified.
2. No conduct may form the subject of a case or claim as referred to in section 1 if the person affected by the conduct objects to such a case being brought.

## **Chapter 2 The Equal Treatment Commission**

### **Section 11**

1. An Equal Treatment Commission shall be established, hereinafter referred to as the Commission.
2. The Commission may establish subcommittees from among its members for the performance of its duties.

### **Section 12**

1. The Commission may, in response to a request in writing, conduct an investigation to determine whether discrimination as referred to in this Act, the Equal Opportunities Act or article 1637ij of the Civil Code has taken or is taking place, and may publish its findings. The Commission may also conduct an investigation on its own initiative to determine whether such discrimination is systematically taking place in the public service or in one or more sectors of society, and publish its findings.
2. A request in writing as referred to in subsection 1 may be submitted by:
  - a. a person who believes that he/she has suffered discrimination as referred to in this Act, the Equal Opportunities Act or article 1637ij of the Civil Code;
  - b. a natural or legal person or competent authority wishing to know whether they are guilty of discrimination as referred to in this Act, the Equal Opportunities Act or article 1637ij of the Civil Code;
  - c. a person responsible for deciding on disputes concerning discrimination as referred to in this Act, the Equal Opportunities Act or article 1637ij of the Civil Code;
  - d. a works council or a committee as referred to in chapter XIA of the General Civil Service Regulations or corresponding regulations which believes that discrimination as referred to in this Act, the Equal Opportunities Act or article 1637ij of the Civil Code is taking place in the company or civil service unit respectively for which it was appointed;
  - e. a legal person with full legal powers which, in accordance with its constitution or statutes, represents the interests of those whose protection is the objective of this Act, the Equal Opportunities Act or article 1637ij of the Civil Code.
3. If a request in writing as referred to in subsection 2 (d and e) names persons who are said to have been disadvantaged, or if an investigation conducted on the Commission's own initiative relates to such persons, the Commission shall inform the persons concerned of the planned investigation. The Commission shall not have the power to involve persons as referred to in the previous sentence in the investigation or the evaluation if they have stated in writing that they have reservations about such involvement.

### **Section 13**

1. The Commission shall institute an investigation and shall forward its findings, in writing and with reasons, to the petitioner, the person said to be guilty of discrimination and, if relevant, the victim of discrimination.

2. The Commission may make recommendations when forwarding its findings to a person said to be guilty of discrimination.
3. The Commission may forward its findings to such of Our Ministers as may be concerned, and to such organisations of employers, employees, professionals, public servants, consumers of goods and services and relevant consultative bodies as it believes appropriate.

#### **Section 14**

1. The Commission shall not institute an investigation if:
  - a. the request referred to in section 12, subsection 2 is manifestly unfounded;
  - b. the interest of the petitioner or the importance of the behaviour concerned is manifestly insufficient;
  - c. the period of time which has elapsed since the discrimination referred to in section 12 took place is such that an investigation can no longer reasonably be conducted.
2. In cases as referred to in subsection 1, the Commission shall notify the petitioner in writing, giving reasons.

#### **Section 15**

1. The Commission may bring legal action with a view to obtaining a ruling that conduct contrary to this Act, the Equal Opportunities Act or article 1637ij of the Civil Code is unlawful, requesting that such conduct be prohibited or eliciting an order that the consequences of such conduct be rectified.
2. No conduct may form the subject of action as referred to in subsection 1 if the person affected by that conduct has reservations.

#### **Section 16**

1. The Commission shall comprise nine members - including a chair and two assistant chairs - and the same number of deputy members.
2. The chair and the assistant chairs must fulfil the requirements laid down in section 48, subsection 1 of the Judiciary (Organisation) Act governing eligibility for appointment as a judge in a district court.
3. The members and deputy members shall be appointed by Our Minister of Justice, in consultation with Our Minister of the Interior, Our Minister of Employment & Social Security, Our Minister of Education & Science and Our Minister of Welfare, Health & Cultural Affairs.
4. Section 11, with the exception of part d (3°), and section 12, with the exception of subsection 1 (e), sections 12a and 13, section 13a with the exception of subsection 5, section 13b and sections 14a to 14c, 14d, subsections 1 and 2, and 14e of the Judiciary (Organisation) Act shall apply *mutatis mutandis*.
5. For the purposes of section 14d, subsection 2 of the Judiciary (Organisation) Act, the Supreme Court shall afford the chair of the Commission an opportunity to provide information, verbally or in writing, on a complaint that is before the Commission and to make known his/her views thereon.
6. The members and deputy members shall be appointed for a maximum of six years. They may be reappointed immediately. The Minister of Justice may accept their resignation, if tendered.

#### **Section 17**

1. An office shall be set up to assist the Commission in the performance of its duties.

2. Our Minister of Justice shall, on the recommendation of the Commission, appoint, promote, suspend and dismiss the staff of the office. Our Minister of Justice shall decide in what cases they shall be appointed, promoted, suspended and dismissed.

3. The secretary, who shall also be the head of the office, must fulfil the requirements laid down in section 48, subsection 1 of the Judiciary (Organisation) Act governing eligibility for appointment as a judge in a district court.

#### **Section 18**

1. The Commission may, in the performance of its duties, call on the assistance of civil servants designated by such of Our Ministers as it may concern.

2. The Commission may, in the performance of its duties, seek assistance from one or more persons who can supply the information required by the Commission for that purpose.

#### **Section 19**

1. The Commission and the persons referred to in section 17 who are designated by the Commission may call for all the information and documents which may reasonably be considered necessary for the performance of its duties.

2. Everyone shall be obliged, unless they are exempt on the grounds of official or professional confidentiality, to provide the information and documents required pursuant to subsection 1 in full and in accordance with the truth, in the manner and within the time-limit laid down by or on behalf of the Commission. This obligation shall not apply if, in this way, a person would expose themselves or a relative by blood or marriage, in the direct or indirect line to the second or third degree, or his spouse or former spouse to the risk of criminal prosecution for an indictable offence.

#### **Section 20**

1. The Commission shall issue an annual report of its activities, which shall be published. It shall forward this report in any event to such of Our Ministers as it may concern and to the advisory bodies concerned.

2. Every five years, calculated from the entry into force of this Act, the Commission shall draw up a report of its findings on the operation in practice of this Act, the Equal Opportunities Act or article 1637ij of the Civil Code. It shall forward this report to the Minister of the Interior.

#### **Section 21**

1. Further rules concerning the working methods of the Commission shall be laid down by order in council, including in any event rules governing:

- a. the manner in which cases are to be dealt with;
- b. hearing both parties;
- c. the public conduct of hearings;
- e. publication of its findings as referred to in section 13, subsection 3.

2. The salaries, travel and accommodation expenses and other remuneration of the members and deputy members of the Commission shall be laid down by order in council, and rules shall likewise be laid down concerning the entitlement of the members of the Commission to redundancy pay after the expiry of the period for which they were appointed.

### **Chapter 3**

#### **Concluding provisions**



(Sections 22 and 23 have been deleted.)

#### **Section 29**

1. The prohibition on discrimination on the grounds of nationality contained in this Act shall not apply for a period of two years, to be calculated from the entry into force of the Act, in respect of discrimination practised by administrative authorities on the basis of published policy rules.
2. The policy rules referred to in subsection 1 shall be defined as written rules for the exercise of a power by an administrative authority.

#### **Section 33**

Our Minister of the Interior shall, in consultation with Our Minister of Justice, Our Minister for Social Affairs & Employment, Our Minister of Education & Science and Our Minister of Welfare, Health & Cultural Affairs, forward to the States General as soon as possible after receipt of the report referred to in section 20, subsection 2, a report on the operation in practice of this Act, the Equal Opportunities Act and article 1637ij of the Civil Code.

#### **Section 34**

This Act shall enter into force with effect from the first day of the sixth calendar month after the date of publication of the Bulletin of Acts and Decrees (*Staatsblad*) in which it appears. An earlier date of entry into force may be laid down by Royal Decree.

#### **Section 35**

This Act may be cited as the Equal Treatment Act.

Done

The Minister of the Interior  
The State Secretary for Social Affairs and Employment  
The Minister of Education and Science  
The Minister of Welfare, Health and Cultural Affairs

© 1998 Equal Treatment Commission