

## Udkast til Forslag

til

### **Lov om ændring af lov om ligestilling af kvinder og mænd, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., straffeloven og forskellige andre love**

(Styrket beskyttelse af LGBTI-personer mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer)

*Miljø- og Fødevareministeriet*

## § 1

I lov om ligestilling af kvinder og mænd, jf. lovbekendtgørelse nr. 1147 af 3. juli 2020, foretages følgende ændringer:

1. § 1, 2. pkt., ophæves, og i stedet indsættes som nyt stykke:

»Stk. 2. Lovens formål er desuden at modvirke direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika samt at modvirke chikane og sexchikane.«

2. I § 1 a, stk. 1, indsættes efter »Kapitel 2«: »og 2 a og 2 b«.

3. § 1 a, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v., barselsloven, lov om lige løn til mænd og kvinder, lov om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med forsikring, pension og lignende finansielle ydelser, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. og lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. anvendes på de områder, der er omfattet af disse love.«

4. I overskriften til kapitel 2 udgår: »(kønsdiskrimination)«.

5. I overskriften efter § 2 b og før § 3, indsættes efter: »forskelsbehandling«: »på grund af køn«.

6. I § 3 a, stk. 1, ændres »af det ene køn, hvis det« til: », hvis levering af varer og tjenesteydelser udelukkende eller først og fremmest til personer af det ene køn«.

7. Efter kapitel 2 indsættes:

»Kapitel 2 a

*Forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering,  
kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika*

8. *Overskriften før § 3 b ophæves.*

9. *§ 3 b affattes således:*

»§ 3 b. Ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika. En instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika betragtes som forskelsbehandling.

*Stk. 2.* Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika 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, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer med en bestemt seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt formål og midlerne til at opfylde dette formål er hensigtsmæssige og nødvendige.

*Stk. 4.* Hvis en person, der anser sig for krænket, 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 krænket.«

10. *Overskriften før § 3 c ophæves.*

11. *§ 3 c affattes således:*

»§ 3 c. Chikane som defineret i stk. 2 og sexchikane som defineret i stk. 3 betragtes som forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, og er derfor forbudt. En persons afvisning af eller accept af en sådan adfærd må ikke anvendes som grundlag for en beslutning, der vedrører den pågældende.

*Stk. 2.* Der foreligger chikane, når der udvises uønsket adfærd i relation til en persons seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima.

*Stk. 3.* Der foreligger sexchikane, når der udvises enhver form for uønsket verbal, ikkeverbal eller fysisk adfærd med seksuelle undertoner i relation til en persons seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika med det formål eller den virkning at krænke denne persons værdighed, navnlig ved at skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima.«

12. *Overskriften før § 3 d ophæves.*

13. § 3 d affattes således:

»§ 3 d. Ingen må udsættes for ugunstig behandling eller ugunstige følger som reaktion på en klage eller nogen form for retsforfølgning, der iværksættes med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages.«

14. Efter § 3 d indsættes:

*»Undtagelser fra forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika*

§ 3 e. Ressortministeren kan uanset bestemmelsen i § 3 b på eget område tillade foranstaltninger til fremme af ligestilling, der har til formål at forebygge eller opveje forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Stk. 2. Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling kan fastsætte regler for, i hvilke tilfælde der kan iværksættes foranstaltninger til fremme af ligestilling uden tilladelse efter stk. 1.

Stk. 3. Uanset § 3 b er denne lov ikke til hinder for forskelsbehandling, hvis leveringen af varer og tjenesteydelser udelukkende eller først og fremmest til LGBTI-personer er begrundet i et legitimt mål og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.

§ 3 f. Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indebærer ikke en pligt til tilgængelighed.

## Kapitel 2 b

### *Ugyldighed, godtgørelse og klagebehandling vedrørende forskelsbehandling*

§ 3 g. Bestemmelser, der strider mod §§ 2 og 2 a om forskelsbehandling på grund af køn samt §§ 3 b og 3 c om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter, virksomheders interne reglementer og vedtægter for foreninger og fonde m.v., er ugyldige.

Stk. 2. Lovens bestemmelser kan fraviges ved aftale, medmindre det vil være til ugunst for den, der udsættes for forskelsbehandling på grund af køn, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika.

§ 3 h. Personer, hvis rettigheder efter §§ 2, 2 a og 2 b om forskelsbehandling på grund af køn samt §§ 3 b, 3 c og 3 d om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika krænkes, kan tilkendes en godtgørelse.

§ 3 i. Klager over overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af køn, jf. §§ 2, 2 a og 2 b, samt klager over overtrædelse af forbuddet

mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, jf. §§ 3 b, 3 c og 3 d, behandles af Ligebehandlingsnævnet.

*Stk. 2.* Manglende overholdelse af § 4 a, stk. 1, kan ikke påklages til Ligebehandlingsnævnet.<sup>1</sup>«

**15. § 14** affattes således:

»§ 14. Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution har til opgave at fremme, evaluere og overvåge samt støtte

- 1) ligebehandling af kvinder og mænd uden forskelsbehandling på grund af køn, jf. kapitel 2, og
- 2) ligebehandling af personer uden forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, jf. kapitel 2 a.

*Stk. 2.* Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution varetager sine opgaver efter stk. 1 ved bl.a. at give ofre for forskelsbehandling uvildig bistand til at få behandlet deres klager over forskelsbehandling under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder, foretage uvildige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre uvildige rapporter og fremsætte henstillinger om ethvert spørgsmål om forskelsbehandling.«

## *Beskæftigelsesministeriet*

### § 2

I lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1001 af 24. august 2017, foretages følgende ændringer:

**1.** I § 1, stk. 1, 2, og 5, indsættes efter »seksuel orientering,«: »kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika,«.

**2.** I § 1, stk. 3, § 5, stk. 1, § 6, stk. 2, og § 9, stk. 2, indsættes efter »seksuel orientering«: », kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika«.

**3.** I § 1, stk. 4, og § 4, indsættes efter »seksuelle orientering«: », kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika«.

---

<sup>1</sup> Det fremgår af lovforslag nr. L 57 om ændring af lov om ligestilling mellem kvinder og mænd (Digital post til begge forældre om fælles barn), som blev fremsat den 8. oktober 2020, at der i ligestillingslovens foreslås indsat en ny § 4 a, om offentlige myndigheders pligt til at sende digital post til forældremyndighedsindehavere. Samtidig foreslås der indsat et stk. 2 i den gældende § 3 d, hvor det fremgår, at manglende overholdelse af § 4 a, stk. 1, ikke kan påklages til Ligebehandlingsnævnet. Idet indholdet af § 3 d med indeværende lovforslag foreslås rykket til en ny § 3 i, vil den forslåede bestemmelse i L 57 tilsvarende skulle flyttes til denne bestemmelse. L 57 forventes færdigbehandling inden fremsættelse af indeværende lovforslag.

### § 3

I lov om Ligebehandlingsnævnet, jf. lovbekendtgørelse nr. 1230 af 2. oktober 2016, som ændret ved lov nr. 688 af 8. juni 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 1, stk. 1, indsættes efter »seksuel orientering,«: »kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika,« og »stk. 2-6« ændres til: »stk. 2-7«.
2. I § 1, stk. 3, indsættes efter »seksuel orientering,«: »kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika,«.
3. I § 1, indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:  
»Stk. 4. Nævnet behandler klager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika efter §§ 3 e, 3 f og 3 g i lov om ligestilling af kvinder og mænd.«  
Stk. 4-8 bliver herefter stk. 5-9.
4. I § 2, stk. 1, ændres »stk. 2-6« til: »stk. 2-7«.
5. I § 2, stk. 2, ændres »stk. 2-5« til: »stk. 2-6«.
6. I § 7, stk. 2, ændres »§ 1, stk. 6« til: »§ 1, stk. 7«.

*Justitsministeriet*

### § 4

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 976 af 17. september 2019 som ændret ved bl.a. § 1 i lov nr. 349 af 2. april 2020, lov nr. 882 af 16. juni 2020, lov nr. 883 af 16. juni 2020 og senest ændret ved lov nr. 968 af 26. juni 2020, foretages følgende ændringer:

1. I § 81, nr. 6, indsættes efter »seksuelle orientering«: », kønsidentitet, kønsudtryk, kønskarakteristika«.
2. I § 266 b, stk. 1, ændres ordene »eller seksuelle orientering« til: », seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika«.

### § 5

I lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987, som ændret ved § 18 i lov nr. 433 af 31. maj 2000, foretages følgende ændring:

1. § 1, stk. 1, ændres ordene »eller seksuelle orientering« til: »seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika«.

*Udenrigsministeriet*

**§ 6**

I lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, jf. lov nr. 553 af 18. juni 2012, som ændret ved § 1 i lov nr. 656 af 12. juni 2013, foretages følgende ændring:

1. I § 2, stk. 2, indsættes efter »køn,«: »seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika,«.

*Ikrafttræden*

**§ 7**

Loven træder i kraft den 1. juli 2021.

**§ 8**

*Stk. 1.* Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, jf. dog stk. 2.

*Stk. 2.* § 5 kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

#### *Indholdsfortegnelse*

#### **1. Indledning**

#### **2. Lovforslagets baggrund**

#### **3. Lovforslagets hovedpunkter**

3.1. Beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika

3.1.1. Gældende ret

3.1.2. Miljø- og Fødevareministeriets overvejelser

3.1.3. Den foreslåede ordning

3.2. Beskyttelse mod hadforbrydelser og hadefulde ytringer

3.2.1. Gældende ret

3.2.2. Miljø- og Fødevareministeriets overvejelser

3.2.3. Den foreslåede ordning

#### **4. Ligestillingsmæssige konsekvenser**

#### **5. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige**

#### **6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.**

#### **7. Administrative konsekvenser for borgerne**

#### **8. Klima- og miljømæssige konsekvenser**

#### **9. Forholdet til EU-retten**

#### **10. Hørte myndigheder og organisationer m.v.**

#### **11. Sammenfattende skema**

#### **1. Indledning**

Internationale undersøgelser og målinger viser, at Danmark sammenlignet med andre lande klarer sig godt, når det kommer til tryghed, trivsel og lige muligheder for lesbiske, bøsser, biseksuelle, trans- og interkønnede (LGBTI-personer).

Men der er plads til forbedringer. Undersøgelsen "A long way to LGBTI equality" fra 2020 fra EU's agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) viser, at næsten hver tredje danske LGBTI-person har følt sig diskrimineret

på grund af deres LGBTI-identitet. Samtidig viser undersøgelsen ”Udsathed for vold og andre former for kriminalitet – Offerundersøgelserne 2005-2018” fra 2020 fra Det Kriminalpræventive Råd, at mellem 1.600 og 2.700 personer årligt udsættes for vold, som efter ofrenes opfattelse er motiveret af homo- eller transfobi.

Regeringen præsenterede i august 2020 udspillet ”Frihed til forskellighed – styrkede rettigheder og muligheder for LGBTI-personer”. Med udspillet ønsker regeringen blandt andet at styrke lovgivningen og indføre et tydeligt forbud mod diskrimination, hadforbrydelser og hadefulde ytringer over for homo- og biseksuelle samt trans- og interkønnede både i arbejdslivet og i øvrigt. Dette lovforslag følger op på regeringens udspil.

Formålet med lovforslaget er således at styrke og tydeliggøre beskyttelsen af LGBTI-personer mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer.

Forslaget indebærer, at der indsættes et forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, og at forbuddet mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika gøres eksplicit i lov om ligestilling af kvinder og mænd, jf. lovbekendtgørelse nr. 1147 af 3. juli 2020 (ligestillingsloven). Det vil uden for arbejdsmarkedet være en styrkelse af beskyttelsen mod forskelsbehandling og chikane på grund af seksuel orientering og en tydeliggørelse af beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Tilsvarende vil der inden for arbejdsmarkedet blive indsat et eksplicit forbud mod forskelsbehandling og chikane på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

For at sikre en effektiv håndhævelse af forbuddet mod forskelsbehandling på baggrund af seksuel orientering, indføres der klageadgang til Ligebehandlingsnævnet, hvilket ikke tidligere har været muligt for forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, hvis forskelsbehandlingen eller chikanen har fundet sted uden for arbejdsmarkedet. Samtidig gøres det eksplicit, at Ligebehandlingsnævnet kan behandle klager over forskelsbehandling grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. En klageadgang til Ligebehandlingsnævnet giver mulighed for godtgørelse for ikke-økonomisk skade i sager om forskelsbehandling, ligesom princippet om delt bevisbyrde vil finde anvendelse. Institut for Menneskerettigheder får desuden et klart mandat til at rejse klagesager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet samt lave analyser på området.

Forslaget indebærer endvidere at begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes eksplicit i straffelovens, jf. lovbekendtgørelse nr. 976 af 17. september 2019 med senere ændringer. Det foreslås, at



begreberne indsættes i § 81, nr. 6, om hadforbrydelser og § 266 b, stk. 1, om hadefulde ytringer, hvilket bidrager til en tydeliggørelse af beskyttelsen af trans- og interkønnede personer herimod. Begreberne indsættes desuden eksplicit i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987, som ændret ved § 18 i lov nr. 433 af 31. maj 2000 (racediskriminationsloven), hvilket bl.a. medfører, at sager om forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika fremover også vil kunne behandles som straffesager.

## **2. Lovforslagets baggrund**

Regeringen præsenterede i august 2020 udspillet ”Frihed til forskellighed – styrkede rettigheder og muligheder for LGBTI-personer”. Udspillet indeholder ti konkrete initiativer, som skal styrke rettigheder og muligheder inden for tre indsatsområder: 1) Forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer, 2) Det familieretlige område og 3) Ændring af juridisk køn.

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 forbedre den lovgivningsmæssige beskyttelse af LGBTI-personer.

Dette lovforslag implementerer regeringens udspil i forhold til fire initiativer, der samlet skal styrke og tydeliggøre beskyttelsen mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Analysen af lovgivningen om forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer er foretaget af en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Ligestillingsafdelingen i Miljø- og Fødevareministeriet (formand), Beskæftigelsesministeriet og Justitsministeriet. Arbejdsgruppen har beskrevet gældende ret, herunder Danmarks internationale forpligtelser, samt redegjort for lovgivning og erfaringer fra andre sammenlignelige lande. På den baggrund har arbejdsgruppen opstillet mulige tiltag for, på hvilke områder lovgivningen kan styrkes. Arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde med afgivelsen af rapporten ”Gennemgang af lovgivning på LGBTI-området” (lovgennemgangen) i august 2020.

### *Arbejdsgruppens overvejelser om forskelsbehandlingslovgivningen*

Arbejdsgruppen har foretaget en analyse af den eksisterende forskelsbehandlingslovgivning og har herefter opstillet mulige tiltag til en

styrkelse af forskelsbehandlingslovgivningen på grund af henholdsvis seksuel orientering samt kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Fælles for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interkønnede er, at de enten bryder med normen om heteroseksualitet, eller at det kønsmæssige udtryk eller den fysiske fremtoning udfordrer den gængse opfattelse af køn i samfundet.

For LGBTI-personer kan der være tale om forskellige grunde til diskrimination, ligesom diskrimination på ét område ikke udelukker diskrimination på et andet.

I forhold til beskyttelse af LGBTI-personer mod diskrimination har arbejdsgruppen set på beskyttelse ift. 1) seksuel orientering, som omfatter en persons vedvarende seksuelle tiltrækningsmønster baseret på, hvilket køn man forelsker sig i og bliver seksuelt tiltrukket af. 2) Kønsidentitet, der refererer til en persons indre og individuelle oplevelse af sit køn. 3) Kønsudtryk, der refererer til måden, hvorpå man udtrykker sit køn, f.eks. valg af tøj, frisure, makeup, adfærd, bevægelser og tale og 4) kønskarakteristika, der dækker over de legemlige egenskaber, der kendetegner og differentiere kønnet, f.eks. antallet af X- og Y-kromosomer, typen af indre og ydre kønsorganer, endokrine forhold, skægvækst og brystudvikling.

Inden for arbejdsmarkedet dækker lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., jf. lovebekendtgørelse nr. 1001 af 24. august 2017 (forskelsbehandlingsloven), forskelsbehandling på grund af seksuel orientering. Uden for arbejdsmarkedet er forskelsbehandling på grund af seksuel orientering omfattet af racediskriminationsloven, men loven indeholder ikke en eksplicit beskyttelse mod indirekte forskelsbehandling eller chikane. Hertil kommer, at overtrædelse af racediskriminationsloven behandles som en straffesag med strengere beviskrav til følge. Det er således arbejdsgruppens vurdering, at beskyttelsen mod forskelsbehandling pga. seksuel orientering er tilstrækkelig inden for arbejdsmarkedet, men at lovgivningen herom uden for arbejdsmarkedet kan styrkes.

Forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika er ikke udtrykkeligt nævnt i forskelsbehandlingslovgivningen i dag. Med udgangspunkt i bl.a. lovforarbejder og retspraksis er det dog hidtil lagt til grund, at forskelsbehandling på grund af kønsidentitet og kønsudtryk er beskyttet både inden for og uden for arbejdsmarkedet samt i straffeloven og racediskriminationsloven. Det er uafklaret, om også kønskarakteristika i praksis er omfattet af de gældende regler.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der både i retspraksis og forarbejder er uklarhed om, hvad begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika dækker over, hvilket bidrager til en usikker retstilstand.

Samtidig er brugen af og sammenhængen mellem de forskellige begreber i mange tilfælde utidssvarende. Når beskyttelsesgrundene ikke fremgår eksplicit af lovgivningen, kan den enkelte borger have svært ved at gennemskue sine rettigheder og håndhæve disse.

Arbejdsgruppen har på den baggrund opstillet en række muligheder for, hvordan forskelsbehandlingslovgivningen kan styrkes, herunder ved at beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes eksplicit i forskelsbehandlingslove gældende inden for og uden for arbejdsmarkedet samt i straffelovens bestemmelser om hadforbrydelser og hadefulde ytringer og i racediskriminationsloven.

Derudover har arbejdsgruppen fundet, at forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet kan styrkes ved at udvide lovgivningen til eksplicit at omfatte forbud med indirekte forskelsbehandling og chikane på grund af seksuel orientering, samt ved at skabe en adgang til, at klager over forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet kan indbringes for Ligebehandlingsnævnet.

Arbejdsgruppen har på den baggrund foreslået, at beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika kan placeres i ligestillingsloven i form af et selvstændigt kapitel i loven, der omfatter minoritetsbeskyttelse uden for arbejdsmarkedet.

Som pendant hertil har arbejdsgruppen peget på, at beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika inden for arbejdsmarkedet med fordel kan indsættes eksplicit i forskelsbehandlingsloven.

Endelig har arbejdsgruppen foreslået, at begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika anføres eksplicit i straffelovens § 81, nr. 6 om hadforbrydelser, og § 266 b, stk. 1, om hadefulde ytringer. Det foreslås desuden, at begreberne anføres eksplicit i racediskriminationsloven.

### **3. Lovforslagets hovedpunkter**

3.1. Beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika

3.1.1. Gældende ret

3.1.1.1. Ligestillingsloven

Det fremgår af ligestillingslovens § 1, at formålet med ligestillingsloven er at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd, herunder lige integration, lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner med udgangspunkt i kvinders og mænds lige værd. Lovens formål er desuden at

modvirke direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn samt at modvirke chikane og sexchikane.

Ligestillingsloven har karakter af en generel lov på ligestillingsområdet. Det betyder, at bl.a. lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 645 af 8. juni 2011 med senere ændringer (ligebehandlingsloven) og lov om lige løn til mænd og kvinder, jf. lovbekendtgørelse nr. 156 af 22. februar 2019 (ligelønsloven) inden for hver deres område finder anvendelse forud for bestemmelserne i ligestillingsloven (*lex specialis*), såfremt der er uklarhed indbyrdes mellem reglerne.

I medfør af ligestillingslovens § 1 a, stk. 1, nr. 1, gælder forbuddet mod forskelsbehandling for enhver arbejdsgiver, myndighed og organisation inden for offentlig forvaltning og almen virksomhed. Forbuddet gælder endvidere efter lovens § 1 a, stk. 1, nr. 2, for myndigheder, organisationer og alle personer, der leverer varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden inden for både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, og som tilbydes uden for privat- og familielivet, samt transaktioner i den forbindelse.

Lovens anvendelsesområde skal forstås bredt og dækker udover egentlige forretningsdrivende også ydelser, der udbydes af f.eks. håndværkere, tandlæger, advokater og ejendomsmæglere. Adgangen til bl.a. restauranter, diskoteker og udstillinger falder også inden for lovens anvendelsesområde. Endelig dækker loven ifølge Ligebehandlingsnævnets praksis også medieindhold, reklame og uddannelse, i det omfang uddannelse ikke er omfattet af ligebehandlingsloven.

Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af køn indeholder både direkte og indirekte forskelsbehandling, ligesom en instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af køn betragtes som forskelsbehandling, jf. § 2. Chikane og seksuel chikane opfattes også som forskelsbehandling på grund af køn, jf. § 2 a.

Ligestillingsloven implementerer dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 (ligestillingsdirektivet) om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser.

Ligestillingsloven og direktivet omhandler alene ligestilling mellem kvinder og mænd og forskelsbehandling på grund af køn.

*Særligt om begreberne seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskaraktistika*

Forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering er ikke reguleret i ligestillingsloven, ligesom kønsidentitet, kønsudtryk og

kønskarakteristika ikke er udtrykkeligt anført som beskyttelsesgrunde i ligestillingsloven. Det er dog hidtil lagt til grund i praksis, at kønsidentitet og kønsudtryk er omfattet af begrebet køn i ligestillingsloven.

Dette følger af to afgørelser fra EU-Domstolen, (sag C-13/94, P mod S og Cornwall County Council og sag C-117/01, K.B. mod National Health Service Pensions Agency og Secretary of State for Health), som omhandlede henholdsvis afskedigelse og pension. Her fastslog domstolen, at personer, der har gennemgået eller som påtænker at gennemgå en kønsskifteoperation, er beskyttet mod diskrimination på grund af køn inden for arbejdsmarkedet. Da forbudsbestemmelserne og definitionerne af forskelsbehandling på grund af køn er de samme i ligebehandlingsloven og ligestillingsloven, er det lagt til grund, at EU-Domstolens afgørelse om forståelsen af køn i ligebehandlingsloven også vil gælde på området uden for arbejdsmarkedet og dermed i ligestillingsloven.

Ligebehandlingsnævnet har behandlet flere sager om kønsidentitet. Nævnet har bl.a. fundet, at det ikke er i strid med ligestillingsloven at henvise en transkønnet kvinde, der fysisk fremstod som en mand, til et separat omklædningsrum i en svømmehal ud fra et blufærdighedshensyn til de andre kvinder. Der var således ikke tale om en krænkelse af ligestillingsloven (KEN nr. 9383 af 2. marts 2016).

Der er ikke retspraksis, der forholder sig til forskelsbehandling på grund af kønskarakteristika.

#### 3.1.1.2. Ligebehandlingsloven

Ligebehandlingsloven omhandler som udgangspunkt ligebehandling af mænd og kvinder. Lovens anvendelsesområde er forhold inden for arbejdsmarkedet, og den regulerer således forholdet mellem arbejdsgiver og lønmodtager, hvor arbejdsgiver er pligtsubjekt. Det vil sige, at forbuddet mod forskelsbehandling er rettet mod arbejdsgiverens handlinger, og regulerer ikke forholdet mellem to kolleger.

Ligebehandlingslovens § 1, stk. 1, indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grund af køn med hensyn til beskæftigelse m.v. Forbuddet gælder både direkte og indirekte forskelsbehandling, navnlig under henvisning til graviditet eller til ægteskabelig eller familiemæssig stilling. Chikane og sexchikane er desuden at betragte som forskelsbehandling på grund af køn, jf. § 1, stk. 4.

Ligebehandlingslovens kapitel 2 (§§ 2-5) fastlægger arbejdsgiverens pligt til at sikre ligebehandling af kvinder og mænd i forhold til ansættelse, forflyttelse, forfremmelse, erhvervsvejledning og erhvervsuddannelse, erhvervsmæssig videreuddannelse, omskoling og arbejdsvilkår, samt pligter for enhver, der fastsætter bestemmelser eller træffer afgørelse om adgang til

at udøve selvstændigt erhverv og medlemskab af og deltagelse i en lønmodtager- eller arbejdsgiverorganisation m.v.

Ligebehandlingsloven implementerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning).

*Særligt om begreberne seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika*

Forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, er ikke reguleret i ligebehandlingsloven, men findes i forskelsbehandlingsloven, jf. afsnit 3.1.1.3., der ligesom ligebehandlingsloven regulerer forhold mellem arbejdsgiver og lønmodtager.

Kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika er ikke udtrykkeligt anført som beskyttelsesgrunde i ligebehandlingsloven. Det er dog hidtil lagt til grund, at kønsidentitet og kønsudtryk er omfattet af begrebet køn i ligebehandlingsloven.

EU-Domstolen har således i to sager fra 1996 og 2004, som ligeledes er nævnt under afsnit 3.1.1.1., fastslået, at personer, der har gennemgået eller som påtænker at gennemgå en kønsskifteoperation, er beskyttet mod diskrimination på grund af køn.

Århus Byret kom i dom af 9. juni 2015 frem til, at der var sket ulovlig forskelsbehandling, da en arbejdsgiver afskedigede en kvinde, fordi hun var transkønnet. Sagens kerne var spørgsmålet om, hvorvidt den transkønnede person var beskyttet af lovgivningen, når vedkommende ikke havde fået foretaget en kønsskifteoperation. Århus Byret slog fast, at både kønsidentitet og kønsudtryk er beskyttet af ligebehandlingsdirektivet om diskrimination på grund af køn. Det vil sige, at det blev lagt til grund, at en person ikke behøver at få foretaget en egentlig kønsskifteoperation for at være beskyttet af direktivet. Retten fandt endvidere, at kvinden var beskyttet både af ligebehandlingsloven og forskelsbehandlingsloven.

Der er ikke retspraksis, der forholder sig til forskelsbehandling på grund af kønskarakteristika.

### 3.1.1.3. Forskelsbehandlingsloven

Forskelsbehandlingsloven beskytter en række minoriteter mod forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet.

Det fremgår af forskelsbehandlingsloven § 1, stk. 1, at forskelsbehandling er forbudt – både direkte og indirekte på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, handicap eller national,

social eller etnisk oprindelse. Efter lovens § 1, stk. 4, er chikane også at betragte som forskelsbehandling. Sexchikane er derimod ikke omfattet af forskelsbehandlingsloven, men beskyttelsen mod sexchikane inden for arbejdsmarkedet er fastsat i ligebehandlingsloven, jf. afsnit 3.1.1.2.

Det fremgår videre af forskelsbehandlingslovens § 2, at en arbejdsgiver ikke må forskelsbehandle lønmodtagere eller ansøgere til ledige stillinger ved ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- og arbejdsvilkår på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse.

Forskelsbehandlingsloven regulerer, ligesom ligebehandlingsloven, forholdet mellem arbejdsgiver og lønmodtager.

Forskelsbehandlingsloven implementerer dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

*Særligt om begreberne seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika*

Seksuel orientering er en beskyttelsesgrund i forskelsbehandlingsloven, jf. lovens § 1, stk. 1.

Kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika er ikke udtrykkeligt anført som beskyttelsesgrunde i forskelsbehandlingsloven. Det er dog hidtil lagt til grund i praksis, at kønsidentitet og kønsudtryk er omfattet af begrebet køn i forskelsbehandlingsloven.

I en dom Århus Byret traf den 9. juni 2015, som der er redegjort for under afsnit 3.1.1.2. om ligebehandlingsloven, fandt retten frem til, at den pågældende var beskyttet både af ligebehandlingsloven og forskelsbehandlingsloven og dermed, at kønsidentitet og kønsudtryk de facto er beskyttet under dansk lovgivning.

Retten fortolker således i denne sag kønsidentitet og kønsudtryk ind i beskyttelsesgrunden seksuel orientering.

Der er ikke retspraksis, der forholder sig forskelsbehandling på grund af kønskarakteristika.

#### 3.1.1.4. Racediskriminationsloven

Det følger af racediskriminationslovens § 1, stk. 1, at det er strafbart inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed på baggrund af en persons race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering at nægte at betjene den pågældende på samme vilkår som andre.

Racediskriminationsloven omfatter således tilfælde, hvor en person på grund af race, hudfarve, nationale eller etnisk oprindelse, tro eller seksuelle orientering udelukkes fra noget, som ellers udbydes til eller i øvrigt står åbent for enhver (eventuelt mod betaling eller under andre saglige vilkår), eller hvor personen stilles over for strengere vilkår med hensyn til betaling m.v. end de almindeligt gældende vilkår, jf. betænkning nr. 553/1969 om forbud mod racediskrimination, s. 30, 2. spalte.

Bestemmelsen finder anvendelse på servicevirksomhed i bred forstand, og det fremgår af forarbejderne til loven, at bestemmelsen omfatter enhver betjening eller ydelse, der i erhvervsmæssigt eller almennyttigt øjemed stilles til rådighed for offentligheden. Omfattet af bestemmelsen er f.eks. ydelser fra salgs-, reparations- og serviceindretninger af enhver art, adgang til læge- og tandlægebehandling, adgang til befordring af enhver art med fordringsmidler, der udbydes til offentligheden, samt adgang til betjening i restauranter, hoteller, pensionater m.v. Erhvervsmæssigt salg og udlejning af fast ejendom eller lejlighed samt udlejning inden for almennyttige boligselskaber er også omfattet af bestemmelsen, jf. betænkning nr. 553/1969 om forbud mod racediskrimination, s. 36, 2. spalte.

Efter racediskriminationslovens § 1, stk. 2, er det endvidere strafbart af nogen af de i § 1, stk. 1, nævnte grunde at nægte at give en person adgang på samme vilkår som andre til sted, forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden. Det gælder f.eks. adgangen til forlystelsessteder (biografer, diskoteker, restauranter, barer, koncerter m.v.), parker, strande, sportsarrangementer m.v., hvortil offentligheden har adgang, jf. betænkning nr. 553/1969 om forbud mod racediskrimination, s. 37, 1-2. spalte.

Strafferammen efter lovens § 1, stk. 1, er bøde eller fængsel i seks måneder.

Racediskriminationsloven adskiller sig fra bl.a. ligestillingsloven ved ikke at indeholde et eksplicit forbud mod indirekte forskelsbehandling og chikane.

#### *Særligt om begreberne seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika*

Seksuel orientering er en beskyttelsesgrund i racediskriminationsloven, jf. lovens § 1, stk. 1.



Anvendelsesområdet for racediskriminationsloven skal fortolkes i overensstemmelse med straffelovens § 266 b, for så vidt angår beskyttelsesgrundene.

Ifølge straffelovens § 266 b, stk. 1, straffes 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, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Det fremgår af forarbejderne til straffelovens § 266 b, stk. 1, at der med begrebet ”seksuel orientering” forstås en persons lovlige seksuelle adfærd og indstilling, jf. Folketingstidende 1986-87 (1. samling), tillæg A, spalte 4171. Det fremgår endvidere, at den anvendte formulering er generel, og at også andre former for seksuel orientering end homoseksualitet er omfattet af bestemmelsens beskyttelsesområde. Som eksempel på en sådan anden form for seksuel orientering er i forarbejderne nævnt ”transvestitisme”. jf. Folketingstidende 1986-87 (1. samling), tillæg A, spalte 4176. På den baggrund må det lægges til grund, at trusler, forhånelser eller nedværdigelser på grund af kønsidentitet eller kønsudtryk er omfattet af beskyttelsen i straffelovens § 266 b. Det er dog uafklaret, om kønskarakteristika også er omfattet af beskyttelsen.

Begrebet seksuel orientering i racediskriminationsloven omfatter således som udgangspunkt også forskelsbehandling på grund af kønsidentitet eller kønsudtryk, selvom det ikke udtrykkeligt fremgår af bestemmelsens ordlyd. Dog er det uafklaret om kønskarakteristika er omfattet af lovens anvendelsesområde.

#### 3.1.1.5. Klageadgang, bevisbyrde og godtgørelse

Ligebehandlingsnævnet, der er et administrativt klagenævn, behandler klager over forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet på grund af køn, race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap, national oprindelse, social oprindelse og etnisk oprindelse. Uden for arbejdsmarkedet behandler nævnet klager over forskelsbehandling på grund af køn, race og etnisk oprindelse og handicap, jf. lovbekendtgørelse nr. 1230 af 2. oktober 2016 af lov om Ligebehandlingsnævnet, som ændret ved lov nr. 688 af 8. juni 2018.

Ligebehandlingsnævnet har således bl.a. kompetence til at behandle sager om forskelsbehandling efter ligestillingsloven, ligebehandlingsloven og forskelsbehandlingsloven, hvorimod sager om overtrædelse af racediskriminationsloven behandles som en straffesag ved domstolene.

En klage kan indbringes for Ligebehandlingsnævnet af den, der har retlig interesse i sagen, jf. § 1, stk. 7, i lov om Ligebehandlingsnævnet. Dog kan

Institut for Menneskerettigheder indbringe sager af principiel karakter eller sager af almindelig offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet, jf. lovens § 1, stk. 8.

Det følger af § 2, stk. 1, i lov om Ligebehandlingsnævnet, at nævnet kan tilkende godtgørelse i det omfang, det følger af lovgivningen om forskelsbehandling. Det betyder, at personer, hvis rettigheder er krænket ved overtrædelse af ligestillingsloven og forskelsbehandlingsloven, kan tilkendes en godtgørelse, jf. ligestillingslovens § 3 c og forskelsbehandlingslovens § 7.

Sager om overtrædelse af bl.a. ligestillingsloven og forskelsbehandlingsloven behandles efter princippet om delt bevisbyrde, jf. ligestillingslovens § 2, stk. 4, og forskelsbehandlingslovens § 7 a.

Det betyder, at hvis den person, som anser sine rettigheder for krænket, 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 krænket.

Ligebehandlingsnævnet kan ikke behandle sager, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne har truffet afgørelse i sagen, jf. § 4, stk. 1, i lov om Ligebehandlingsnævnet. Nævnet kan ligeledes ikke behandle sager, der verserer ved domstolene, jf. § 4, stk. 2, i lov om Ligebehandlingsnævnet.

#### *Særligt om begreberne seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika*

Ligebehandlingsnævnet har, som det fremgår af ovenstående afsnit, kompetence til at behandle klager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering inden for arbejdsmarkedet (forskelsbehandlingsloven). Nævnet har ikke en tilsvarende kompetence til at behandle klager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet. Det betyder bl.a. at det ikke er muligt at få behandlet en klage ved Ligebehandlingsnævnet i tilfælde af, at en person f.eks. er blevet afvist af et boligselskab, fordi vedkommende er homoseksuel.

Kønsidentitet og kønsudtryk er hidtil af Ligebehandlingsnævnet blevet indfortolket i ligestillingslovens og ligebehandlingslovens kønsbegreb, selv om disse beskyttelsesgrunde ikke fremgår eksplicit af lovene. Der er således heller ikke i dag en eksplicit klageadgang til Ligebehandlingsnævnet for så vidt angår forskelsbehandling på grund af kønsidentitet og kønsudtryk inden for eller uden for arbejdsmarkedet.

Ligebehandlingsnævnet ses ikke at have behandlet sager om forskelsbehandling på grund af kønskarakteristika.

Sager om overtrædelse af racediskriminationsloven behandles som straffesager i medfør af racediskriminationslovens § 4. Loven er således en strafferetlig særlov og på samme måde som ved overtrædelser af straffeloven, er det anklagemyndigheden, der vurderer, om der skal rejses tiltale og herefter fører sagen ved domstolene. Straf for overtrædelse af racediskriminationsloven forudsætter i øvrigt forsæt, jf. racediskriminationslovens § 2.

Racediskriminationsloven indeholder ikke bestemmelser om forurettedes mulighed for godtgørelse. Det følger imidlertid af erstatningsansvarslovens § 26, jf. lovbekendtgørelse nr. 1070 af 24. august 2018, som ændret ved § 3 i lov nr. 1719 af 27. december 2018, at den, der er ansvarlig for en retsstridig krænkelse af en andens frihed, fred, ære eller person, skal betale den forurettede godtgørelse for tort. Efter retspraksis er det muligt ved overtrædelse af racediskriminationsloven at tilkende en forurettet godtgørelse for tort efter § 26 i erstatningsansvarsloven. Efter retspraksis er det dog et krav, at krænkelsen har en vis grovhed, jf. f.eks. Østre Landsrets dom af 5. februar 1999, offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 920, hvor en dørmænd blev idømt bøde på 1.000 kr. efter racediskriminationsloven for at have nægtet en gæst adgang til en restaurant på grund af dennes hudfarve og etniske oprindelse, samt Vestre Landsrets dom af 14. november 2003, offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, side 641, hvor to dørmænd, en restaurantleder og bevillingshaver til restauranten blev idømt bøder for overtrædelse af racediskriminationsloven for bl.a. at have nægtet personer adgang til en restaurant på grund af deres etniske oprindelse. I ingen af sagerne fandt domstolene grundlag for at tilkende godtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26.

#### 3.1.1.6. Institut for Menneskerettigheder

Institut for Menneskerettigheder er etableret med det formål at fremme og beskytte menneskerettigheder i Danmark.

Det følger af § 2 i lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, jf. lov nr. 553 af 18. juni 2012, som ændret ved § 1 i lov nr. 656 af 12. juni 2013, at instituttet skal fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af køn, 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, at foretage uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

Institut for Menneskerettigheders kompetence som ligebehandlingsorgan er desuden beskrevet i særlige bestemmelser i bl.a. ligebehandlingsloven og ligestillingsloven.

Ifølge forskelsbehandlingslovgivningen og den tilhørende praksis, omfatter instituttets mandat inden for arbejdsmarkedet forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet og kønsudtryk. Uden for arbejdsmarkedet omfatter instituttets mandat forskelsbehandling på grund af kønsidentitet og kønsudtryk.

### 3.1.2. Miljø- og Fødevareministeriets overvejelser

Beskrivelserne af gældende ret og lovgennemgangen fra august 2020 viser, at der ikke er den samme beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering inden for og uden for arbejdsmarkedet samt at kønsidentitet og kønsudtryk i praksis indfortolkes i forskelsbehandlingslovgivningen, men at det er uklart, om kønskarakteristika kan siges at være omfattet af de eksisterende beskyttelsesgrunde. På den baggrund er det Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika bør styrkes.

På baggrund af arbejdsgruppens vurdering i lovgennemgangen, finder Miljø- og Fødevareministeriet, at den nuværende beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering inden for arbejdsmarkedet er tilstrækkelig.

Beskyttelsen omfatter både direkte og indirekte forskelsbehandling samt chikane, ligesom der er adgang til at indbringe klager for Ligebehandlingsnævnet, hvor der gælder et princip om delt bevisbyrde i klagesagerne, og der er mulighed for godtgørelse.

Miljø- og Fødevareministeriet finder ligeledes på baggrund af arbejdsgruppens vurdering, at der med racediskriminationsloven er tilstrækkelig beskyttelse mod direkte forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet.

Miljø- og Fødevareministeriet er som udgangspunkt enig med arbejdsgruppen i, at forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet kan styrkes ved at udvide anvendelsesområdet til eksplicit at omfatte et forbud mod indirekte forskelsbehandling og chikane på grund af seksuel orientering og ved at give mulighed for at indbringe klager om overtrædelse af forbuddet for Ligebehandlingsnævnet.

Miljø- og Fødevareministeriet er dog også enig med arbejdsgruppen i, at en sådan udvidelse af racediskriminationslovens anvendelsesområde ville være uhensigtsmæssigt. En administrativ klageadgang til Ligebehandlingsnævnet stemmer ikke overens med racediskriminationslovens indhold og formål, idet lovens bestemmelser har karakter af straffebestemmelser. Derudover blev loven gennemført for at leve op til Danmarks internationale forpligtelser om at forbyde racediskrimination og dens bestemmelser skal

ligeledes fortolkes i overensstemmelse med straffelovens § 266 b om hadforbrydelser.

Miljø- og Fødevareministeriet finder derfor i lighed med arbejdsgruppen, at en styrket beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering mest hensigtsmæssigt bør gennemføres i et nyt selvstændigt kapitel i ligestillingsloven.

Miljø- og Fødevareministeriet er endvidere enig med arbejdsgruppen i, at det fortsat vil være relevant, at seksuel orientering er omfattet af racediskriminationsloven, da loven udgør et strafferetligt værn og giver mulighed for at sætte ind over for gentagne overtrædelser af forbuddet mod forskelsbehandling.

Miljø- og Fødevareministeriet finder det således mest hensigtsmæssigt, at seksuel orientering forbliver en del af racediskriminationsloven. Dette svarer også til den model, der blev valgt i forbindelse med udarbejdelsen af lov om etnisk ligebehandling, jf. lovbekendtgørelse nr. 438 af 16. maj 2012, som ændret ved § 14 i lov nr. 553 af 18. juni 2012, idet race og etnisk oprindelse forblev omfattet af racediskriminationsloven, selvom man gennemførte lov om etnisk ligebehandling.

Miljø- og Fødevareministeriet finder på baggrund af ovenstående ikke anledning til at foreslå ændringer i racediskriminationsloven for så vidt angår beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering.

Miljø- og Fødevareministeriet finder på baggrund af det oven for anførte under gældende ret, jf. afsnit 3.1.1.1-3.1.1.4., og lovgennemgangen, at beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet og kønsudtryk i praksis er omfattet af forskelsbehandlingslovgivningen både inden for og uden for arbejdsmarkedet. Det vurderes endvidere, at kønskarakteristika i praksis må formodes –på samme måde at være omfattet af begrebet køn i ligestillingsloven og ligebehandlingsloven.

I lovgennemgangen anfører arbejdsgruppen imidlertid, at der både i lovgivningen og i retspraksis sker en sammenblanding af begreber, hvor kønsidentitet og kønsudtryk både indfortolkes i begrebet køn og i flere tilfælde også indfortolkes i begrebet seksuel orientering, selvom disse forhold ikke nødvendigvis hænger sammen. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer i lighed med arbejdsgruppen, at dette betyder, at personer, der i forskellig grad optræder, fremstår eller opfatter sig selv som tilhørende et andet køn end det fødselstildelte, kan have svært ved at gennemskue deres rettigheder og dermed håndhæve disse. Herudover er det vurderingen, at beskyttelsen hviler på en relativt spinkel retspraksis.

Miljø- og Fødevareministeriet finder således i lighed med arbejdsgruppen, at rettigheder for trans- og interkønnede kan styrkes ved at indsætte beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika

eksplicit i de relevante love. Dermed sikres en klar og utvetydig retsbeskyttelse mod forskelsbehandling og chikane samt hadforbrydelser og hadefulde ytringer på baggrund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Miljø- og Fødevareministeriet har desuden overvejet, om lovforslaget skal indeholde regler om en generel tilpasningspligt, herunder pligt til at sikre tilgængelighed. Rimelig tilpasning er rettet mod enkeltpersoner, hvorimod pligten med hensyn til tilgængelighed er rettet mod grupper.

Det er Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse, at et eksplicit forbud mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika ikke skal medføre en videre pligt til rimelig tilgængelighed. Det betyder, at der ikke med forbuddet mod forskelsbehandling stilles nye krav om særlig tilgængelighed. Der vil derimod være en forventning om rimelig tilpasning, således at eventuelle udfordringer løses i mindelighed, når de opstår. Dette ligger i tråd med Ligebehandlingsnævnets praksis, hvor det er fastslået, at det ikke er i strid med ligestillingsloven at henvise en transkønnet kvinde, der fysisk fremstår som en mand, til et separat omklædningsrum i en svømmehal ud fra et blufærdighedshensyn til de andre kvinder. I sagen udtalte nævnet, at svømmehallen havde forsøgt at løse situationen på bedst mulig måde ved at tilbyde klager at klæde om alene (KEN nr. 9383 af 2. marts 2016).

### *Klageadgang og godtgørelse*

Med hensyn til klageadgang og godtgørelse er det på baggrund af lovgennemgangen Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse, at det er hensigtsmæssigt, at sager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika både inden for og uden for arbejdsmarkedet skal kunne indbringes for Ligebehandlingsnævnet, hvor der vil være mulighed for at tilkende den krænkede en godtgørelse, ligesom princippet om delt bevisbyrde vil kunne finde anvendelse.

Miljø- og Fødevareministeriet er enige med arbejdsgruppen i, at en administrativ klageadgang generelt vil kunne sikre en mere smidig og effektiv retsbeskyttelse for den enkelte borger, der udsættes for forskelsbehandling, idet der skabes én tydelig indgang for borgeren i forhold til klager over forskelsbehandling, da Ligebehandlingsnævnet i forvejen behandler klager over en række forskellige beskyttelsesgrunde samt over kønsidentitet og kønsudtryk. En ensartet klageadgang vedrørende de forskellige beskyttelsesgrunde kan desuden bidrage til at håndtere situationer, der involverer flere kriterier, dvs. en situation, hvor en person mener sig udsat for forskelsbehandling på grund af flere forhold, f.eks. køn, etnisk oprindelse og seksuel orientering.

Samtidig vil en klageadgang til Ligebehandlingsnævnet give mulighed for godtgørelse for ikke-økonomisk skade i sager om forskelsbehandling. Miljø- og Fødevareministeriet finder i lighed med arbejdsgruppen, at muligheden for godtgørelse vil være en effektiv sanktion og have en afskrækkende virkning, da det er indklagede, som skal betale til forurettede. Effektive civile sanktioner i form af godtgørelse giver endvidere offeret mulighed for at få fastslået, om vedkommende har været udsat for forskelsbehandling, og i bekræftende fald at få oprejsning gennem økonomisk kompensation. Godtgørelse som sanktion kan endvidere virke mere effektivt end gennemførelse af en straffesag, der kan ende med frifindelse på grund af de strengere beviskrav, der gælder ved behandlingen af straffesager, herunder at anklagemyndigheden har bevisbyrden for den tiltaltes skyld.

Miljø- og Fødevareministeriet finder i lighed med arbejdsgruppen, at der skal gælde samme bevisbyrder regler som i kapitel 2 i ligestillingsloven og forskelsbehandlingsloven, det vil sige, at der skal gælde et princip om delt bevisbyrde. Anvendelsen af princippet om delt bevisbyrde vil efter ministeriets vurdering bidrage til en effektiv gennemførelse af princippet om ligebehandling.

Som følge af, at Ligebehandlingsnævnets kompetence udvides til at behandle klager over forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet, og det samtidig gøres eksplicit at klager om forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika kan indbringes for Ligebehandlingsnævnet, finder Miljø- og Fødevareministeriet det hensigtsmæssigt, at Institut for Menneskerettigheder også får et eksplicit mandat til at indbringe principielle sager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika for Ligebehandlingsnævnet.

Der foreslås som nævnt oven for ikke med lovforslaget regler, der ændrer i behandlingen af overtrædelser af racediskriminationsloven. Spørgsmål om overtrædelser af denne lov vil derfor fortsat skulle behandles som straffesager.

### 3.1.3. Den foreslåede ordning

For at sikre den bedst mulige beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika foreslår Miljø- og Fødevareministeriet følgende justeringer af lovgivningen både inden for og uden for arbejdsmarkedet.

#### 3.1.3.1. Ligestillingsloven

Det foreslås, at der i ligestillingsloven indsættes en minoritetsbeskyttelse i et nyt selvstændigt kapitel. Det nye kapitel i ligestillingsloven vil således

have til formål at forbyde forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Hensigten med forslaget er at sikre en tydelig og effektiv retsbeskyttelse af LGBTI-personer i forhold til forskelsbehandling og chikane samt give lige mulighed for at indbringe sager herom for Ligebehandlingsnævnet.

Det foreslås, at det nye kapitel i tilpasset form får samme indhold som det nuværende kapitel 2 i ligestillingsloven om forbud mod forskelsbehandling på grund af køn. Det vil betyde, at der ud over forbud mod direkte og indirekte forskelsbehandling samt forbud mod chikane og instruktion til forskelsbehandling vil være mulighed for undtagelser til forbuddet mod forskelsbehandling.

Forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika udelukker ikke, at personen også kan blive udsat for forskelsbehandling på grund af køn, dvs. som enten mand eller kvinde. Dette vil uden for arbejdsmarkedet fortsat være omfattet af ligestillingslovens kapitel 2.

Det foreslås, at der indsættes en selvstændig bestemmelse i det nye kapitel, som præciserer, at det nye kapitel ikke medfører en videre pligt til tilgængelighed i forhold til kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Det bemærkes, at det er hensigten med bestemmelsen at opretholde den nuværende praksis, hvorefter problemstillinger om tilgængelighed løses i mindelighed.

Det foreslås endvidere, at der indsættes et nyt selvstændigt kapitel, der samler bestemmelser om ugyldighed, godtgørelse og klageadgang både i forhold til kapitel 2 om forskelsbehandling på grund af køn og det nye kapitel 2 a om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Indholdet af bestemmelserne fra det nuværende kapitel 2 vil blive videreført i det nye kapitel og suppleret af tilsvarende bestemmelser for det nye kapitel 2 a.

Hensigten er således at skabe en tydelig klageadgang til Ligebehandlingsnævnet, og at nævnet skal kunne tilkende godtgørelse til den krænkede for overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Lovforslaget vil ikke berøre den øvrige bredere forpligtelse i ligestillingsloven til at arbejde med at fremme ligestilling mellem kønnene, herunder offentlige myndigheders forpligtelse til at udarbejde ligestillingsredegørelser eller regler for kønssammensætningen i råd, nævn og udvalg. Den brede ligestillingsmæssige indsats, der fremgår af lovens kapitel 3 og 4, vil uændret gælde i forhold til ligestilling mellem kønnene – her forstået som kvinder og mænd.



Som følge af det nye kapitel i ligestillingsloven om forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika foreslås det, at Institut for Menneskerettigheders mandat i ligestillingsloven udvides, så det eksplicit omfatter forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Dermed tydeliggøres Institut for menneskerettigheders muligheder for fremme af ligebehandling af gruppen, bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager, samt gennemføre undersøgelser og offentliggørelse af rapporter og henstillinger på området. Der henvises til, afsnit 3.1.3.5. om lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.

#### 3.1.3.2. Forskelsbehandlingsloven

For så vidt angår forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet foreslås det, at kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes som eksplicite beskyttelsesgrunde i forskelsbehandlingsloven, der beskytter mod både direkte og indirekte forskelsbehandlingsbehandling samt chikane og giver mulighed for at indbringe en klage over forskelsbehandling for Ligebehandlingsnævnet samt mulighed for tilkendelse af godtgørelse.

Et forbud mod forskelsbehandling gælder således i forbindelse med ansættelsen, under ansættelsen og i forbindelse med afslutningen af et ansættelsesforhold.

Det forhold, at en person forskelsbehandles på grund af sin kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika udelukker ikke, at personen også kan blive udsat for forskelsbehandling på grund af sit køn, forstået som enten mand eller kvinde. Dette vil inden for arbejdsmarkedet i så fald allerede være omfattet af ligebehandlingsloven og ligelønsloven.

#### 3.1.3.3. Racediskriminationsloven

Det foreslås, at begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes eksplicit som beskyttelsesgrunde i racediskriminationsloven med den virkning, at tydeliggøres, at der kan rejses en straffesag i tilfælde af overtrædelse af forbuddet mod diskrimination på baggrund heraf.

Forslaget skal læses i tæt sammenhæng med de foreslåede ændringer i straffeloven, jf. afsnit 3.2.3.

#### 3.1.3.4. Lov om Ligebehandlingsnævnet

Som følge af lovændringerne foreslås der i lov om Ligebehandlingsnævnet indsat bestemmelse om, at nævnet kan behandle sager om forskelsbehandling efter det nye kapitel 2 a i ligestillingsloven.

Ligebehandlingsnævnet har efter gældende ret mulighed for at behandle sager efter forskelsbehandlingsloven. Med den foreslåede ændring af forskelsbehandlingsloven, hvor beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes eksplicit i forskelsbehandlingsloven, jf. afsnit 3.1.3.2., vil Ligebehandlingsnævnets kompetence, efter den gældende ordlyd i loven, fremover også eksplicit omfatte sager om forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika inden for arbejdsmarkedet.

### 3.1.3.5. Lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Som konsekvens af de øvrige lovændringer foreslås det, at lov om Institut for Menneskerettigheder ændres, så instituttet tillægges eksplicit kompetence ift. forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika både inden for og uden for arbejdsmarkedet, herunder ift. at indbringe sager ved Ligebehandlingsnævnet og i den forbindelse bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling. Dette vil kunne bidrage til at fremme ligebehandling både i konkrete sager om forskelsbehandling samt generelt ved, at Institut for Menneskerettigheder får et eksplicit mandat til f.eks. at iværksætte undersøgelser om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Det bemærkes, at Institut for Menneskerettigheders kompetence som ligebehandlingsorgan desuden er beskrevet i særlige bestemmelser i flere ligebehandlingslove – bl.a. ligebehandlingsloven og ligestillingsloven.

## 3.2. Beskyttelse mod hadforbrydelser og hadefulde ytringer

### 3.2.1. Gældende ret

#### 3.2.1.1. Straffelovens bestemmelser om hadforbrydelser og hadefulde ytringer

Straffelovens 10. kapitel indeholder de almindelige regler om straffens fastsættelse, herunder regler om skærpende og formildende omstændigheder.

Ifølge straffelovens § 81, nr. 6, skal det ved fastsættelse af straffen i almindelighed indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Bestemmelsen sigter på tilfælde, hvor forbrydelsens motiv helt eller delvis kan tilskrives disse forhold. Opregningen er ikke udtømmende, jf. ordene ”eller lignende”.

Anvendelsesområdet for bestemmelsen skal fortolkes i overensstemmelse med anvendelsesområdet for straffelovens § 266 b, stk. 1, om hadefulde ytringer, jf. forarbejderne til § 81, nr. 6 i Folketingstidende 2003-04, tillæg A, spalte 3322. Straffelovens § 81, nr. 6, finder dog anvendelse ved straffastsættelse i almindelighed og er ikke begrænset til truende, forhånende eller nedværdigende udtalelser.

Det fremgår af straffelovens § 266 b, stk. 1, at den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter en udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særligt skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed, jf. straffelovens § 266 b, stk. 2.

Ifølge forarbejderne til straffelovens § 266 b, stk. 1, jf. Folketingstidende 1986-87 (1. samling), tillæg A, spalte 4171, skal der med begrebet "seksuel orientering" forstås en persons lovlige seksuelle adfærd og indstilling. Det fremgår endvidere, at den anvendte formulering er generel og at andre former for "seksuel orientering" end homoseksualitet er omfattet af bestemmelsens beskyttelsesområde. Som eksempel på en sådan anden form for seksuel orientering er nævnt "transvestitisme", jf. Folketingstidende 1986-87 (1. samling), tillæg A, spalte 4176.

I retspraksis foreligger der flere domme, som omhandler overtrædelse af straffelovens § 81, nr. 6, om hadforbrydelser eller straffelovens § 266 b om hadefulde ytringer, der har baggrund i en persons seksuelle orientering. Dommene angår primært om tilfælde, hvor en homoseksuel person har været udsat for hadforbrydelser eller hadefulde ytringer på grund af sin seksuelle orientering.

Retspraksis vedrørende fortolkning af begrebet seksuel orientering i forhold til hadforbrydelser og hadefulde ytringer, som har baggrund i en persons kønsidentitet og/eller kønsudtryk, er yderst sparsom. Københavns Byret afsagde den 24. oktober 2010 dom i en sag, hvor en mand blev idømt ubetinget fængsel i 1 år og 3 måneder for at have udøvet grov vold mod en anden mand, fordi vedkommende var sminket og klædt som en kvinde. Det fremgår af dommens præmisser, at retten i forbindelse med strafudmålingen i strafskærpende retning lagde vægt på, at volden havde baggrund i forurettedes seksuelle orientering. På den baggrund blev manden dømt for overtrædelse af bl.a. straffelovens § 245, stk. 1, om grov vold, jf. § 81, nr. 6, om hadforbrydelser.

På baggrund af forarbejderne fortolkes straffelovens § 266 b, stk. 1, således, at den også omfatter trusler, forhånelse eller nedværdigelse på grund af kønsidentitet eller kønsudtryk, selv om dette ikke fremgår udtrykkeligt af bestemmelsens ordlyd eller bemærkninger. Dette indebærer, at straffelovens

§ 81, nr. 6, også fortolkes således, at bestemmelsen omfatter kønsidentitet og kønsudtryk, hvilket stemmer overens med retspraksis på området, som er refereret oven for. Dog er det uafklaret om også kønskarakteristika er omfattet af bestemmelseernes anvendelsesområde.

Sager om overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 1, og § 81, nr. 6, behandles i strafferetsplejens former. Det er anklagemyndigheden, der vurderer, om der kan rejses tiltale efter bestemmelserne, og det er anklagemyndigheden, der i så fald skal løfte bevisbyrden for den tiltaltes skyld.

### 3.2.2. Miljø- og Fødevarerministeriets overvejelser

I dag følger beskyttelsen af trans- og interkønnede personer mod hadforbrydelser og hadefulde ytringer alene implicit af bemærkningerne til straffelovens §§ 81, nr. 6, og 266 b, stk. 1.

Det er Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at straffelovens §§ 81, nr. 6 og 266 b, stk. 1, – på samme måde som forskelsbehandlingslovene – bør ændres, således at begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika kommer til at fremgå eksplicit af bestemmelseernes ordlyd.

Miljø- og Fødevarerministeriet finder i lighed med den tværministerielle arbejdsgruppe, at dette vil skabe en tydeligere retstilstand, hvilket i sidste ende vil styrke både forurettedes og gerningsmandens retssikkerhed. Det er endvidere ministeriets vurdering, at det vil skabe et øget fokus på hadforbrydelser begået over for transkønnede og interkønnede, hvilket kan bidrage til, at disse forbrydelser i højere grad anmeldes. Samtidig vil det styrke politiets opmærksomhed på disse former for diskriminerende motiver.

### 3.2.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at det gøres tydeligt, at det er en skærpende omstændighed, at en forbrydelse, f.eks. vold eller trusler, er motiveret af, at en person er trans- eller interkønnet. Det foreslås endvidere, at det gøres tydeligt, at ytringer fremsat offentligt eller med henblik på udbredelse i en videre kreds, hvor en person trues, forhånes eller nedværdiges på grund af, at vedkommende er trans- eller interkønnet, er ulovlige.

Dette foreslås gjort ved, at begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes eksplicit i straffelovens § 81, nr. 6, om hadforbrydelser og § 266 b, stk. 1, om hadefulde ytringer. Begreberne indsættes desuden eksplicit i racediskriminationsloven, jf. afsnit 3.1.3.3.

Herved bevares den nuværende parallelitet mellem straffelovens § 81, nr. 6 og § 266 b, stk. 1, samt racediskriminationsloven.

Straffelovens § 81, nr. 6, har til formål at beskytte minoritetsgrupper i samfundet. Ciskønnede personer, dvs. personer, hvis kønsidentitet stemmer overens med deres fødselstildelte køn, udgør ikke en minoritet i samfundet. Det er derfor ikke hensigten med de foreslåede ændringer, at disse skal være omfattet af den eksplicitte beskyttelse i forhold til hadforbrydelser og hadefulde ytringer.

#### **4. Ligestillingsmæssige konsekvenser**

Formålet med lovforslaget er at skabe en eksplicit og ensartet beskyttelse for LGBTI-personer mod forskelsbehandling og chikane både inden for og uden for arbejdsmarkedet samt mod hadforbrydelser og hadefulde ytringer. I den nuværende lovgivning er der alene en eksplicit beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering inden for arbejdsmarkedet. Beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet og kønsudtryk er gennem retspraksis indfortolket i kønsbegrebet i ligestillingsloven og ligebehandlingsloven. Det må formodes, at også kønskarakteristika vil være beskyttet af ligestillingsloven og ligebehandlingsloven.

Den uklare lovgivning for beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika kan både have den konsekvens, at den enkelte kan have svært ved at gennemskue lovgivningen og sine rettigheder, og at lovgivningen ikke sender et klart signal om, at det er forbudt at forskelsbehandle og chikanere eller udsætte andre for hadforbrydelse, fordi de f.eks. er transkønnede eller homoseksuelle.

Lovforslaget søger, at tydeliggøre forbuddet mod forskelsbehandling mod LGBTI-personer inden for og uden for arbejdsmarkedet. Det skal være klart og tydeligt fra samfundets side, at det er forbudt at forskelsbehandle, diskriminere eller chikanere andre eller udsætte andre for hadforbrydelser, fordi de er lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede eller interkønnede.

På den baggrund vurderes det, at lovforslaget har positive ligestillingsmæssige konsekvenser for LGBTI-personer, idet lovforslaget fastslår, at det er forbudt at forskelsbehandle en person på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Derudover medvirker lovforslaget til en effektiv retsbeskyttelse, idet der gives klageadgang til Ligebehandlingsnævnet.

#### **5. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige**

Lovforslaget vurderes at medføre øgede omkostninger til Ligebehandlingsnævnet i forbindelse med, at klageadgangen til nævnet udvides.

Det forventes, at der vil være 15-25 sager ekstra årligt som følge af ændringerne. Heraf forventes 15-20 af sagerne at omhandle seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet, mens resten udgøres af det yderligere antal sager, som den øgede opmærksomhed i forbindelse med, at den foreslåede eksplicite beskyttelse mod forskelsbehandling pga. kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika forventes at medføre.

Samlet vil omkostningerne være 500.000 kr. årligt fra 2022 og frem inkl. udgifter til eventuelle retssager, hvis indklagede ikke efterlever en afgørelse fra Ligebehandlingsnævnet. Det bemærkes, at omkostninger til evt. økonomisk godtgørelse afholdes af den indklagede.

Der vurderes ikke at være øvrige implementeringskonsekvenser for stat, regioner og kommuner.

## **6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.**

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

## **7. Administrative konsekvenser for borgerne**

Lovforslaget vurderes at have positive administrative konsekvenser for de borgere, der udsættes for forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

## **8. Klima- og miljømæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ingen klima- eller miljømæssige konsekvenser.

## **9. Forholdet til EU-retten**

Ligestillingslovens § 3 a, implementerer ligestillingsdirektivets artikel 4, stk. 5.

EU-Kommissionen har rettet kritik af ordlyden af § 3 a i en åbningsskrivelse af 11. december 2015, da Kommissionen mente, at der med den gældende formulering af bestemmelsen var risiko for, at varer og tjenesteydelser ville kunne blive tilbudt på forskellige vilkår, herunder til forskellige pris, til mænd og kvinder.

Med lovforslaget ændres ordlyden af § 3 a, hvilket vil medføre, at ordlyden vil svare til ordlyden af artikel 4, stk. 5 og dermed imødekomme Kommissionens åbningsskrivelse.

Ændringen vil ikke medføre en ændring af retstilstanden, da den nuværende bestemmelse allerede fortolkes i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 5.

Lovforslaget vurderes ikke at have EU-retlige konsekvenser.

## 10. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 5. november til den 4. december 2020 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

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

## 11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindre udgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	500.000 årligt
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Positive i form af styrket retssikkerhed med udvidelse af klageadgang til Ligebehandlingsnævnet	Ingen

Klima- og miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget vurderes ikke at have EU-retlige konsekvenser	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering / Går videre end minimumskrav i EU-regulering	Ja	Nej  X

### *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

#### *Til § 1*

##### Til nr. 1

Ligestillingslovens § 1 er en formålsbestemmelse. Det fremgår af bestemmelsens 1. pkt., at loven har til formål, at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd, herunder lige integration, lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner med udgangspunkt i kvinders og mænds lige værd. Lovens formål er desuden at modvirke direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn samt at modvirke chikane og sexchikane, jf. § 1, 2. pkt. Direkte og indirekte forskelsbehandling er defineret i lovens § 2, stk. 2 og 3 og chikane samt sexchikane er defineret i lovens § 2 a, stk. 2 og stk. 3.

Ligestillingsloven indeholder ikke bestemmelser, der eksplicit beskytter mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Med det foreslåede nye selvstændige *kapitel 2 a* om forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, vil det være relevant at udvide formålsbestemmelsen i ligestillingslovens § 1.

På denne baggrund foreslås med lovforslagets § 1, nr. 1, at formålet med ligestillingsloven skal fremgå af to selvstændige stykker i § 1. Hensigten hermed er at tydeliggøre, at der også fremover vil være to formål med loven, der kan være uafhængige af hinanden. Det første formål, der fremgår af den gældende § 1, 1. pkt., der omhandler fremme af ligestilling mellem kvinder og mænd, foreslås videreført uændret i § 1, stk. 1, mens det gældende 2. pkt., der omhandler forskelsbehandling på grund af køn, foreslås udvidet med beskyttelsesgrundene seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, og flyttet til en selvstændigt § 1, stk. 2.



Med den foreslåede ændring vil beskyttelsesgrundene seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika fremgå af ligestillingslovens formål om forbud mod forskelsbehandling på samme måde som det nugældende formål om forbud mod forskelsbehandling på grund af køn.

Det bemærkes, at lovforslaget ikke har til hensigt at ændre på den brede forpligtelse i forhold til ligestilling mellem kvinder og mænd, som fremgår af ligestillingslovens kapitel 3 og 4.

Til nr. 2

I ligestillingslovens § 1 a, stk. 1, defineres det materielle anvendelsesområde for lovens kapitel 2 om forbud mod forskelsbehandling på grund af køn.

Det fremgår af § 1 a, stk. 1, at kapitel 2 gælder for enhver arbejdsgiver, myndighed og organisation inden for offentlig forvaltning og almen virksomhed og myndigheder og organisationer og alle personer, som leverer varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden inden for både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, og som tilbydes uden for privat- og familielivet, samt transaktioner i den forbindelse.

Det fremgår af § 1 a, stk. 2, at lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v., barselloven, lov om lige løn til mænd og kvinder og lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger anvendes på de områder, der er omfattet af disse love. Det betyder, at disse love er at betragte som lex specialis i forhold til ligestillingsloven, og at ligestillingsloven er at betragte som en tilbagefaldslov i forhold til kønsdiskrimination.

Det foreslås, at det materielle anvendelsesområde udvides til også at gælde for kapitel 2 a og 2 b, jf. lovforslagets nr. 7 og 14, om forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, med den hensigt at skabe en ensartede beskyttelse mod forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet.

Til nr. 3

Det fremgår af ligestillingslovens § 1 a, stk. 2, at lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v., barselloven, lov om lige løn til mænd og kvinder og lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger anvendes på de områder, der er omfattet af disse love. Det betyder, at disse love er at betragte som lex specialis i forhold til ligestillingsloven, og at ligestillingsloven er at betragte som en tilbagefaldslov i forhold til kønsdiskrimination.

Med lovforslaget indsættes beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika i forskelsbehandlingsloven, jf. lovforslagets § 2, og i racediskriminationsloven, jf. lovforslagets § 5.

Det foreslås på den baggrund, at forskelsbehandlingsloven og racediskriminationsloven indsættes i § 1 a, stk. 2, med henblik på, at disse love skal finde anvendelse på de områder, der er omfattet af lovene.

Herudover foreslås titlerne på lovene konsekvensændret som følge af, at titlen på lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger blev ændret til lov om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med forsikring, pension og lignende finansielle ydelser ved lov nr. 133 af 24. februar 2009, og at titlen på barselloven blev ændret til barselsloven ved lov nr. 1486 af 23. december 2014.

Til nr. 4

Overskriften til kapitel 2 i ligestillingsloven er ”*Forbud mod forskelsbehandling på grund af køn (kønsdiskrimination)*”.

Det foreslås, at ”(kønsdiskrimination)” udgår af overskriften, da indholdet findes overflødigt.

Ændringen er således af mere redaktionel karakter og kan desuden ses som konsekvens af, at der foreslås indsat et kapitel 2 a i ligestillingsloven med overskriften ”Forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika”. Den foreslåede ændring af overskriften til kapitel 2 har til formål at sikre, at der ikke sker en sammenblanding af forbuddet i kapitel 2 og forbuddet i det foreslåede kapitel 2 a.

Til nr. 5

Overskriften til §§ 3 og 3 a er ”*Undtagelser fra forbuddet mod forskelsbehandling*”.

Det foreslås, at overskriften ændres til ”*Undtagelser fra forbuddet mod forskelsbehandling på grund af køn*”.

Ændringen er således af mere redaktionel karakter og kan desuden ses som konsekvens af, at der foreslås indsat tilsvarende bestemmelser i det foreslåede kapitel 2 a i ligestillingsloven med overskriften ”Undtagelser fra forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika”.

Den foreslåede ændring af overskriften har til formål at sikre, at der ikke sker en sammenblanding af undtagelsesbestemmelserne til forbuddet mod

forskelsbehandling i kapitel 2 og undtagelsesbestemmelserne til forbuddet mod forskelsbehandling i det foreslåede kapitel 2 a.

Til nr. 6

Det følger af § 3 a, stk. 1, at uanset § 2 er loven ikke er til hinder for forskelsbehandling af det ene køn, hvis det er begrundet i et legitimt mål og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.

Bestemmelsen implementerer ligestillingsdirektivets artikel 4, stk. 5, som har følgende ordlyd: ”Dette direktiv udelukker ikke forskelsbehandling, hvis leveringen af varer og tjenesteydelser udelukkende eller først og fremmest til personer af det ene køn er begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.”

Som led i implementeringen af ligestillingsdirektivet, fremgår følgende af forarbejderne til lov nr. 434 af 11. maj 2007, jf. Folketingstidende 2006-2007, tillæg A, s. 4584-85: ”Der foreslås indsat en ny § 3 a om muligheden for at fravige lovens ligebehandlingsprincip. Efter stk. 1 er loven ikke til hinder for forskelsbehandling, hvis dette er begrundet i et legitimt mål og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige. Ifølge bemærkningerne til den gældende ligestillingslov gælder forbuddet mod forskelsbehandling ikke, hvis denne er begrundet i saglige og objektive forhold, der ikke er begrundet i køn. Ved lovændringen kommer retstilstanden tydeligere frem. I betragtningerne til direktivet udtaler Kommissionen sig om bestemmelsen: Forskelsbehandling kan kun accepteres, hvis den er begrundet i et legitimt mål. Et legitimt mål kan f.eks. være beskyttelse af ofre for kønsrelateret vold (i tilfælde såsom oprettelse af centre til beskyttelse forbeholdt det ene køn), hensyn til privatlivets fred og blufærdighed (i tilfælde såsom indlogering hos en person af denne persons hjem), fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder eller mænds eller kvinders interesser (f.eks. frivillige organisationer, hvor kun det ene køn er repræsenteret), foreningsfrihed (i tilfælde af medlemskab af private klubber, hvor kun det ene køn er repræsenteret) og tilrettelæggelse af sportsaktiviteter (f.eks. sportsbegivenheder, som kun det ene køn har adgang til). Enhver begrænsning bør imidlertid være hensigtsmæssig og nødvendig i overensstemmelse med de kriterier, der kan udledes af EU-domstolens praksis. Princippet om ligebehandling i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser kræver ikke, at der altid skal leveres faciliteter til mænd og kvinder på et fælles grundlag, så længe de ikke leveres på gunstigere betingelser til medlemmer af det ene køn.

For ikke at formålet med diskriminationsforbuddet udhules, bør bestemmelsen fortolkes snævert. Grænsen mellem de tilfælde, hvor der skal søges dispensation efter lovens § 3 og de tilfælde, der falder helt uden for loven, er ikke skarp. Retstilstanden svarer hermed til ligebehandlingslovens bestemmelser om undtagelse fra forbuddet mod forskelsbehandling [...]”.

Den 11. december 2015 sendte EU-kommissionen en åbningsskrivelse, jf. nr. 2012/2170, til Danmark vedrørende mangelfuld gennemførelse af ligestillingsdirektivet. Kommissionen anførte, at det drejede sig om den specifikke ordlyd af undtagelsesbestemmelsen i § 3 a. Kommissionen anførte, at direktivets artikel 4, stk. 5, kun giver mulighed for en bestemt undtagelse fra princippet om ligebehandling af mænd og kvinder inden for direktivets anvendelsesområde, nemlig hvis leveringen af varer og tjenesteydelser udelukkende eller først og fremmest til personer af det ene køn er grundet i legitime mål, og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.

Kommissionen fandt, at det forhold, at den danske bestemmelse ikke som direktivets artikel 4, stk. 5, kun dækkede levering af varer og tjenesteydelser udelukkende eller først og fremmest til personer af det ene køn, indebar, at det ville være muligt, at kvinder og mænd kunne få tilbudt samme vare eller tjenesteydelse på forskellige vilkår, herunder til forskellige pris. Kommissionen fandt i den forbindelse heller ikke, at praksis for anvendelsen af ligestillingslovens § 3 a, om end den var i overensstemmelse med artikel 4, stk. 5, f.eks. begrundede, hvordan bestemmelsen udelukkede, at der kunne anvendes forskellige priser over for mænd og kvinder.

På baggrund af Kommissionens åbningsskrivelse, blev der udarbejdet en vejledende udtalelse om fortolkningen af ligestillingslovens § 3 a, jf. SKR nr. 9846 af 23. august 2016, hvor det blev præciseret, at ligestillingslovens § 3 a skal fortolkes snævert og i overensstemmelse med direktivet for dermed at imødekomme Kommissionens usikkerhed i forhold til, hvordan ligestillingslovens undtagelsesbestemmelse vil blive fortolket i fremtiden.

Den foreslåede ændring af ordlyden i § 3 a, stk. 1, vil medføre, at ordlyden vil svare til ordlyden af artikel 4, stk. 5.

Til nr. 7

Formålet med lovforslaget er at styrke beskyttelsen af LGBTI-personer mod forskelsbehandling. Det foreslås derfor, at der i ligestillingsloven indsættes et nyt selvstændigt kapitel 2 a, der forbyder forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Det foreslås, at det nye kapitel 2 a får overskriften ”*Forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika*”, og at det opbygges på samme måde som ligestillingslovens §§ 2-3 a i kapitel 2 om forbud mod forskelsbehandling på grund af køn. Derudover foreslås det, at de nuværende bestemmelser om ugyldighed, godtgørelse og klagebehandling i ligestillingslovens § 3 b-3 d ophæves, og at der indsættes et nyt selvstændigt kapitel 2 b, med overskriften ”*Ugyldighed, godtgørelse og klagebehandling*”, der foreslås at indeholde fælles bestemmelser om ugyldighed, godtgørelse og

klagebehandling for forskelsbehandling på grund af køn, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Til nr. 8

Overskriften til § 3 b er ”Ugyldighed”.

Det foreslås, at overskriften til § 3 b ophæves, og at § 3 b affattes som foreslået i lovforslagets § 1, nr. 9.

Den foreslåede ændring er begrundet i, at det med lovforslaget foreslås, at der indsættes et nyt kapitel 2 b i ligestillingsloven, der skal indeholde fælles bestemmelse om ugyldighed, godtgørelse og klagebehandling vedrørende forskelsbehandling på grund af køn og seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 14.

Til nr. 9

Den foreslåede affattelse af § 3 b, stk. 1, indeholder en generel regel om, at ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Det foreslås også lovfæstet, at instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika skal betragtes som forskelsbehandling. Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til ligestillingslovens § 2 om forbud mod forskelsbehandling på grund af køn, der er indsat i ligestillingsloven på baggrund af ligestillingsdirektivets artikel 4.

Ved bestemmelsen forpligtes alle personer, som leverer varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden, både inden for og uden for den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, og som tilbydes uden for privat- og familielivet jf. § 1 a, til at ligebehandle uden skelen til en persons seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika.

Ved formuleringen »Ingen« skal ifølge forarbejderne til lov nr. 434 af 11. maj 2007, jf. Folketingstidende 2006-2007, tillæg A, side 4583 forstås, at ikke blot organisationen eller myndigheden, der leverer varer og tjenesteydelser, men også den enkelte ansatte eller en person tilknyttet myndigheden og organisationen i forbindelse med leveringen er omfattet. Det betyder, at den enkelte person ikke alene er forpligtet i relation til leveringen af varer og tjenesteydelser, men også i forhold til f.eks. kollegaer i forbindelse med arbejdets udførelse til selve leveringen af varer og tjenesteydelser m.v. Det er uden betydning om overtrædelsen er begået af ledelsespersoner eller af ansatte, når det begåede forhold kan betragtes som led i myndighedens eller virksomhedens aktiviteter.

Forbuddet mod forskelsbehandling skal finde anvendelse, uanset om den seksuelle orientering, kønsidentiteten, kønsudtrykket eller kønskarakteristika ikke er som antaget af den, der udøver forskelsbehandlingen. Tilfælde, hvor en person fejlagtigt antages at have f.eks. en bestemt kønsidentitet eller seksuel orientering og forskelsbehandles på grund af den formodede kønsidentitet eller seksuelle orientering, vil således også være omfattet af forbuddet mod forskelsbehandling.

Det bemærkes, at racediskriminationsloven allerede i dag beskytter mod direkte forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, idet lovens § 1, stk. 1, fastslår, at det er strafbart inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed på baggrund af bl.a. seksuel orientering at nægte at betjene den pågældende på samme vilkår som andre. Det er endvidere strafbart at nægte at give en person adgang på samme vilkår som andre til sted, forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden, jf. lovens § 1, stk. 2.

Formålet med også at indsætte beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering i ligestillingsloven er, at opnå en ensartet beskyttelse ved at forbuddet foreslås at omfatte både direkte og indirekte forskelsbehandling samt chikane på grund af seksuel orientering. Samtidig foreslås klageadgang til Ligebehandlingsnævnet samt mulighed for godtgørelse, når der er sket en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Der er ikke tilsvarende administrativ klageadgang i racediskriminationsloven, som er en strafferetlig særlov. Der henvises i øvrigt til afsnit 3.1.1.4. om racediskriminationsloven.

For så vidt angår instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af vedkommendes seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika bemærkes det, at det er en forudsætning, 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.

I den foreslåede § 3 b, stk. 2, defineres, hvad der forstås ved direkte forskelsbehandling. Bestemmelsen svarer til ligestillingslovens § 2, stk. 2, der gennemfører ligestillingsdirektivets artikel 2, litra a).

Efter det foreslåede stk. 2, foreligger der direkte forskelsbehandling når en person på grund af sin seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika behandles ringere, end en anden person bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende 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 lovens anvendelsesområde er lagt vægt på personens seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika, 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 seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika. Det nærmere motiv kan derimod have betydning ved tilkendelse af godtgørelse efter den foreslåede § 3 h.

Der foreligger endvidere direkte forskelsbehandling uanset den reelle eller formodede seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika. Forbuddet mod direkte forskelsbehandling omfatter således tillige den situation, hvor en person fejlagtigt formodes at have en bestemt seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika, der udfordre den gængse opfattelse af køn i samfundet.

I § 3 b, stk. 3, defineres, hvad der forstås ved indirekte forskelsbehandling. Den foreslåede bestemmelse svarer til § 2, stk. 3, i ligestillingsloven, der gennemfører ligestillingsdirektivets artikel 2, litra b).

Forbuddet 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 med en bestemt seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika ringere end andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt formål og midlerne til at opfylde dette formål 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 eksempel på et sagligt og proportionalt formål vil kunne være at henvise en transkønnet person, som alene har fået foretaget ændring af det juridiske køn, og fortsat fysisk fremstår som det modsatte køn, til at bade og klæde om i et separat omklædningsrum af hensyn til andres blufærdighed.

I lighed med forbuddet mod direkte forskelsbehandling, er det uden betydning, om den person, der udøver forskelsbehandlingen, har været

motiveret af et ønske om at forskelsbehandle en person på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika.

I dansk ret er udgangspunktet ligefrem bevisbyrde. Det vil sige, at den, der påstår at have et krav, skal godtgøre, at kravet består.

I § 3 b, stk. 4, som svarer til ligestillingslovens § 2, stk. 4, foreslås det, at hvis en person kan påvise faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet forskelsbehandling, påhviler det modparten at bevise, at der ikke er sket ulovlig forskelsbehandling. Det betyder, at bevisbyrden er delt, således at det kun 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 modparten at bevise, at der ikke er sket ulovlig forskelsbehandling. Dette svarer også til bevisbyrdereglerne i bl.a. ligebehandlingsloven og forskelsbehandlingsloven.

Det indebærer, at den person, der anser sig for krænket, skal kunne påvise, at der foreligger forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika og underbygge sin påstand herom, med f.eks. skriftlig bevismateriale eller egne og tredjemands udsagn.

Hvis der ikke foreligger et sådan bevismateriale, vidneforklaringer m.v., men alene en forklaring fra den person, der anser sig for krænket, og en modstridende forklaring fra den person, som beskyldning rettes imod, må Ligebehandlingsnævnet ud fra den almindelige frie bevisbedømmelse tage stilling til, om der er tale om omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet forskelsbehandling. Hvis der foreligger sådanne omstændigheder, går bevisbyrden over på modparten som herefter må godtgøre, at der ikke er sket ulovlig forskelsbehandling.

Den delte bevisbyrde foreslås at gælde i alle sager om forskelsbehandling efter det foreslåede kapitel 2 a.

Til nr. 10

Overskriften til § 3 c er ”Godtgørelse”.

Det foreslås, at overskriften til § 3 c ophæves, og at § 3 c affattes som foreslået i lovforslagets § 1, nr. 11.

Den foreslåede ændring er begrundet i, at det med lovforslaget foreslås, at der indsættes et nyt kapitel 2 b i ligestillingsloven, der skal indeholde fælles bestemmelse om ugyldighed, godtgørelse og klagebehandling vedrørende forskelsbehandling på grund af køn og seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 14.



Til nr. 11

Med affattelsen af § 3 c, *stk. 1*, foreslås det, at chikane og sexchikane betragtes som forskelsbehandling. Den foreslåede bestemmelse svarer til § 2 a, *stk. 1*, i ligestillingsloven, der gennemfører ligestillingsdirektivets artikel 4, *stk. 3*.

Det følger endvidere af det foreslåede *stk. 1*, at en persons afvisning af eller accept af en sådan adfærd ikke må anvendes som grundlag for en beslutning, der vedrører den pågældende. Dette svarer til, hvad der fremgår af ligestillingslovens § 2 a, *stk. 1, 2. pkt.*, for så vidt angår køn. Det betyder, at chikane og sexchikane fortsat vil være ulovlig forskelsbehandling og en overtrædelse af loven, selvom personen har accepteret eller indvilliget i den udførte chikane eller sexchikane, f.eks. som følge af et afhængighedsforhold af chikanøren.

I § 3 c, *stk. 2*, defineres begrebet chikane. Den foreslåede bestemmelse medfører, at der vil foreligge chikane, når en uønsket optræden i relation til en persons seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima. Den foreslåede bestemmelsen svarer til ligestillingslovens § 2 a, *stk. 2*, der gennemfører ligestillingsdirektivets artikel 2, *litra c*).

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at chikane skal betragtes som forskelsbehandling. Heri ligger, at den krænkede person ikke ville være blevet udsat for chikane, såfremt den krænkede person havde haft en anden seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk, eller kønskarakteristika.

Chikanøs adfærd kan antage flere forskellige former, herunder adfærd af fysisk eller psykisk karakter, af skreven eller verbal karakter samt af visuel karakter. Chikane på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika kan forekomme, når en person f.eks. bagtales, generes eller isoleres på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika. Såvel den tilsigtede chikane, hvor formålet er at krænke personens værdighed, som den utilsigtede chikane, det vil sige uagtsom chikane som ikke har til formål at krænke personens værdighed, men dog har denne virkning, er omfattet af bestemmelsen. Chikane behøver ikke at være en aktiv handling, men kan for eksempel ske ved at ignorere den pågældende.

I § 3 c, *stk. 3*, defineres sexchikane. Den foreslåede bestemmelse svarer til ligestillingslovens § 2 a, *stk. 3*, der gennemfører artikel 2, *litra d*) i ligestillingsdirektivet. Efter § 2 a, *stk. 3*, i den gældende ligestillingslov kan personer, der udsættes for seksuel chikane tilkendes en godtgørelse. Det nærmere indhold af begrebet sexchikane fastlægges i praksis, hvor det er

relevant at se på sexchikane i ansættelsesforhold (ligebehandlingsloven), da der her er en mangeårig praksis for, hvornår det vurderes, at der foreligger sexchikane, og da bestemmelserne i ligestillingsloven og ligebehandlingsloven er enslydende.

I en afgørelse fra Ligebehandlingsnævnet (KEN 9321 af 13. marts 2019), påstod klager sig udsat for sexchikane i ligebehandlingslovens forstand, da hun bl.a. under ansættelse som konsulent fra en virksomhed til en anden, fra den daglige leder havde modtaget en sms med teksten ”du er sexet!”. Hun oplyste endvidere, at hun blev udsat for fysiske og verbale krænkelser af seksuel karakter fra den daglige leder. Kvinden havde drøftet den daglige ledes adfærd med virksomhedens direktør, hvorefter direktøren havde opsagt samarbejdet med virksomheden, hvor klager kom fra. Nævnet fandt, beskeden med teksten ”du er sexet!” var udtryk for sexchikane. Nævnet fandt desuden, at klager var blevet udsat for ufordelagtig behandling eller følge, fordi hun havde fremsat krav om ligebehandling.

Ligebehandlingsnævnet fandt i en anden sag (KEN 9732 af 9. august 2018), at klager havde været udsat for sexchikane, da hun i forbindelse med en jobansøgning fra ejeren af virksomheden fik flere e-mails, hvori han kommenterede hendes udseende og inviterede hende ud at spise. Han havde endvidere sendt et foto af sig selv til klager. Det var nævnets vurdering, at ejeren ved at fremsende e-mails med det pågældende indhold i en situation, hvor klager var ansøger til en stilling hos ham, havde udvist en adfærd, der var omfattet af ligebehandlingslovens definition af sexchikane, og at der var påvist faktiske omstændigheder, der tydede på, at klager var blevet udsat for en seksuel krænkende adfærd i strid med loven.

Opfattelsen af, hvad der er uønsket seksuel adfærd afgøres konkret og afhænger bl.a. den krænkede persons egne grænser, som igen vil være forskellig fra person til person. Der stilles dog krav om, at der skal være tale om en handling, og at denne opleves som uønsket.

Til nr. 12

Overskriften til § 3 d er ”*Klagebehandling*”.

Det foreslås, at overskriften til § 3 d ophæves, og at § 3 d affattes som foreslået i lovforslagets § 1, nr. 13.

Den foreslåede ændring er begrundet i, at det med lovforslaget foreslås, at der indsættes et nyt kapitel 2 b i ligestillingsloven, der skal indeholde fælles bestemmelse om ugyldighed, godtgørelse og klageadgang vedrørende forskelsbehandling på grund af køn og seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskaraktistika. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 14.

Til nr. 13

I § 3 d foreslås indsat en bestemmelse om, at ingen person må udsættes for ugunstige følger som reaktion på en klage over forskelsbehandling. Bestemmelsen svarer til ligestillingslovens § 2 b. Den foreslåede bestemmelse skal bidrage til en effektiv gennemførelse af princippet om ligebehandling ved at forbyde iværksættelse af repressalier eller forfølgelse over for den, der indgiver klage. På denne måde bidrager bestemmelsen til, at enhver kan gøre sine rettigheder gældende uden frygt for repressalier. Udtrykket omfatter enhver form for behandling eller følge, hvorved den pågældende klager stilles ringere på grund af klagen m.v. over, at princippet om ligebehandling er overtrådt. Klagen skal angå overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling i de foreslåede §§ 3 b-c, jf. lovforslagets § 1, nr. 8-11. Beskyttelsen mod repressalier finder anvendelse uanset om den, der har indgivet klage m.v., får medhold i klagen.

Som eksempler på ulovlige repressalier kan nævnes, at den, der har klaget, chikaneres, mobbes eller ikke får leveret et bestemt ydelse. Ovennævnte afgørelse fra Ligebehandlingsnævnet (KEN nr. 9321 af 13. marts 2019) illustrerer, at efter ligebehandlingsloven var en opsigelse af et samarbejde med en konsultants virksomhed i forbindelse med, at konsulenten havde fremsat krav om ligebehandling en ufordelagtig behandling eller følge af, at konsulenten havde fremsat krav om ligebehandling.

Udtrykket klage eller anden form for retsforfølgning betyder sagsanlæg ved domstolene, klage til Ligebehandlingsnævnet og klage til administrative instanser, herunder kontrolinstanser som Folketingets Ombudsmand.

Da forbuddet 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 klagemyndigheds kompetence, at tage stilling til klage, herunder at den, der indgiver klagen er klageberettiget og dermed har adgang til at indbringe sagen.

Partsrepræsentanter m.v. kan således også være beskyttet af bestemmelsen om repressalier. Hvis for eksempel formanden for en forening på vegne af et af sine medlemmer klager over forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika, vil formanden også være beskyttet mod repressalier.

Forbuddet 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 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.

Til nr. 14

Under den foreslåede overskrift *”Undtagelser for forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika”* foreslås § 3 e, stk. 1 indsat, hvorefter ressortministeren uanset forbuddet mod forskelsbehandling i § 3 b, på eget område kan tillade foranstaltninger til fremme af ligestilling, der har til formål at forebygge eller opveje forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til den nuværende ligestillingslovs § 3 b, stk. 1. Bestemmelsen giver mulighed for, at der kan iværksættes positive særforanstaltninger, som har til formål at forebygge eller opveje forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Den myndighed, virksomhed eller organisation, der ønsker en dispensation fra forbuddet mod forskelsbehandling, skal søge om den hos den respektive ressortminister, der herefter beslutter, om ansøgningen kan imødekommes.

Det foreslås i § 3 e, stk. 2, som svarer til den nuværende ligestillingslovs § 3 b, stk. 2, at ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling skal kunne fastsætte regler for, i hvilke tilfælde der kan iværksættes foranstaltninger til fremme af ligestilling uden tilladelse efter stk. 1. Bestemmelsen giver ministeren bemyndigelse til at fastsætte overordnede regler for, hvornår der kan iværksættes positive særforanstaltninger uden en forudgående tilladelse fra en ressortminister.

I den foreslåede § 3 e, stk. 3, som svarer til ligestillingslovens § 3 a, stk. 1, der gennemfører ligestillingsdirektivets artikel 4, stk. 5 og som foreslås ændret, jf. lovforslagets § 1 nr. 6, gives der desuden mulighed for at fravige ligebehandlingsprincippet i den foreslåede § 3 b. Forskelsbehandling kan efter bestemmelsen finde sted, hvis leveringen af varer og tjenesteydelser udelukkende eller først og fremmest til LGBTI-personer er begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.

Som det også fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 6, har Kommissionen anført eksempler på legitime mål. I overensstemmelse hermed vil et legitimt mål f.eks. være foreningsfrihed, (i tilfælde af medlemskab af private klubber, hvor kun personer med bestemt seksuel orientering er repræsenteret) og fremme af ligestilling af LGBTI-personer eller LGBTI-personers interesse (f.eks. frivillige organisationer, hvor kun LGBTI-personer er repræsenteret).

For at formålet med forbuddet mod forskelsbehandling ikke udhules, bør bestemmelsen fortolkes snævert. Grænsen mellem de tilfælde, hvor der skal søges dispensation og de tilfælde, der falder helt uden for loven, er ikke skarp.

Det foreslås med § 3 f, at forbuddet mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika i det foreslåede kapitel 2 a, ikke indebærer en pligt til tilgængelighed.

Reglen betyder, at der ikke med forbuddet mod forskelsbehandling stilles nye krav om særlig tilgængelighed. Der vil derimod være en forventning om rimelig tilpasning, således at eventuelle udfordringer løses i mindelighed, når de opstår, således at eventuelle udfordringer løses i mindelighed, når de opstår. Dette ligger i tråd med Ligebehandlingsnævnets praksis.

Der henvises til de almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.2.

Der foreslås indsat et nyt *Kapitel 2 b* efter § 3 f med overskriften ”*Ugyldighed, godtgørelse og klagebehandling*”.

Formålet med kapitel 2 b er at samle bestemmelser om ugyldighed, godtgørelse og klagebehandling i forhold til de i kapitel 2 og 2 a fastsatte forbud mod forskelsbehandling. Bestemmelserne i kapitel 2 om ugyldighed, godtgørelser og klagebehandling videreføres i det nye foreslåede kapitel, hvorfor overskrifterne til §§ 3 b – 3 d samtidig ophæves og bestemmelserne affattes på ny, jf. lovforslagets § 1, nr. 8-13.

I § 3 g, *stk. 1*, foreslås det, at bestemmelser, der strider mod §§ 2 og 2 a om forskelsbehandling på grund af køn og §§ 3 b og 3 c om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter, virksomheders interne reglementer og vedtægter for foreninger og finde m.v., skal være ugyldige. Bestemmelsen svarer til den nuværende § 3 b, der gennemførte ligestillingsdirektivets artikel 4, *stk. 2*.

Det foreslås i § 3 g, *stk. 2*, at lovens bestemmelser kan fraviges ved aftale, medmindre det vil være til ugunst for den, der udsættes for forskelsbehandling på grund af køn, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Den foreslåede bestemmelse i § 3 h svarer til den nuværende § 3 c i ligestillingsloven. Efter bestemmelsen, kan de personer, hvis rettigheder efter §§ 2, 2 a og 2 b samt §§ 3 b, 3 c og 3 d krænkes, tilkendes godtgørelse.

Efter den foreslåede bestemmelse, skal der, ligesom det har gjort sig gældende med § 3 c, kunne tilkendes godtgørelse både som følge af forskelsbehandling og som følge af iværksættelse af repressalier, både i forhold til køn samt seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Uden for bestemmelsens område vil der fortsat kunne tilkendes godtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26, såfremt betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt.

Den gældende § 3 c gennemførte ligestillingsdirektivets artikel 14, hvorefter medlemsstaterne skulle iværksætte sanktioner for overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Der findes tilsvarende bestemmelser i ligebehandlingsloven og lov om etnisk ligebehandling.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.1.2. og 3.1.3. i de almindelige bemærkninger.

Det foreslås med § 3 i, at klager over forskelsbehandling på grund af køn, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika skal kunne behandles af Ligebehandlingsnævnet efter reglerne i lov om Ligebehandlingsnævnet. Samtidig ophæves § 3 d, som har fastsat klageadgangen til Ligebehandlingsnævnet for så vidt angår klager over forskelsbehandling på grund af køn efter §§ 2 og 2 b. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 3, om ændring af lov om Ligebehandlingsnævnet.

Adgangen til at få behandlet sager om chikane og sexchikane, jf. ligestillingslovens § 2 a, fremgår alene af § 1, stk. 1, nr. 1, i lov om Ligebehandlingsnævnet.

Det har ikke været lovgivers hensigt at afskære klagemuligheden vedrørende klager over chikane og sexchikane efter ligestillingsloven til Ligebehandlingsnævnet.

Hensigten med tilføjelsen af § 2 a i ligestillingslovens bestemmelse om klagebehandling ved Ligebehandlingsnævnet er at sikre, at der ikke kan opstå misforståelser om Ligebehandlingsnævnets kompetence, ved at skabe den fornødne parallelitet mellem lov om Ligebehandlingsnævnet og ligestillingsloven.

Muligheden for at få behandlet en sag i Ligebehandlingsnævnet afskærer ikke den, der mener at have været udsat for forskelsbehandling, fra i stedet at gå direkte til domstolene.

Til nr. 15

Det følger af ligestillingslovens § 14, at Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution har til opgave at fremme, evaluere og overvåge samt støtte ligebehandling af kvinder og mænd uden forskelsbehandling på grund af køn, herunder ved at give ofre for forskelsbehandling uvildig bistand til at få behandlet deres klager over forskelsbehandling uden hensynstagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder, foretage uvildige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre uvildige rapporter og

fremsætte henstillinger om ethvert spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

Med ændringen af § 14 i ligestillingsloven foreslås det, at Institut for Menneskerettigheder tildeles eksplicit kompetence til også at fremme ligebehandling i forhold til seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

Det er vurderingen, at Institut for Menneskerettigheder, særligt henset til instituttets øvrige opgaver, er egnet til også at løse opgaverne på forskelsbehandlingsområdet for så vidt angår seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.

### *Til § 2*

Til nr. 1 (§ 1, stk. 1-2 og stk. 5)

Forskelsbehandlingsloven forbyder forskelsbehandling på arbejdsmarkedet i forbindelse med ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- og arbejdsvilkår på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse. Loven regulerer således forholdet mellem arbejdsgiver og lønmodtager, hvor arbejdsgiver er pligtsubjekt. Forbuddet mod forskelsbehandling er dermed rettet mod arbejdsgiverens handlinger, men regulerer derimod ikke forholdet mellem to kolleger.

Det fremgår af forskelsbehandlingslovens § 1, stk. 1, at ved forskelsbehandling forstås i denne lov enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse.

Det foreslås at indsætte beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika i forskelsbehandlingslovens § 1, stk. 1, således at det tydeliggøres, at lovens anvendelsesområde også omfatter et forbud mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika på arbejdsmarkedet.

Ved at indsætte kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika som eksplicitte beskyttelsesgrunde i forskelsbehandlingsloven opnås en effektiv beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af de nævnte beskyttelsesgrunde inden for arbejdsmarkedet.

I lovens § 1, stk. 2, defineres direkte forskelsbehandling. Der foreligger således direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap

eller national, social eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

Direkte forskelsbehandling foreligger f.eks. i de tilfælde, hvor en arbejdsgiver undlader at ansætte eller afskediger en lønmodtager med den udtalte begrundelse, at den pågældende f.eks. har en bestemt etnisk oprindelse eller seksuel orientering. Forbuddet mod direkte forskelsbehandling gælder dog ikke, hvor der er tale om, at et bestemt kriterium udgør en regulær erhvervskvalifikation, jf. nærmere lovens § 6.

Det foreslås, at beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes i § 1, stk. 2, med det formål at sikre en bred beskyttelse mod forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet. Ændringen er samtidig en konsekvens af, at beskyttelsesgrundene samtidig indsættes i lovens § 1, stk. 1.

Det fremgår af forskelsbehandlingslovens § 1, stk. 5, at en instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse betragtes som forskelsbehandling.

Det er en instruktion, når den person, der giver instruktionen, har beføjelse til at instruere den person, der modtager instruktionen. Der skal altså være et hierarki. Det vil typisk være arbejdsgiveren eller den daglige leder, der giver instruktionen.

En arbejdstager, der opfordrer en kollega til at forskelsbehandle en anden kollega, er ikke omfattet af forbuddet, fordi ingen af dem har beføjelser til at instruere den anden.

Det foreslås, at beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes i § 1, stk. 5, med det formål at sikre en bred beskyttelse mod forskelsbehandling. Ændringen er samtidig en konsekvens af, at beskyttelsesgrundene samtidig indsættes i lovens § 1, stk. 1.

Til nr. 2 (§ 1, stk. 3, § 5, stk. 1, § 6, stk. 2 og § 9, stk. 2)

Det fremgår af forskelsbehandlingslovens § 1, stk. 3, at der foreligger indirekte forskelsbehandling, når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer af en bestemt race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse eller med en bestemt alder eller med handicap 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, jf. dog § 2 a.



Det fremgår videre af § 1, stk. 3, at det er muligt at fravige forbuddet om indirekte forskelsbehandling såfremt fravigelsen er objektivt begrundet i et sagligt formål og midlerne til at opfylde det saglige formål er hensigtsmæssige og nødvendige.

Om et formål er sagligt beror på en konkret vurdering af om formålet er lovligt og synes rimeligt, og om det er vedkommende for sagen. Der er ligeledes tale om en konkret proportionalitetsvurdering, hvori der indgår en toleddet test. For det første skal kriteriet være egnet til at sikre opfyldelsen af det pågældende anførte hensyn. Endvidere må kriteriet ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå formålet. Dette indebærer også, at kriteriet skal være det mindst indgribende af flere mulige midler til at opnå det pågældende formål.

Det foreslås, at beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes i § 1, stk. 3.

Der vil således foreligge indirekte forskelsbehandling, hvis en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer med en bestemt kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika 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.

Formålet er at sikre en bred beskyttelse mod forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet, hvilket også omfatter beskyttelse mod indirekte forskelsbehandling. Ændringen er samtidig en konsekvens af, at beskyttelsesgrundene samtidig indsættes i lovens § 1, stk. 1.

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

Det foreslås at indsætte beskyttelsesgrundene i § 5, stk. 1, så beskyttelsen fremover også omfatter kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Forslaget er en konsekvens af indsættelsen af beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika i lovens § 1.

Det fremgår af § 6, stk. 2, 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 eller national, social eller etnisk oprindelse eller har en bestemt hudfarve, alder eller et bestemt handicap 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.

Lovens § 6, stk. 2, gør det således muligt for en virksomhed eller en uddannelsesinstitution at efterspørge personer med et bestemt kendetegn, hvis det kan godtgøres, at det er af afgørende betydning for virksomhedens drift.

Der skal være tale om et objektivt, sagligt og relevant krav, der relaterer sig til erhvervsudøvelsens art eller de forhold, under hvilke den udføres.

Ønsker en arbejdsgiver eller uddannelsesinstitution at fravige lovens forbud mod forskelsbehandling med henvisning til betingelserne i § 6, stk. 2, skal arbejdsgiveren eller uddannelsesinstitutionen henvende sig til den minister, der varetager forholdene for de pågældende erhverv eller den pågældende uddannelse.

Inden det pågældende ressortministerium tillader en fravigelse, skal ressortministeren sende anmodningen til beskæftigelsesministeren, som på den baggrund udtaler sig om sagen. Bestemmelsen skal fortolkes snævert, da der er tale om en undtagelsesmulighed fra forbuddet mod forskelsbehandling.

Som konsekvens af indsættelsen af kredsen af beskyttelsesgrunde i lovens § 1, stk. 1, og for at sikre en ensartet beskyttelse mod forskelsbehandling, foreslås det, at beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes i forskelsbehandlingslovens § 6, stk. 2.

Det vil fremover betyde, at såfremt det ved visse former for erhvervsudøvelse og uddannelser er af afgørende betydning, at udøveren har en bestemt kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika, og kravet herom står i rimeligt forhold til den pågældende erhvervsaktivitet, kan vedkommende minister efter udtalelse fra beskæftigelsesministeren fravige bestemmelserne i lovens §§ 2-5.

Det fremgår af § 9, stk. 2, at loven ikke er 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 eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse eller med en bestemt alder eller med handicap.

Bestemmelsen sikrer, at der ikke opstår konflikter i forhold til anden lovgivning eller konflikter i forhold til offentlige initiativer. Denne bestemmelse er en særlig adgang til i offentligt regi at iværksætte beskæftigelsesfremmende tiltag af almen karakter, men giver ikke en generel adgang til positiv særbehandling af bestemte lønmodtagergrupper,

hvorfor bestemmelsen er forholdsvis snæver. Det indebærer altså, at de beskæftigelsesfremmende initiativer skal ske med lovhjemmel eller i øvrigt ved offentlig foranstaltning.

Bestemmelsen giver hverken den offentlige eller private arbejdsgiver, uanset størrelse, adgang til selv at igangsætte særlige projekter eller tiltag, der indebærer, at der foretrækkes en eller flere af de grupper i virksomheden, som loven nævner. Uanset de gode intentioner om at rette op på ubalancen på arbejdspladsen vil det være ulovlig positiv særbehandling og i strid med forskelsbehandlingsloven.

Det foreslås, at beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes i lovens § 9, stk. 2. Det vil medføre, at forskelsbehandlingsloven fremover ikke vil være til hinder for, at der 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 trans- og interkønnede personer.

Til nr. 3 (§ 1, stk. 4 og § 4)

Det fremgår af § 1, stk. 4, at chikane skal betragtes som forskelsbehandling, når en uønsket optræden i relation til en persons race, hudfarve, religion eller tro, politiske anskuelser, seksuelle orientering, alder, handicap eller nationale, sociale eller etniske oprindelse finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et turende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima for den pågældende.

Det er forskelsbehandling, hvis en person chikaneres på grund af ét eller flere af de kriterier, der er omfattet af loven. Heri ligger, at den krænkede person ikke ville være blevet udsat for chikane, hvis personen f.eks. havde været af en anden race eller etnisk oprindelse, havde haft en anden seksuel orientering, en anden hudfarve osv. Både tilsluttet og utilsigtet chikane er omfattet af forbuddet og betragtes som forskelsbehandling. Utilsigtet chikane er en adfærd, som ikke finder sted med det formål at krænke en person, men som alligevel krænker personen.

Chikane er således udtryk for en uønsket adfærd fra kolleger/overordnede, der krænker de personer, der er omfattet af forskelsbehandlingsloven. Adfærden skal have det formål eller den virkning ”at krænke en persons værdighed og skabe et truende klima m.v. for den pågældende”. Adfærd kan både være af fysisk og psykisk karakter. Handlingerne kan være skriftlige eller mundtlige, ligesom fagter og lign. kan være chikane.

Det er arbejdsgiverens pligt og ansvar at sikre sine ansatte mod chikane. Hvis en medarbejder chikanerer en anden medarbejder, er arbejdsgiveren forpligtet til at skride ind og stoppe den krænkende adfærd, hvis han ved eller burde vide, hvad der foregår på virksomheden.

Chikane i forskelsbehandlingslovens forstand kræver, at de involverede personer er ansat hos arbejdsgiveren. Den ansatte, der krænker en kollega, kan efter omstændighederne pålægges at betale en erstatning til den krænkede efter erstatningsansvarslovens § 26. Erstatningsansvaret for chikane begået mellem kollegaer er ikke reguleret i forskelsbehandlingsloven.

Det foreslås, at beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes i § 1, stk. 4, med det formål at sikre en bred beskyttelse mod forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet. Ændringen er samtidig en konsekvensændring som følge af, at beskyttelsesgrundene samtidig indsættes i lovens § 1, stk. 1.

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

Bestemmelsen har til hensigt at sikre, at arbejdsgiveren, ikke i forbindelse med ansættelse eller under ansættelsesforholdets beståen anmoder om, indhenter eller modtager og gør brug af oplysninger om i de § 1 nævnte kriterier.

Det indebærer bl.a., at arbejdsgiveren ikke må spørge ansøgere til ledige stillinger eller ansatte om deres religiøse baggrund, seksuelle orientering, etniske oprindelse eller lignende.

Hvis arbejdsgiveren allerede er vidende herom, må arbejdsgiveren ikke tillægge dette betydning i forbindelse med ansættelse eller under ansættelsesforholdets beståen. Arbejdsgiveren må således ikke stille en ansøger til en ledig stilling eller en ansat bedre eller dårligere ud fra en viden om dennes religion, seksuelle orientering, etniske tilhørsforhold eller lignende, uanset hvornår eller på hvilken måde arbejdsgiveren har erhvervet denne viden.

Beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika foreslås indsat i lovens § 4. Forslaget er en konsekvens af indsættelsen af beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika i lovens § 1.

*Til § 3*

Til nr. 1

Det følger af lov om Ligebehandlingsnævnets § 1, stk. 1, at Ligebehandlingsnævnet behandler klager over forskelsbehandling på grund af køn, race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse, jf. stk. 2-5.

Som konsekvens af, at kredsen af beskyttelsesgrundene udvides i ligestillingsloven og forskelsbehandlingsloven, jf. lovforslagets § 1 og § 2, nr. 1-3, foreslås det, at Ligebehandlingsnævnets kompetence til at behandle klager over forskelsbehandling udvides tilsvarende. På den baggrund foreslås beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsat i lov om Ligebehandlingsnævnets § 1, stk. 1. Det fremgår allerede af bestemmelsen, at Ligebehandlingsnævnet har kompetence til at behandle sager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering. Kompetencen er imidlertid afgrænset til klager efter forskelsbehandlingsloven, dvs. inden for arbejdsmarkedet, jf. lovens § 1, stk. 3.

Til nr. 2

Det følger af lov om Ligebehandlingsnævnets § 1, stk. 3, at nævnet behandler klager over forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse efter lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Som konsekvens af udvidelsen af kredsen af beskyttelsesgrunde i forskelsbehandlingsloven, jf. lovforslagets § 2, nr. 1-3, foreslås det, at beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes i lov om Ligebehandlingsnævnets § 1, stk. 3, om Ligebehandlingsnævnets kompetence til at behandle klager over forskelsbehandling efter bestemmelserne i forskelsbehandlingsloven.

Ligebehandlingsnævnets kompetence til at behandle sager om brud på forskelsbehandlingsloven findes desuden i forskelsbehandlingslovens § 8 a.

Til nr. 3

§ 1 i lov om Ligebehandlingsnævnet omhandler kompetencen i relation til hvilke beskyttelsesgrunde og hvilke love, nævnet kan behandle sager efter.

Som konsekvens af, at der i ligestillingsloven indsættes et nyt kapitel 2 a, der indeholder bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, jf. lovforslagets § 1, nr. 7-14, foreslås det, at det i lov om Ligebehandlingsnævnet som nyt *stk. 4* i § 1 indsættes bestemmelse om, at Ligebehandlingsnævnet kan behandle sager om forskelsbehandling på

grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika efter de foreslåede §§ 3 b, 3 c og 3 d i ligestillingsloven.

Ligebehandlingsnævnets kompetence til at behandle sager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika vil tilsvarende fremgå af ligestillingsloven, jf. forslaget § 1.

#### *Til § 4*

Til nr. 1

De følger af den gældende bestemmelse i straffelovens § 81, nr. 6, at det ved fastsættelse af straffen i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Bestemmelsen sigter på tilfælde, hvor forbrydelsens motiv helt eller delvis kan tilskrives disse forhold. Opregningen er ikke udtømmende, jf. ordene ”eller lignende”.

Det foreslås i lovforslagets § 4, nr. 1, at ændre straffelovens § 81, nr. 6, så det kommer til at fremgå eksplicit af bestemmelsen, at det ved straffastsættelsen skal indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i forurettedes kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika.

Begrebet kønsidentitet dækker over en persons indre og individuelle oplevelse af sit køn. Begrebet kønsudtryk dækker over måden, hvorpå man udtrykker sit køn, f.eks. valg af tøj, frisure, makeup, adfærd, bevægelser og tale. Begrebet kønskarakteristika dækker over de legemlige egenskaber, der kendetegner og differentiere kønnet, f.eks. antallet af X- og Y-kromosomer, typen af indre og ydre kønsorganer, endokrine forhold, skægvækst og brystudvikling.

Med ændringen udvides kredsen af eksplicite beskyttelsesgrunde i straffelovens § 81, nr. 6, så det tydeliggøres, at det udgør en straffeskærpende omstændighed, hvis en forbrydelse har baggrund i en af disse beskyttelsesgrunde. Beskyttelsen mod hadforbrydelser på baggrund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika vil med den foreslåede ændring fremgå eksplicit af bestemmelsens ordlyd, og vil således ikke længere være baseret på en fortolkning af bestemmelsens forarbejder.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.1.1. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Det følger af den gældende bestemmelse i straffelovens § 266 b, stk. 1, at den, der offentligt eller med fortsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter en udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer, trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særlig skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed, jf. straffelovens § 266 b, stk. 2.

Det foreslås i lovforslagets § 4, nr. 2, at ændre straffelovens § 266 b, stk. 1, så det kommer til at fremgå eksplicit af bestemmelsen, at det er strafbart, offentligt eller med fortsæt til udbredelse i en videre kreds at fremsætte en udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer, trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika.

For en gennemgang af, hvad begreberne kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika omfatter henvises til bemærkningerne til lovforslaget § 4, nr. 1 (straffelovens § 81, nr. 6).

Med ændringen udvides den eksplicitte kreds af beskyttelsesgrunde i straffelovens § 266 b, stk. 1, så det tydeliggøres, at det er strafbart offentligt at fremsætte hadefulde ytringer med baggrund i en anden persons kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Beskyttelsen vil med den foreslåede ændring fremgå eksplicit af bestemmelsens ordlyd, og vil således ikke være baseret på en fortolkning af bestemmelsens forarbejder.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.1.1. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### *Til § 5*

Det følger af racediskriminationslovens § 1, stk. 1, at den, der 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.

Det foreslås i lovforslagets § 5, nr. 1, at ændre racediskriminationslovens § 1, stk. 1, så beskyttelsesgrundene kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika kommer til at fremgå eksplicit af bestemmelsen.

For en gennemgang af, hvad begreberne kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika omfatter henvises til bemærkningerne til lovforslaget § 4, nr. 1 (straffelovens § 81, nr. 6).

Med den foreslåede ændring tydeliggøres det, at forbuddet mod forskelsbehandling i racediskriminationslovens § 1, stk. 1, omfatter kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.1.1.4. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### *Til § 6*

I § 2, stk. 2, i lov om Institut for Menneskerettigheder fremgår, at instituttet skal fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af køn, 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, foretage uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

Institut for Menneskerettigheders kompetence som ligebehandlingsorgan er endvidere beskrevet i særlige bestemmelser i flere ligebehandlingslove, herunder ligestillingsloven og ligebehandlingsloven.

Det foreslås, at begreberne seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indsættes i § 2, stk. 2 i lov om Institut for Menneskerettigheder. Dermed udvides instituttets mandat til også at fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Udvidelsen af mandatet sker som følge af, at Ligebehandlingsnævnets kompetence udvides til at behandle klager over forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, samtidig med at det gøres tydeligt, at nævnet kan behandle klager over forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. På den baggrund er det hensigtsmæssigt, at Institut for Menneskerettigheder får et tydeligt mandat til at indbringe sager over forskelsbehandling på grund af de fire beskyttelsesgrunde for Ligebehandlingsnævnet.

#### *Til § 7*

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juli 2021.

#### *Til § 8*

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale anvendelsesområde.



Det følger af *stk. 1*, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, jf. dog *stk. 2*.

Færøerne har således pr. 1. marts 2010 overtaget lovgivningskompetencen på det strafferetlige område, mens der for Grønland gælder en særlig kriminallov.

Lov nr. 289 af 9. juni 1971 om forskelsbehandling på grund af race er sat i kraft for Grønland ved anordning nr. 27 af 4. februar 1972.

Det foreslås i *stk. 2*, at lovforslagets § 5 ved kongelig anordning kan sættes helt eller delvis i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

<i>Gældende lov</i>	<i>Lovforslaget</i>
<p><b>§ 1, 1. pkt. ---</b></p> <p>2. <i>pkt.</i> Lovens formål er desuden at modvirke direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn samt at modvirke chikane og sexchikane.</p> <p><b>§ 1 a.</b> Kapitel 2 gælder for 1-2) ---</p> <p><i>Stk. 2.</i> Lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v., barselloven, lov om lige løn til mænd og kvinder og lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger anvendes på de områder, der er omfattet af disse love.</p> <p>Kapitel 2 <i>Forbud mod forskelsbehandling på grund af køn (kønsdiskrimination)</i></p>	<p><b>§ 1</b></p> <p>I lov om ligestilling af kvinder og mænd, jf. lovbekendtgørelse 1147 af 3. juli 2020, foretages følgende ændringer:</p> <p><b>1.</b> § 1, 2. <i>pkt.</i>, ophæves, og i stedet indsættes som nyt stykke:</p> <p>»<i>Stk. 2.</i> Lovens formål er desuden at modvirke direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika samt at modvirke chikane og sexchikane.«</p> <p><b>2.</b> I § 1 a, <i>stk. 1</i>, indsættes efter »Kapitel 2«: »og 2 a og 2 b«.</p> <p><b>3.</b> § 1 a, <i>stk. 2</i>, affattes således:</p> <p>»<i>Stk. 2.</i> Lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v., barselsloven, lov om lige løn til mænd og kvinder, lov om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med forsikring, pension og lignende finansielle ydelser, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. og lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. anvendes på de områder, der er omfattet af disse love.«</p> <p><b>4.</b> I overskriften til kapitel 2 udgår: »(kønsdiskrimination)«.</p>

<p><i>Undtagelser fra forbuddet mod forskelsbehandling</i></p> <p><b>§ 3 a.</b> Uanset § 2 er denne lov ikke til hinder for forskelsbehandling af det ene køn, hvis det er begrundet i et legitimt mål og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.</p> <p><i>Ugyldighed</i></p> <p><b>§ 3 b.</b> Bestemmelser, der strider mod §§ 2 og 2 a, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter, virksomheders interne reglementer og vedtægter for foreninger og fonde m.v., er ugyldige.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Lovens bestemmelser kan fraviges ved aftale, medmindre det vil være til ugunst for den, der udsættes for forskelsbehandling på grund af køn.</p>	<p><b>5.</b> I overskriften efter § 2 b og før § 3, indsættes efter: »forskelsbehandling«: »på grund af køn«.</p> <p><b>6.</b> I § 3 a, stk. 1, ændres »af det ene køn, hvis det« til: », hvis levering af varer og tjenesteydelser udelukkende eller først og fremmest til personer af det ene køn«.</p> <p><b>7.</b> Efter kapitel 2 indsættes:</p> <p style="text-align: center;">»Kapitel 2 a</p> <p style="text-align: center;"><i>Forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika</i></p> <p><b>8.</b> Overskriften før § 3 b ophæves.</p> <p><b>9.</b> § 3 b affattes således:</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>»§ 3 b.</b> Ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika. En instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika betragtes som forskelsbehandling.</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Stk. 2.</i> Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika behandles ringere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Stk. 3.</i> Der foreligger indirekte forskelsbehandling, når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer med en bestemt seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt formål og</p>
---	---



<p>grund af køn, jf. §§ 2 og 2 b, behandles af Ligebehandlingsnævnet.</p>	<p>reaktion på en klage eller nogen form for retsforfølgning, der iværksættes med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages.«</p> <p><b>14.</b> Efter § 3 d indsættes:</p> <p><i>»Undtagelser fra forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika</i></p> <p><b>§ 3 e.</b> Ressortministeren kan uanset bestemmelsen i § 3 b på eget område tillade foranstaltninger til fremme af ligestilling, der har til formål at forebygge eller opveje forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling kan fastsætte regler for, i hvilke tilfælde der kan iværksættes foranstaltninger til fremme af ligestilling uden tilladelse efter stk. 1.</p> <p><i>Stk. 3.</i> Uanset § 3 b er denne lov ikke til hinder for forskelsbehandling, hvis leveringen af varer og tjenesteydelser udelukkende eller først og fremmest til LGBTI-personer er begrundet i et legitimt mål og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.</p> <p><b>§ 3 f.</b> Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika indebærer ikke en pligt til tilgængelighed.</p> <p style="text-align: center;">Kapitel 2 b <i>Ugyldighed, godtgørelse og klagebehandling vedrørende forskelsbehandling</i></p> <p><b>§ 3 g.</b> Bestemmelser, der strider mod §§ 2 og 2 a om forskelsbehandling på grund af køn samt §§ 3 b og 3 c om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter,</p>
---	---

<p><b>§ 14.</b> Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution har til opgave at fremme, evaluere og overvåge samt støtte ligebehandling af kvinder og mænd uden forskelsbehandling på grund af køn, herunder ved at give ofre for forskelsbehandling uvildig bistand til at få behandlet deres klager over forskelsbehandling under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes</p>	<p>virksomheders interne reglementer og vedtægter for foreninger og fonde m.v., er ugyldige.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Lovens bestemmelser kan fraviges ved aftale, medmindre det vil være til ugunst for den, der udsættes for forskelsbehandling på grund af køn, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika.</p> <p><b>§ 3 h.</b> Personer, hvis rettigheder efter §§ 2, 2 a og 2 b om forskelsbehandling på grund af køn samt §§ 3 b, 3 c og 3 d om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika krænkes, kan tilkendes en godtgørelse.</p> <p><b>§ 3 i.</b> Klager over overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af køn, jf. §§ 2, 2 a og 2 b, samt klager over overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, jf. §§ 3 b, 3 c og 3 d, behandles af Ligebehandlingsnævnet.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Manglende overholdelse af § 4 a, stk. 1, kan ikke påklages til Ligebehandlingsnævnet<sup>1</sup>.«</p> <p><b>15. § 14</b> affattes således:</p> <p><b>»§ 14.</b> Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution har til opgave at fremme, evaluere og overvåge samt støtte</p> <p>1) ligebehandling af kvinder og mænd uden forskelsbehandling på grund af køn, jf. kapitel 2, og</p> <p>2) ligebehandling af personer uden forskelsbehandling på grund af seksuel</p>
---	--

<sup>1</sup> Det fremgår af lovforslag nr. L 57 om ændring af lov om ligestilling mellem kvinder og mænd (Digital post til begge forældre om fælles barn), som blev fremsat den 8. oktober 2020, at der i ligestillingslovens foreslås indsat en ny § 4 a, om offentlige myndigheders pligt til at sende digital post til forældremyndighedsindehavere. Samtidig foreslås der indsat et stk. 2 i den gældende § 3 d, hvor det fremgår, at manglende overholdelse af § 4 a, stk. 1, ikke kan påklages til Ligebehandlingsnævnet. Idet indholdet af § 3 d med indeværende lovforslag foreslås rykket til en ny § 3 i, vil den forslåede bestemmelse i L 57 tilsvarende skulle flyttes til denne bestemmelse. L 57 forventes færdigbehandling inden fremsættelse af indeværende lovforslag.

<p>og andre juridiske personers rettigheder, foretage uvildige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre uvildige rapporter og fremsætte henstillinger om ethvert spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.</p> <p><b>§ 1.</b> Ved forskelsbehandling forstås i denne lov enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder handicap eller national, social eller etnisk oprindelse.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder handicap eller national, social eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.</p> <p><i>Stk. 3-4.</i> ---</p> <p><i>Stk. 5.</i> En instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse betragtes som forskelsbehandling.</p>	<p>orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika, jf. kapitel 2 a.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution varetager sine opgaver efter stk. 1 ved bl.a. at give ofre for forskelsbehandling uvildig bistand til at få behandlet deres klager over forskelsbehandling under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder, foretage uvildige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre uvildige rapporter og fremsætte henstillinger om ethvert spørgsmål om forskelsbehandling.«</p> <p style="text-align: center;"><b>§ 2</b></p> <p>I lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1001 af 24. august 2017, foretages følgende ændringer:</p> <p><b>1.</b> I § 1, stk. 1, 2, og 5, indsættes efter »seksuel orientering,«: »kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika,«.</p>
--	--

<p><b>§ 1. ---</b>  <b>Stk. 2. ---</b>  <b>Stk. 3.</b> Der foreligger indirekte forskelsbehandling, når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer af en bestemt race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse eller med en bestemt alder eller med handicap 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, jf. dog § 2 a.</p> <p><b>§ 5.</b> Det må ikke ved annoncering angives, at der til ansættelse eller erhvervsuddannelse søges eller foretrækkes en person af en bestemt race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse eller med en bestemt alder eller med handicap. Det må heller ikke angives, at der ikke ønskes en person med de i 1. pkt. nævnte kendetegn.</p> <p><b>§ 6. ---</b>  <b>Stk. 2.</b> Såfremt det ved visse former for erhvervsudøvelse og uddannelser er af afgørende betydning, at udøveren er af en bestemt race, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse eller har en bestemt hudfarve, alder eller et bestemt handicap 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.</p> <p><b>§ 9. ---</b>  <b>Stk. 2.</b> Loven er ikke til hinder for, at der i medfør af anden lov, i medfør af</p>	<p><b>2.</b> I § 1, stk. 3, § 5, stk. 1, § 6, stk. 2, og § 9, stk. 2, indsættes efter »seksuel orientering«: », kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika«.</p>
---	--



<p>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 eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse eller med en bestemt alder eller med handicap.</p> <p><b>§ 1. ---</b>  <b>Stk. 2-3. ---</b>  <b>Stk. 4.</b> Chikane skal betragtes som forskelsbehandling, når en uønsket optræden i relation til en persons race, hudfarve, religion eller tro, politiske anskuelse, seksuelle orientering, alder, handicap eller 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.</p> <p><b>§ 4.</b> 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 eller tro, politiske anskuelse, seksuelle orientering eller nationale, sociale eller etniske oprindelse.</p> <p><b>§ 1.</b> Ligebehandlingsnævnet behandler klager over forskelsbehandling på grund af køn, race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse, jf. stk. 2-6.  <b>Stk. 2. ---</b></p>	<p><b>3.</b> I § 1, stk. 4, og § 4, indsættes efter »seksuelle orientering«: », kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika«.</p> <p style="text-align: center;"><b>§ 3</b></p> <p>I lov om Ligebehandlingsnævnet, jf. lovbekendtgørelse nr. 1230 af 2. oktober 2016, som ændret ved lov nr. 688 af 8. juni 2018, foretages følgende ændringer:</p> <p><b>1.</b> I § 1, stk. 1, indsættes efter »seksuel orientering,«: »kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika,« og »stk. 2-6« ændres til: »stk. 2-7«.</p>
--	--

<p><i>Stk. 3.</i> Nævnet behandler klager over forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse efter lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.</p> <p><i>Stk. 4.</i> Nævnet behandler klager over forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse efter lov om etnisk ligebehandling.</p> <p><b>§ 2.</b> Nævnet kan tilkende godtgørelse og underkende afskedigelse, i det omfang det følger af de love og kollektive overenskomster, der er nævnt i § 1, stk. 2-6.</p> <p><i>Stk. 2.</i> I en sag, der er indbragt for nævnet af Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, kan nævnet træffe afgørelse om, at der er sket ulovlig forskelsbehandling, jf. § 1, stk. 2-5.</p> <p><b>§ 7. ---</b></p> <p><i>Stk. 2.</i> Ved behandling af sager om brud på bestemmelser i kollektive overenskomster, jf. § 1, stk. 6, skal nævnet indhente en udtalelse fra de pågældende overenskomsts parter, inden der træffes afgørelse.</p>	<p><b>2.</b> I § 1, <i>stk. 3</i>, indsættes efter »seksuel orientering,«: »kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika,«.</p> <p><b>3.</b> I § 1, indsættes efter <i>stk. 3</i> som nyt stykke:</p> <p>»<i>Stk. 4.</i> Nævnet behandler klager om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika efter §§ 3 e, 3 f og 3 g i lov om ligestilling af kvinder og mænd.«</p> <p>Stk. 4-8 bliver herefter <i>stk. 5-9</i>.</p> <p><b>4.</b> I § 2, <i>stk. 1</i>, ændres »stk. 2-6« til: »stk. 2-7«.</p> <p><b>5.</b> I § 2, <i>stk. 2</i>, ændres »stk. 2-5« til: »stk. 2-6«.</p> <p><b>6.</b> I § 7, <i>stk. 2</i>, ændres »§ 1, stk. 6« til: »§ 1, stk. 7«.</p> <p style="text-align: center;"><b>§ 4</b></p> <p>I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 976 af 17. september 2019 som ændret ved bl.a. § 1 i lov nr. 349 af 2. april 2020, lov nr. 882 af 16. juni 2020, lov nr. 883 af 16. juni 2020 og senest ændret ved lov nr. 968 af 26. juni 2020, foretages følgende ændringer:</p>
--	---

<p><b>§ 81.</b> Det skal ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som skærpende omstændighed, 1-5) --- 6) at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende,</p> <p><b>§ 266 b.</b> 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, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.</p> <p><b>§ 1.</b> Ved forskelsbehandling forstås i denne lov enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse.</p> <p><b>§ 2. ---</b> <i>Stk. 2.</i> Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution skal fremme ligebehandling af alle uden</p>	<p><b>1.</b> I § 81, nr. 6, indsættes efter »seksuelle orientering«: », kønsidentitet, kønsudtryk, kønskarakteristika«.</p> <p><b>2.</b> I § 266 b, stk. 1, ændres ordene »eller seksuelle orientering« til:», seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika«.</p> <p style="text-align: center;"><b>§ 5</b></p> <p>I lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987, som ændret ved § 18 i lov nr. 433 af 31. maj 2000, foretages følgende ændring:</p> <p><b>1.</b> § 1, stk. 1, indsættes efter »seksuelle orientering«: », kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika«.</p> <p style="text-align: center;"><b>§ 6</b></p> <p>I lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, jf. lov nr. 553 af 18. juni 2012, som ændret ved § 1 i lov nr. 656 af 12. juni 2013, foretages følgende ændring:</p> <p><b>1.</b> I § 2, stk. 2, indsættes efter »køn,«: »seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika,«.</p>
--	---

forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, herunder ved at 1-3) ---	
--	--