



HØRINGSNOTAT

Resumé og kommentarer til høringssvar vedrørende lovforslag om ændring af ligestillingsloven, forskelsbehandlingsloven, straffeloven og forskellige andre love (Styrket beskyttelse af LGBTI-personer mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer samt beskyttelse af personer med handicap mod hadefulde ytringer)

9. 9. 2021

J.nr. 2021-69

Ligestillingsafdelingen

1. Indledning

Lovforslaget består af to dele. Den første del af lovforslaget vedrører styrket beskyttelse mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Den anden del af lovforslaget vedrører en styrket beskyttelse af personer med handicap mod hadefulde ytringer.

Et udkast til den del af lovforslaget, der vedrører styrket beskyttelse mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika har været i høring i perioden fra den 5. november til den 4. december 2020 og igen fra den 10. december 2020 til den 13. januar 2021 hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatrådet, Advokatsamfundet, Aids-Fondet, Akademikerne, Amnesty International, Copenhagen Pride, Danske Advokater, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Kvindesamfund, Danske Regioner, Dare Gender, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Det Kriminalpræventive Råd, Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen for Aseksuelle i Danmark, Foreningen for Støtte til Transkønnede Børn – FSTB, Forhandlingsfællesskabet, Godfar, Intersex Danmark, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Kvinderådet, KVINFO, Lamba, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Ledernes Hovedorganisation, LGBT Danmark, LGBT Komiteen, LGBT+ Ungdom, LGBTI Asylum, Ligebehandlingsnævnet, LOKK, Mandecentret, Manderådet, Pan Idræt, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Sabaah, Selskab for Mænds Sundhed, Sex og Samfund, TransAktion, Transpolitisk Forum, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Beskæftigelsesministeriet har modtaget høringssvar fra følgende:

Akademikerne (Forhandlingsfællesskabet har tilsluttet sig høringssvaret), Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Journalistforbund og Danske Medier, Det Kriminalpræventive Råd, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Foreningen for Støtte til Transkønnede Børn – FSTB, FrikirkeNet, Institut for Menneskerettigheder, Intersex Danmark, Kirkelig Forening for Indre Mission i Danmark (Luthers Mission har tilsluttet sig høringssvaret), KL, LGBT+ Danmark, LGBT Komiteen, Ligebehandlingsnævnet, Manderådet og TransAktion.

Politiforbundet og Advokatrådet har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Vestre og Østre Landsret har meddelt, at de ikke ønsker at afgive høringssvar.

Et udkast til lovforslagets anden del om styrket beskyttelse af personer med handicap mod hadefulde ytringer har været i høring i perioden fra den 15. juli 2021 til den 12. august 2021 hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatrådet, Advokatsamfundet, Aalborg Universitet (Juridisk Fakultet), Aarhus Universitet (Juridisk Fakultet), Amnesty International, Copenhagen Business School (CBS LAW – Institut for Ledelse, Politik og Filosofi), Samtlige byretter, Danske Advokater, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Folketingets Ombudsmand, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Forsikring og Pension, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Københavns Universitet (Juridisk Fakultet), Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, SAND, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Udviklingshæmmedes Landsforbund, Vestre og Østre Landsret, Ældre Sagen.

Justitsministeriet har modtaget bemærkninger fra følgende:

Danske Handicaporganisationer, Institut for Menneskerettigheder og Retspolitisk forening.

Advokatrådet, Domstolsstyrelsen, KL, Politiforbundet og Ældresagen har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Østre og Vestre Landsret, samtlige byretter og Folketingets Ombudsmand har meddelt, at de ikke ønsker at afgive høringssvar.

I de følgende afsnit gives en oversigt over hovedindholdet af de modtagne høringssvar, Beskæftigelsesministeriets og Justitsministeriets bemærkninger hertil samt hvilke ændringer og præciseringer i lovforslaget, høringen har givet anledning til. For en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvises der til vedlagte høringssvar. Der er ikke udarbejdet kommentarer til de bemærkninger, der ikke direkte vedrører lovforslaget.

2. Bemærkninger til styrket beskyttelse mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer

Beskæftigelsesministeriet bemærker indledningsvist, at lovforslaget er væsentligt ændret i struktur i forhold til høringsudgaven. Beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes i relevante gældende bestemmelser i ligestillingslovens kapitel 2 suppleret med særlige bestemmelser. Dette adskiller sig fra høringsudgaven, der indeholdt et selvstændigt kapitel i ligestillingsloven. Der er alene tale om strukturelle, lovtekniske ændringer, som ikke ændrer på den tilsigtede beskyttelse mod forskelsbehandling.

2.1. Generelle bemærkninger

Akademikerne, Dansk Arbejdsgiverforening, Det Kriminalpræventive Råd, Intersex Danmark, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Institut for Menneskerettigheder, LGBT+ Danmark, LGBT komiteen og TransAktion støtter formålet og intentionerne med lovforslaget.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier har sympati for ønsket om en styrket beskyttelse af LGBTI-personer mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadfulde ytringer, men finder ikke, at der er behov for den yderligere begrænsning af ytringsfriheden, som de finder, at indsættelse af begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika i straffelovens §§ 81, nr. 6, og 266 b, må formodes at give anledning til i praksis.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening bemærker, at det vil lette læsningen af intentionerne med lovgivningen, hvis det tydeliggøres, at de ønskede indføjelser allerede er beskyttede rettigheder således, at der ikke skabes uklarhed i forhold til, om der er tale om nye eller udefinerede begreber sammenlignet med gældende lovgivning.

Frikirkenet, Kirkelig Forening for Indre Mission i Danmark og Luthersk Mission støtter lovforslagets intentioner, men finder samtidig, at lovforslaget indeholder bekymrende uklarheder – særligt, om det fortsat ud fra lovgivningen vil være muligt at hævde et andet syn på køn i samfundet, herunder et biologisk betinget syn på køn. Samtidig udtrykker de bekymring for, om deres teologisk funderet holdninger til køn og seksualitet per definition vil kunne betragtes som forskelsbehandling.

LGBT+ Danmark havde gerne set, at skærpelsen var sket som et generelt forbud mod diskrimination, men finder, at der er tale om en stor forbedring og afgørende præcisering af eksisterende lovgivning på området.

LGBT komiteen havde foretrukket, at der var blevet gennemført en egentlig reform af ligebehandlingslovgivningen med indførelsen af et generelt forbud mod diskrimination og bemærker, at efter gennemførelsen af dette lovforslag vil fx beskyttelsesgrundene tro, religion og alder fortsat kun være beskyttet i det omfang, som seksuel orientering er i dag.

Ligebehandlingsnævnet finder det naturligt, at klagesager efter de foreslåede ændringer af ligestillingsloven og forskelsbehandlingsloven skal kunne indbringes for nævnet. Nævnet bemærker, at det allerede behandler klager over forskelsbehandling

på grund af kønsidentitet og kønsudtryk, og i sin praksis har fastslået, at forskelsbehandling på grund af kønsidentitet og kønsudtryk er omfattet af ligestillingslovens og ligebehandlingslovens anvendelsesområde. Fremover vil sager om forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet blive behandlet efter forskelsbehandlingsloven.

Manderådet anerkender, at det med lovforslaget skal være muligt at forhindre, at der sker egentlig diskrimination af transkønnede, men mener ikke, at loven må kunne danne basis for retssager om udsagn, som af meget krænkelssparate transkønnede opfattes som krænkende. Manderådet finder det desuden problematisk at tilføje kønsidentitet, kønsudtryk og køns karakteristika i racediskriminationsloven, da det vil give konflikter i sportsklubber og sportskonkurrencer. Manderådet finder, at det i Danmark fortsat skal være lovligt for sportsklubber at udelukke transkvinder fra kvindesport, når det er påkrævet. Går lovforslaget igennem med mulighed for, at transkvinder får ubetinget adgang til kvindesport, kan det få negative konsekvenser for konkurrencesport for kvinder i Danmark.

TransAktion havde gerne set et generelt og samlet diskriminationsforbud, der har til formål at beskytte undertrykte grupper i samfundet, frem for et fokus på og dermed tilføjelse af enkelte kategorier, da det bl.a. vil skabe et personfokus frem for fokus på strukturer i samfundet, der skaber marginalisering og diskrimination.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger:

Det fremgår af regeringens udspil "Frihed til forskellighed – styrkede rettigheder og muligheder for LGBTI-personer" fra august 2020, at regeringen blandt andet ønsker at styrke lovgivningen og indføre et tydeligt forbud mod diskrimination, hadforbrydelse og hadefulde ytringer over for homo- og biseksuelle samt trans- og interkønnede både i arbejdslivet og i øvrigt.

Udspillet følger op på en gennemgang af lovgivning foretaget på tværs af en række ministerier, der blev iværksat som led i "Handlingsplan til fremme af tryghed, trivsel og lige muligheder for LGBTI-personer 2018-2021" fra juni 2018. Lovgennemgangen har haft til formål at beskrive og analysere eksisterende lovgivning med særlig betydning for homo- og biseksuelle samt trans- og interkønnede for på den baggrund at opstille mulige tiltag på området, der kan styrke den lovgivningsmæssige beskyttelse af LGBTI-personer.

I forhold til bemærkningerne fra Dansk Journalistforbund og Danske Medier, Finanssektorens Arbejdsgiverforening samt Kirkelig Forening for Indre Mission i Danmark om, hvorvidt lovforslaget vil udvide den eksisterende beskyttelse, kan det oplyses, at det allerede i dag lægges til grund, at kønsidentitet og kønsudtryk er omfattet af forskelsbehandlingslovgivningen inden for og uden for arbejdsmarkedet og i straffelovens bestemmelser om hadforbrydelser og hadefulde ytringer. Ligesom det må antages, at køns karakteristika – på samme måde som kønsidentitet og kønsudtryk – i praksis vil være omfattet af gældende lovgivning. Lovforslaget har således til formål at tydeliggøre den eksisterende beskyttelse af transpersoner og interkønnede.

Lovforslaget har endvidere til formål at styrke beskyttelsen af homo- og biseksuelle mod forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet ved at indsætte beskyttelsesgrunden seksuel orientering i ligestillingsloven og give klageadgang til Ligebehandlingsnævnet.

For så vidt angår ønskerne fra LGBT+ Danmark, LGBT komiteen og TransAktion om en samlet forskelsbehandlingslovgivning, der dækker en række diskriminationsgrunde, bemærker Beskæftigelsesministeriet, at det fremgår af ovennævnte lovgivning, at det vurderes, at indskrivningen i den eksisterende lovgivning af en eksplicit beskyttelse af LGBTI-personer mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, herunder med ens klageadgang m.v. i tilstrækkelig grad vil forenkle, styrke og harmonisere beskyttelsen mod forskelsbehandling af LGBTI-personer. Med de mulige tiltag vil beskyttelsen således svare til eksempelvis beskyttelsen mod forskelsbehandling på baggrund af køn.

Endeligt bemærker Beskæftigelsesministeriet til Manderådets bekymring om transkvinders adgang til at konkurrere inden for professionel sport, at der er tale om en problemstilling, som rummer stor kompleksitet. Regeringen praktiserer et armslængdeprincip i forhold til de uafhængige sportsorganisationer, der selv fastsætter regler for de enkelte sportsgrene herunder muligheden for definition og afgrænsning af køns kategorier, der skal sikre en fair og lige konkurrence mellem sportsudøverne. Regler må ikke fastsættes, så de er diskriminerende eller kompromitterer kvinders seksuelle eller reproduktive sundhed og rettigheder.

2.2. Sprogbrug og begreber i lovforslaget

Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Journalistforbund og Danske Medier, Det Kriminalpræventive Råd og Finanssektorens Arbejdsgiverforening finder, at der er behov for, at begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika uddybes i lovforslaget, da det er uklart, hvad der nærmere ligger i begreberne.

Dansk Arbejdsgiverforening er bekymret over en række af de begrebet samt sprogbrug, der anvendes i lovforslaget, fx ”ciskønnet” og ”det fødselstildelte køn”, hvor lovforslaget anvender en terminologi, der ikke er generelt og entydigt anvendt i dansk ret. Dansk Arbejdsgiverforening opfordrer til, at lovforslagets bemærkninger i større omfang beskriver og forholder sig til indholdet af de anvendte begreber og de retsvirkninger, der knytter sig til de foreslåede ændringer.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier henviser i høringsvaret til, at definitionen af kønskarakteristika i lovforslaget ikke nævner de tertiære kønskarakteristika, forstået som fx tøjstil og hårmode, og at man risikerer sager vedrørende fx trusler på grund af nationalitetens farverige klæder eller frisurer, hvis de tertiære kønskarakteristika er omfattet.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening foreslår en opdatering af *Vejledning om forskelsbehandlingsloven*, hvis det ikke er muligt at give uddybende definitioner af begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Finanssektorens Arbejdsgiverforening henviser i den forbindelse til, at arbejdsgivere m.fl. kan blive pålagt

både bøde og godtgørelse for at handle i strid med de foreslåede regler i lovgivningen.

Kirkelig Forening for Indre Mission i Danmark finder ikke, at det er nødvendigt i lovgivningen eksplicit at nævne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, da disse definitioner anlægger en bestemt opfattelse af køn.

Intersex Danmark og TransAktion anbefaler, at ordene ”kvinder” og ”mænd” udgår af relevante love og erstattes af ’kønnene’.

LGBT komiteen og TransAktion anbefaler, at begrebet transperson anvendes frem for transkønnet, da der kan være forskellige opfattelser af, hvad der ligger i transkønnet, mens transperson er et bredt paraplybegreb. LGBT komiteen og TransAktion opfordrer desuden til, at definitionen af LGBTI-gruppen i lovforslagets baggrundsafsnit justeres, da beskrivelsen: ”udfordrer den gængse opfattelse af køn” er problematisk.

LGBT komiteen ser gerne, at det fremgår af lovforslaget, at aseksuelle er beskyttet under seksuel orientering.

Manderådet opfordrer til, at der i loven indsættes en definition af ”mand” og ”kvinde”, så det vil være en objektiv afgørelse, om nogen har udtalt sig i strid med disse definitioner.

TransAktion henstiller til, at det understreges tydeligt, at kønsidentitet ikke er defineret af en persons juridiske køn og/eller hvorvidt en person har skiftet juridisk køn.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger:

Indledningsvist bemærker Beskæftigelsesministeriet, at lovforslaget har til hensigt at tydeliggøre en eksisterende beskyttelse af transpersoner og interkønnede ved at indsætte begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika i lovgivningen. Beskyttelsen eksisterer således allerede – både i lovgivning inden for og uden for arbejdsmarkedet, da begreberne kønsidentitet og kønsudtryk indfortolkes i henholdsvis begreberne køn og seksuel orientering i lovgivningen. Det antages ligeledes, at kønskarakteristika – på samme måde som kønsidentitet og kønsudtryk – i praksis vil være omfattet af gældende lovgivning. Det er således ikke nyt, at arbejdsgivere m.fl., bl.a. kan blive pålagt både bøde og godtgørelse for forskelsbehandling af transpersoner og interkønnede. I forhold til forståelse af seksuel orientering, forstås der enhver i Danmark lovlig seksuel adfærd og indstilling.

Beskæftigelsesministeriet bemærker, at der ofte vil være en sammenhæng mellem en persons kønsidentitet og kønsudtryk – det køn en person føler sig som, og den måde personen udtrykker kønnet gennem tøj, tale m.v., og at det derfor vil kunne være vanskeligt at isolere forskelsbehandlingen til eksempelvis kønsidentitet, men at flere forhold kan gøre sig gældende samtidig. Uanset på hvilken baggrund, der sker forskelsbehandling, så skal lovforslaget tydeliggøre transpersoners og interkønnedes beskyttelse mod forskelsbehandling.

Lovforslaget er ændret i forhold til høringsudgaven, således at det fremgår af det fremsatte lovforslag, at LGBTI-gruppen omfatter homo- og biseksuelle, transpersoner og interkønnede med henblik på at tydeliggøre, at udover transkønnede er eksempelvis også transvestitter, og personer der kan sidestilles hermed, omfattet af lovforslaget. Dette svarer til, at det fremgår af lovgennemgangen, at det også er hensigten at bl.a. transvestitter skal være omfattet.

Det er i lovforslagets afsnit 3.1.2., eksemplificeret, på hvilken baggrund fx transpersoner og interkønnede er i risiko for at blive forskelsbehandlet, så det sættes mere i relation til begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskaraktistika.

Med hensyn til LGBT komiteens og TransAktions bemærkning om, at man ikke altid som LGBTI-person udfordrer eller bryder med normerne for køn og/eller seksualitet, er Beskæftigelsesministeriet enig i, at det ikke altid forholder sig sådan, men at beskrivelsen er medtaget, da lovforslaget har som formål at beskytte de LGBTI-personer, som diskrimineres på grund af deres kønsidentitet, kønsudtryk og kønskaraktistika.

Beskæftigelsesministeriet er enig i TransAktions bemærkning om, at der ikke kan stilles krav om, at en person har ændret sit juridiske eller fysiske køn, eller har til hensigt at gøre dette, for at få sin kønsidentitet anerkendt. Det afgørende er, om den pågældende gennem sit kønsudtryk og/eller gennem sin kønsidentitet udtrykker og/eller føler sig som et andet køn end det fødselstildelte køn.

I forhold til Intersex Danmarks og TransAktions anbefaling om, at al omtale af mænd og kvinder erstattes med kønnene i al lovgivning, hvormed der sker anerkendelse af nonbinære m.v. bemærker Beskæftigelsesministeriet, at Intersex Danmarks og TransAktions anbefaling vil have vidtgående konsekvenser, der rækker ud over dette lovforslag, som har til formål at styrke og tydeliggøre beskyttelsen af homo- og biseksuelle, transpersoner og interkønnede.

Beskæftigelsesministeriet ser desuden ikke et behov for, som anbefalet af Manderådet, at definere 'mand' og 'kvinde' i lovgivningen, da der er tale om almindelig sprogbrug som omfavner majoriteten. Endvidere bemærkes, at der ved anvendelsen af 'fødselstildelte køn' er taget udgangspunkt i eksisterende sprogbrug, der eksempelvis anvendes af Sundhedsstyrelsen. Endelig bemærkes, at høringssvarene har givet anledning til, at lovforslagets omtale af "ciskønnet" er udgået.

Hvad angår Dansk Journalistforbunds og Danske Mediers forståelse af kønskaraktistika, henviser Beskæftigelsesministeriet til lovforslagets afsnit 2, hvor kønskaraktistika er defineret som de legemlige egenskaber, der kendetegner og differentierer kønnet fx af X- eller Y-kromosomer, typen af indre og ydre kønsorganer, endokrine forhold, skægvækst og brystudvikling.

De tertiære kønskaraktistika, som Dansk Journalistforbund og Danske Medier henviser til, er i lovforslaget defineret som kønsudtryk. Lovforslaget har således i denne sammenhæng til hensigt at beskytte de LGBTI-personer, der gennem deres kønsudtryk udfordrer den gængse opfattelse af køn i samfundet.

I forhold til Vejledning om forskelsbehandlingsloven, bemærker Beskæftigelsesministeriet, at lovændringen vil blive medtaget ved næstkommende opdatering.

2.3. Direkte og indirekte forskelsbehandling og bestemmelsen om represalier

LGBT komiteen og TransAktion anbefaler, at forskelsbehandling på grund af en antagelse om en persons seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika, også omfattes af bestemmelsen om direkte forskelsbehandling.

Ligebehandlingsnævnet bemærker, at rækkevidden af bestemmelsen om indirekte forskelsbehandling (som fortolket af EU-domstolen) kan medføre, at en person ikke nødvendigvis vil være beskyttet mod forskelsbehandling på grund af sin seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika, hvis den diskriminerende bestemmelse, betingelse eller praksis på samme tid stiller andre personer med en anden seksuel orientering, en anden kønsidentitet, et andet kønsudtryk eller andre kønskarakteristika ringere end andre personer.

Endeligt bemærker nævnet til den foreslåede § 3 d, at forbuddet mod represalier alene vil gælde den situation, hvor der er klaget eller indledt retsforfølgning, hvorimod forbuddet ikke vil gælde i den situation, hvor den forurettede udsættes for ugunstig behandling som følge af en direkte henvendelse til den offentlige eller private virksomhed, der påstås at have udøvet forskelsbehandling. Nævnet bemærker, at det kunne overvejes at anvende formuleringen ”ufordelagtig behandling eller følge, fordi der er fremsat krav om ligebehandling”, hvilket svarer til bestemmelserne i ligebehandlingslovens § 15, stk. 1, og forskelsbehandlingslovens § 7, stk. 2.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger:

Hvad angår LGBTI komiteens og TransAktions forslag om, at bestemmelsen om direkte forskelsbehandling også omfatter, når en person behandles ringere på grund af en antagelse om vedkommendes seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, henviser Beskæftigelsesministeriet til de særlige bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 5. Det fremgår her, at tilfælde hvor en person fejlagtigt antages at have fx en bestemt kønsidentitet eller seksuel orientering og forskelsbehandles på grund af den formodede kønsidentitet eller seksuelle orientering, vil være omfattet af forbuddet mod forskelsbehandling. Beskæftigelsesministeriet finder ikke behov for, at det fremgår af selve lovbestemmelsen.

Beskæftigelsesministeriet har på baggrund af Ligebehandlingsnævnets bemærkning om rækkevidden af bestemmelsen om indirekte forskelsbehandling, omformuleret bestemmelsen, så det fremgår, at der foreligger indirekte forskelsbehandling, når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer særligt ufordelagtigt på grund af deres seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika i forhold til andre. Dette gælder dog ikke, hvis den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt formål, og midlerne til at opfylde dette formål er hensigtsmæssige og nødvendige”.

Det er dermed præciseret, at bestemmelsen også vil kunne finde anvendelse, hvor fx LGBTI-personer med forskellige seksuelle orienteringer stilles særligt ufordelagtigt i forhold til andre.

Endeligt bemærkes det i forhold til Ligebehandlingsnævnets bemærkninger til den bestemmelse om repressalier, at nuværende § 2 b også vil gælde i forhold til seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskaraktistika, da kapitel 2 udvides til at omfatte disse beskyttelsesgrunde. Det er ikke hensigten med lovforslaget at ændre i anvendelsesområdet af § 2 b, som implementerer artikel 10 i Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til levering af varer og tjenesteydelser. Af forarbejderne til § 2 b fremgår, at udtrykket klage eller anden form for retsforfølgning betyder sagsanlæg ved domstolene, klage til Ligebehandlingsnævnet, klage til administrative instanser, herunder kontrolinstanser som Folketingets Ombudsmand.

2.4. Bevisbyrde og sagens behandling ved Ligebehandlingsnævnet

FrikirkeNet og Kirkelig Forening for Indre Mission i Danmark er bekymrede for, at beskyttelsen af civilsamfundet vil blive forringet, hvis Ligebehandlingsnævnets kompetence til at behandle klager uden for arbejdsmarkedet udvides med det formål at opnå en ens klageadgang inden for og uden for arbejdsmarkedet. FrikirkeNet og Kirkelig Forening for Indre Mission i Danmark er bekymrede for, at de skal forsvare deres kristne syn på seksualitet og køn i Ligebehandlingsnævnet, og anbefaler, at det præciseres i lovbemærkningerne, om den nye forskelsbehandlingslovgivning kan få betydning for den teologisk begrundede praksis. Desuden ønskes en tydelig henvisning til trossamfundsloven og principperne heri, i lovforslaget.

FrikirkeNet, Kirkelig Forening for Indre Mission i Danmark og Manderådet er kritiske over for den delte bevisbyrde, herunder at der kun skal påvises faktiske omstændigheder, før bevisbyrden vender, og det er den indklagede, der skal bevise, at der ikke har været tale om forskelsbehandling.

Manderådet mener ikke, at ordet 'krænke' bør fremgå af bestemmelsen om delt bevisbyrde, da det vil kunne bruges som anledning til at anklage personer, der udtrykker en saglig uenighed med transkønnede om kønsidentitet.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger:

Hensigten med lovforslaget er at sikre en tydelig og effektiv retsbeskyttelse af LGBTI-personer i forhold til forskelsbehandling og chikane samt give mulighed for at indbringe sager herom for Ligebehandlingsnævnet, hvorved der skabes én tydelig indgang for den enkelte borger, der udsættes for forskelsbehandling.

Forskelsbehandlingsloven og ligebehandlingsloven indeholder allerede regler om forskelsbehandling på baggrund af seksuel orientering, og ifølge praksis er forskelsbehandling på grund af kønsidentitet og kønsudtryk også omfattet af lovene. Med lovforslaget sikres en tydeliggørelse af beskyttelsen mod forskelsbehandling på

grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, da beskyttelsesgrundene indsættes eksplicit i forskelsbehandlingsloven.

I bekendtgørelse nr. 350 af 10. juli 1978 om fravigelse af lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v. for så vidt angår præstestillinger, fremgår det, at præstestillinger i folkekirken og dertil svarende stillinger inden for trossamfund er undtaget fra ligebehandlingslovens område. Der findes ikke en tilsvarende undtagelse til forskelsbehandlingsloven, som bl.a. beskytter seksuelle minoriteter mod forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet. Religionsfrihed og retten til gudsdyrkelse er lovfæstet i grundlovens § 67. Bestemmelsen beskytter ikke blot dyrkelse af trosretninger, men omfatter tillige de kultiske og rituelle handlinger, mv., der følger af den pågældende religiøse overbevisning, fx gudstjenester, ceremonier, herunder ægteskabsceremonien og særlige skikke mv. Også andre aktiviteter kan have en så nær sammenhæng med den egentlige gudsdyrkelse, at de omfattes af beskyttelsen i grundlovens § 67. Det gælder fx ansættelse af præster eller besættelse af andre religiøse stillinger.

I medlemskabsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 622 af 19. juni 2012, som gælder for medlemmer af Folkekirken, findes i § 7 a, stk. 1, bestemmelse om, at en præst kan undlade at vie par af samme køn. Bestemmelsen er en undtagelse til hovedreglen om, at præster er forpligtede til at yde kirkelig betjening til medlemmerne, herunder at foretage kirkelige vielser af par af samme køn. Trossamfundsloven, jf. lov nr. 1533 af 19. december 2017, indeholder ikke bestemmelser, der på samme måde som medlemskabsloven, regulerer retsforholdet mellem et medlem og trossamfundet, herunder medlemmernes mulighed for at blive viet af en vielsesforretter i trossamfundet. Det er således op til det enkelte trossamfund at bestemme, om to personer af samme køn kan indgå ægteskab i trossamfundet, forudsat, at betingelserne for indgåelse af ægteskab i øvrigt er opfyldt, jf. ægteskabsloven.

Det ligger uden for dette lovforslag at ændre på gældende retsstilling for Folkekirken og trossamfundene og deres medlemmer.

Med hensyn til bemærkningerne om delt bevisbyrde, bemærker Beskæftigelsesministeriet, at delt bevisbyrde ikke er det samme som omvendt bevisbyrde. Ved delt bevisbyrde er det ikke tilstrækkeligt, at en person føler sig krænket. Den person, der anser sig for krænket, skal over for Ligebehandlingsnævnet kunne påvise, at der foreligger forskelsbehandling og underbygge sin påstand herom med fx skriftligt materiale eller egne og tredjemands udsagn. Der skal således foreligge faktiske omstændigheder, der giver anledning til at formode, at der er sket en forskelsbehandling, og at den pågældende derved er blevet behandlet ringere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. Det bemærkes i øvrigt, at klagerne i Ligebehandlingsnævnet behandles på skriftligt grundlag, og at der ikke er mulighed for mundtlig bevisførelse i form af parts- og vidneforklaringer. Sager, der kræver mundtlig bevisførelse i form af parts- og vidneforklaringer kan behandles ved domstolene.

2.5. Undtagelser til forbuddet mod forskelsbehandling af LGBTI-personer

Ligebehandlingsnævnet opfordrer til, at det præciseres, hvorledes LGBTI-personer er stillet i forhold til bekendtgørelsen om initiativer til fremme af ligestilling, som angår kvinder og mænd.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger:

Beskæftigelsesministeriet bemærker, at LGBTI-personer ikke vil være omfattet af bekendtgørelsen om initiativer til fremme af ligestilling på baggrund af deres seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, da bekendtgørelsen vedrører adgangen til at iværksætte ligestillingsfremmende initiativer mellem kvinder og mænd.

Beskæftigelsesministeriet bemærker i øvrigt, at bestemmelsen er ændret i forhold til høringsudgaven, så det fremgår, at der uanset forbuddet mod forskelsbehandling, kan iværksettes specifikke foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

2.6. Ikke pligt til tilgængelighed

Dansk Arbejdsgiverforening finder, at lovforslaget kunne forholde sig mere klart til håndteringen af tilgængelighedsproblematikken – som lovforslaget er formuleret, håndteres problemstillingen med en forventning om, at eventuelle udfordringer ”løses i mindelighed”, når de opstår.

Foreningen for støtte til transkønnede Børn (FSTB) bemærker, at den forslåede § 3 f i ligestillingsloven kan betyde, at almindelige varer og tjenesteydelser bevidst eller ubevidst indrettes således, at bestemte personer ikke kan anvende dem. Foreningen foreslår på den baggrund, at § 3 f omformuleres til følgende: ”Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indebærer ikke en pligt til tilgængelighed, hvor dette kan rimeligt begrundes”.

Institut for Menneskerettigheder finder ikke, at det kan udelukkes, at lovudkastets forbud mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika i forskelsbehandlingslovgivningen i visse tilfælde vil give grundlag for krav om oprettelse af særlige fysiske faciliteter for transkønnede og interkønnede, idet det i konkrete situationer kan være nødvendigt at oprette ligeværdige faciliteter, som er kønsneutrale (eller evt. rettet til et tredje køn) i tilslutning til de eksisterende kønsopdelte faciliteter. Instituttet anbefaler derfor, at det i lovbemærkningerne tydeliggøres, at der kan være situationer, hvor der kan opstå pligt til at yde tilpasning i form af særlige faciliteter for transkønnede og interkønnede.

Ligebehandlingsnævnet bemærker, at det ikke fremgår klart af bemærkningerne, i hvilke situationer, der i givet fald vil være tale om tilgængelighed, eller om der fx er en pligt til tilgængelighed for så vidt angår seksuel orientering, der også er omfattet

af det foreslåede kapitel 2 a i ligestillingsloven. Nævnet er enig i, at der ikke i ligestillingsloven skal indføres en pligt til tilgængelighed.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger:

Med bestemmelsen om, at der ikke skal stilles nye krav om særlig tilgængelighed, lægger regeringen op til at videreføre gældende retstilstand, hvor eventuelle udfordringer skal forsøges løst i mindelighed i de konkrete tilfælde. Det vil betyde, at der i de konkrete tilfælde fortsat vil skulle tages hensyn til både den enkelte (fx en transperson) og til øvrige personer, og at fx offentlige institutioner – som efter gældende praksis – skal bestræbe sig på at kunne anvise transpersoner og interkønnede et alternativ til herre- og dameomklædning. I det fremsatte lovforslag er bestemmelsen præciseret, så det fremgår, at der ikke er en særlig pligt til at stille særlige fysiske faciliteter til rådighed.

Beskyttelsesgrunden seksuel orientering er tilføjet i bestemmelsen, så det er tydeligt, at der heller ikke her stilles krav om at stille særlig fysiske faciliteter til rådighed.

For så vidt angår Institut for Menneskerettigheders bemærkning om, at det bør præciseres i lovforslaget, at der kan være situationer, hvor der kan opstå pligt til at yde tilpasning i form af særlige faciliteter for transkønnede og interkønnede, bemærker Beskæftigelsesministeriet, at formålet med bestemmelsen er at undgå krav om, at der bl.a. skal oprettes særskilte omklædningsfaciliteter til transpersoner og interkønnede. Hensigten er, at der findes en løsning inden for de nuværende fysiske rammer ved fx at henvise til et allerede eksisterende separat omklædningsrum. Det vil være op til den enkelte institution, hvilke tilpasninger denne finder behov for, herunder om f.eks. nye, kønsneutrale omklædnings- og toiletfaciliteter evt. indtænkes i fremtidige renoveringer eller nybygninger.

2.7. Sexchikane inden for arbejdsmarkedet

Ligebehandlingsnævnet bemærker, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis beskyttelsen mod sexchikane for LGBTI-personer uddybes i bemærkningerne til ændringerne til forskelsbehandlingsloven.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger:

Beskæftigelsesministeriet har i lovforslagets afsnit 3.1.1.3. uddybet reglerne om beskyttelsen mod sexchikane for LGBTI-personer inden for arbejdsmarkedet, så det tydeligere fremgår, hvornår en LGBTI-person, der er udsat for sexchikane, er beskyttet af henholdsvis forskelsbehandlingsloven og ligebehandlingsloven.

2.8. Hadforbrydelser og hadefulde ytringer m.v.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier finder, at lovforslaget medfører en stor udvidelse af anvendelsesområdet for straffelovens § 266 b, særligt i forhold til køns-karakteristika. De er samtidig bekymrede for, at den foreslåede ændring af racediskriminationsloven vil føre til mere usikkerhed om, hvad der betegnes som ”racisme”, og derfor afholde folk fra at ytre sig offentligt.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier henviser til Ytringsfrihedskommissionens overvejelser, jf. betænkning nr. 1573 2020, hvor det bl.a. fremgår, at flertallet frarådede en udvidelse af § 266 b, mens et mindretal på to medlemmer anførte, at Straffelovrådet skulle anmodes om at vurdere grundlaget for at tilføje andre grupper til bestemmelsen.

Institut for Menneskerettigheder henviser ligeledes til Ytringsfrihedskommissionens betænkning nr. 1573 (2020), hvor en enig Kommission udtalte, at ”der er behov for en præcisering af den gældende bestemmelse i § 266 b”.

Instituttet bemærker, at den nugældende straffelovs § 266 b, stk. 1, alene nævner ”seksuel orientering eller lignende”, men at der gælder en beskyttelse i et videre omfang, end hvad der følger af bestemmelsens ordlyd, hvilket fremgår af lovbemærkningerne til § 266 b, der som eksempel direkte nævner, at transvestisme er omfattet.

Institut for Menneskerettigheder mener derfor ikke, at der med tilføjelsen af kønsidentitet, kønsudtryk og køns karakteristika til straffelovens § 266 b sker en udvidelse af anvendelsesområdet for bestemmelsen i praksis, men beskyttelsen vil blive tydeliggjort og skabe klarere rammer for, hvilke ytringer man kan blive straffet for. Ændringen af bestemmelsen vil i praksis heller ikke begrænse ytringsfriheden yderligere sammenlignet med nuværende retstilstand.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler i forlængelse heraf, at det i lovbemærkningerne præciseres, at tilføjelsen af kønsidentitet, kønsudtryk og køns karakteristika i straffelovens § 266 b, stk. 1, er en præcisering og derfor ikke kan anses for at begrænse ytringsfriheden yderligere sammenlignet med den nuværende retstilstand.

Justitsministeriets bemærkninger:

Som det fremgår af lovforslagets afsnit 3.2.1.1, lægges det til grund, at begreberne ”kønsidentitet” og ”kønsudtryk” er omfattet af anvendelsesområdet for straffelovens § 266 b om hadefulde ytringer. Det er uafklaret, om det også gælder køns karakteristika, men Justitsministeriet deler umiddelbart Institut for Menneskerettigheders antagelse om, at også køns karakteristika formentlig vil være at anse som omfattet.

Den foreslåede ændring af straffelovens § 266 b har således til formål, at tydeliggøre retstilstanden og styrke såvel forurettedes som gerningsmandens retssikkerhed idet kønsidentitet, kønsudtryk og køns karakteristika fremover kommer til at fremgå direkte af bestemmelsens ordlyd.

Justitsministeriet har på den baggrund præciseret i bemærkningerne til lovforslagets § 4, nr. 1, at lovændringen indebærer, at det kommer til at fremgå eksplicit af straffelovens § 81, nr. 6, at det ved straffastsættelsen skal indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i forurettedes kønsidentitet, kønsudtryk eller køns karakteristika. På tilsvarende vis har Justitsministeriet i bemærkningerne til lovforslagets § 4, nr. 2, præciseret, at lovændringen indebærer, at det kommer til at fremgå eksplicit af straffelovens § 266 b, at det er strafbart offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds at fremsætte en udtalelse eller en anden meddelelse,

ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af den pågældende gruppes kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika.

2.9. Øvrige bemærkninger

Det Kriminalpræventive Råd foreslår en informationsindsats i samfundet om det område, der kriminaliseres.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen tager initiativ til en national handlingsplan, der blandt andet har fokus på hvordan politi, anklagemyndighed og domstole behandler og håndhæver hadforbrydelser og hadefulde ytringer rettet mod LGBTI+-personer.

KL har taget forbehold for eventuelt at genåbne DUT-spørgsmålet, såfremt det måtte vise sig, at lovforslaget får større økonomiske konsekvenser i forbindelse med øget tilgængelighed i kommunale institutioner.

Ligebehandlingsnævnet bemærker, at det vil være hensigtsmæssigt, at det præciseres i bemærkningerne, at nævnet kan tage stilling til overtrædelser af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, der finder sted fra lovens ikrafttræden og fremefter.

TransAktion anbefaler at opprioritere forebyggelsesindsatsen i samfundet og uddannelse af faggrupper, der arbejder med LGBTI-personer med henblik på, at forhindre forskelsbehandling og hadforbrydelser i Danmark.

Beskæftigelsesministeriets og Justitsministeriets bemærkninger:

Justitsministeriet bemærker, at der i flerårsaftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023 er fokus på at styrke politiets og anklagemyndighedens indsats over for ofre for hadforbrydelser, bl.a. gennem bedre og mere oplysning om, hvornår en forbrydelse almindeligvis må anses for at være en hadforbrydelse samt informationsmateriale rettet mod ofre for hadforbrydelser og organisationer mv., der rådgiver ofre for hadforbrydelser. Herudover styrkes politiets efteruddannelse i hadforbrydelser fra 2022 med henblik på at forbedre politikredsenes håndtering af ofre for hadforbrydelser, bl.a. i anmeldelsessituationen. Ligeledes skal det sikres, at anklagere, der beskæftiger sig med hadforbrydelser, får mere viden om emnet.

For så vidt angår bemærkninger til økonomien i lovforslaget, bemærker Beskæftigelsesministeriet, at det alene er forudsat i lovforslaget, at der vil være øget udgifter for Ligebehandlingsnævnet, som kan forvente en øget tilgang af sager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Derudover tages KL's synspunkter til efterretning.

Det er præciseret i lovforslagets bemærkninger, at lovens ikrafttrædelse den 1. januar 2022 betyder, at overtrædelser af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, som fastsat i ligestillingsloven og forskelsbehandlingsloven, som har fundet sted efter lovens ikrafttrædelse den 1. januar 2022, kan indbringes for Ligebehandlingsnævnet efter

lovforslagets bestemmelser fra den 1. januar 2022. Overtrædelser, der har fundet sted før lovens ikrafttræden, behandles efter de hidtil gældende regler og praksis.

3. Bemærkninger til styrket beskyttelse af personer med handicap mod hadefulde ytringer

3.1. Generelle bemærkninger

Institut for Menneskerettigheder finder det særdeles positivt, at personer med handicap får samme beskyttelse som personer, der udsættes for hadefulde ytringer på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering og henviser i den forbindelse bl.a. til, at instituttet anbefalede en sådan ændring i sit høringssvar til lovforslag nr. L 154 af 3. februar 2021, som indebar, at ordet "handicap" blev tilføjet til straffelovens § 81, nr. 6, om hadforbrydelser.

Danske Handicaporganisationer ser positivt på forslaget, der efter organisationernes opfattelse vil styrke retssikkerheden for mennesker med handicap.

Danske Handicaporganisationer bemærker, at der har været kritik af, at domstolenes praksis i sager efter § 266 b, stk. 1, er for restriktiv og ikke i tilstrækkelig grad anerkender, at en hadforbrydelse kan være helt eller delvist motiveret af had. Der henvises til et notat fra initiativet "Beskyt minoriteter", hvoraf det fremgår, at kun 9 pct. af alle anmeldelser efter straffelovens § 266 b fører til en dom. Danske Handicaporganisationer anbefaler derfor, at straffelovens §§ 81, nr. 6, og 266 b, præciseres, så det eksplicit fremgår, at en hadforbrydelse kan være helt eller delvist motiveret af had.

Retspolitisk Forening er positiv overfor, at personer med handicap i fremtiden også vil nyde beskyttelse under straffelovens § 266 b mod truende, forhånende eller nedværdigende tale fremsat til en bredere offentlig kreds, som er rettet mod handicappede. Retspolitisk Forening bemærker, at lovændringen kan gøre det nemmere for personer med handicap at deltage i den offentlige debat, og at lovændringen dermed er med til at sikre, at Danmark lever op til sine forpligtelser efter FN's handicapkonvention, hvor Danmark efter artikel 29 er forpligtet til at sikre, at personer med handicap fuldt ud kan deltage i offentlige anliggender.

Justitsministeriets bemærkninger:

Justitsministeriet bemærker indledningsvis, at der ikke i straffelovens § 266 b er krav om, at der skal ligge et hadmotiv bag overtrædelserne. Der er tale om en materiel strafbestemmelse, som finder anvendelse, hvis gerningsindholdet objektivt set er opfyldt, og gerningsmanden har handlet forsætligt, uanset hvilket motiv der måtte ligge bag gerningsmandens fremsættelse af de hadefulde ytringer.

For så vidt angår straffelovens § 81, nr. 6, følger det af bestemmelsen, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed, hvis den strafbare handling har baggrund i en række nærmere opregnede forhold, herunder etnisk oprindelse, tro, seksuel orientering mv. Ifølge denne bestemmelse lægges der således ved straffens fastsættelse vægt på, hvad der har motiveret den

strafbare handling. Det fremgår imidlertid allerede af forarbejderne til bestemmelsen, at bestemmelsen sigter på tilfælde, hvor forbrydelsens motiv helt eller delvist kan tilskrives de opregnede forhold i bestemmelsen, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, spalte 3322. Forbrydelser som f.eks. hærværk eller trusler rettet mod handicappede personer helt eller delvist pga. deres handicap er således omfattet af bestemmelsen. Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at der er behov for at præcisere bestemmelsen, så det fremgår eksplicit, at strafskærpelsen finder anvendelse, hvis det strafbare forhold er helt eller delvist motiveret af et eller flere af de hensyn, som er anført i § 81, nr. 6.

3.2. Øvrige bemærkninger

Retspolitisk Forening bemærker, at lovgivning ikke kan stå alene. Hvis personer med handicap (og andre minoriteters) adgang til at deltage i den offentlige debat uden at blive udsat for hadtale for alvor skal sikres, kræver det, at omfanget af problemet i første omgang afdækkes i fortsættelse af f.eks. Trygfondens undersøgelse fra 2021 ”Angreb i den offentlige debat på Facebook”.

Regeringen bør derfor overveje at følge lovændringen op med en egentlig handleplan, der eventuelt kombineret med en oplysningskampagne kan sikre, at personer med handicap har en effektiv og reel mulighed for at deltage i den offentlige debat uden at skulle frygte at blive udsat for hadtale.

Justitsministeriets bemærkninger:

Justitsministeriet noterer sig forslaget om en handlingsplan, men bemærker, at der med den foreslåede lovændring er tilsigtet en styrkelse af beskyttelsen af personer med handicap mod hadefulde ytringer. Justitsministeriet vil afvente lovændringens effekt, inden der måtte blive taget stilling til, om der er behov for eventuelle øvrige tiltag på området.