

Notat



Folketingets Europaudvalg

THO
ARC

Notat til Folketingets Europaudvalg om Kommissionens åbningsskrivelse nr. 2005/2354 af 7. februar 2006 om gennemførelsen af Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

15. marts 2006

Opgave nr. notat til FEU

Kommissionen har ved åbningsskrivelse af 7. februar 2006 anmodet om den danske regerings bemærkninger til Kommissionens synspunkter vedrørende den danske gennemførelse af artikel 4 i Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (herefter ligebehandlingsdirektivet).

Kommissionen giver i åbningsskrivelsen udtryk for den opfattelse, at Danmark ikke har gennemført ligebehandlingsdirektivets artikel 4 om, hvornår der kan gøres undtagelse fra forbuddet mod forskelsbehandling, korrekt. Ligebehandlingsdirektivets artikel 4 er gennemført i dansk ret ved § 6, stk. 2, i lov mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet (herefter forskelsbehandlingsloven).

Det er Kommissionens synspunkt, at § 6, stk. 2, i forskelsbehandlingsloven – der tillader undtagelser fra forbud mod forskelsbehandling, hvis kravet om et bestemt tilhørsforhold er af afgørende betydning for og står i rimeligt forhold til den pågældende erhvervsaktivitet – kan fortolkes så bredt, at beskyttelsen mod forskelsbehandling bliver mindre vidtgående efter forskelsbehandlingsloven end efter direktivet. Kommissionen anfører i den forbindelse, at direktivets krav om, at målet skal være legitimt, synes at mangle.

Heroverfor kan det anføres, at myndighedernes skønsudøvelse i dansk ret er begrænset af en almindelig retsgrundsætning om, at enhver forvaltningsmyndighed i henhold til lovgivningen kun er sat til at varetage en vis kreds af offentlige anliggender og interesser (saglige hensyn), og at det vil være ulovligt at varetage andre formål end de således forudsatte. Almindelige retsgrundsætninger er bindende for forvaltningen og kan påberåbes ved domstolene. Da myndighederne således er afskåret fra at tilgodese usaglige (illegitime) formål, vil en udtrykkelig tilføjelse i forskelsbehandlingslovens § 6, stk. 2, om, at myndighederne ved meddelelse af dispensation efter den pågældende bestemmelse skal forfølge et legitimt formål, intet føje til den gældende retstilstand. Af samme grund kan der efter regeringens opfattelse ikke meddeles dispensation efter forskelsbehandlingslovens § 6, stk. 2, i sager, hvor dette ikke vil tjene et legitimt formål.

Om bestemmelsen i forskelsbehandlingslovens § 6, stk. 2, kan i øvrigt anføres:

Forskelsbehandlingsloven er oprindelig fra 1996 og indeholdt også i sin oprindelige form en mulighed for at fravige forbuddet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, hvis der var tale om regulære erhvervsmæssige krav, jf. den dagældende § 6, stk. 2, der havde følgende affattelse:

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

Af bemærkningerne til § 6, stk. 2, i lovforslag nr. L 181 af 17. januar 1996 fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen giver adgang til administrativt at meddele undtagelser fra lovens bestemmelser i tilfælde, hvor det på grund af beskæftigelsens karakter er af afgørende betydning for den pågældende virksomhed, at de ansatte f.eks. har et bestemt etnisk tilhørsforhold. Dette krav vil ikke være opfyldt, fordi arbejdsgiveren af personlige årsager foretrækker personer af en bestemt etnisk oprindelse, religiøs baggrund eller lignende. Det må kræves, at der er tale om et objektive, sagligt og relevant krav, der relaterer sig til erhvervsudøvelsens art eller de forhold, under hvilke de udføres”.

Ved vedtagelsen af den oprindelige lov var det således forudsat, at der skal være tale om et *objektivt og sagligt og relevant erhvervsmæssigt krav*.

Med henblik på implementering af ligebehandlingsdirektivet i dansk ret nedsatte regeringen den 8. juni 2001 ”Udvalget om implementeringen i dansk ret af direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (Ligebehandlingsudvalget)”. Udvalget anbefalede, at den del af direktivet, der vedrører arbejdsmarkedet, skulle gennemføres i dansk ret gennem en ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Udvalget fandt, at indholdet af bestemmelsen i forskelsbehandlingslovens § 6, stk. 2, i ganske vidt omfang svarede til indholdet af ligebehandlingsdirektivets artikel 4. Udvalget konkluderede dog, at det for at sikre en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 4 ville være nødvendigt at lovfæste proportionalitetsprincippet, dvs. et krav om, at det bestemte tilhørsforhold skulle stå i rimeligt forhold til den pågældende erhvervsaktivitet.

Regeringen fremsatte den 29. januar 2003 et lovforslag om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., der skulle sikre gennemførelsen af ligebehandlingsdirektivet. Lovforslaget blev genfremsat den 22. oktober 2003. I den forbindelse foreslog regeringen en ændring af forskelsbehandlingslovens § 6, stk. 2, hvorefter den minister, der er ansvarlig for

det pågældende område, efter at have indhentet en udtalelse fra beskæftigelsesministeren kan fravige bestemmelserne om forbud mod forskelsbehandling. Lovforslaget skulle sikre en lovfæstelse af proportionalitetsprincippet.

Der henvises i bemærkningerne til ændringsforslaget til ligebehandlingsdirektivets artikel 4, hvorfra der ligeledes citeres. Det fremgår således klart af de ledsagende bemærkninger til lovforslaget, at *”ulige behandling[...] ikke udgør forskelsbehandling, hvis den pågældende egenskab på grund af karakteren af bestemte erhvervsaktiviteter eller den sammenhæng, hvori disse aktiviteter udøves, udgør et regulært erhvervsmæssigt krav, forudsat at formålet er legitimt, og at kravet står i rimeligt forhold hertil”*.

Det fremgår tillige af bemærkningerne til lovforslaget, at *”da der er tale om en undtagelsesmulighed fra forbuddet mod forskelsbehandling, skal bestemmelsen i lighed med den nugældende lovs § 6, stk. 2, fortolkes snævert”*.

Det er den danske regerings opfattelse, at der på baggrund af de ledsagende bemærkninger til henholdsvis lovforslag nr. L 181 til lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. af 17. januar 1996 og lovforslag nr. L 40 af 22. oktober 2003 til lov om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v ikke er hjemmel i dansk ret til en bred fortolkning af udtrykket ”afgørende betydning”. Tværtimod har det fra lovgivers side tilbage i 1996 været klart tilkendegivet, at det er et krav for meddelelse af dispensation fra forbuddet mod forskelsbehandling, at der er tale om et objektivt, sagligt og relevant krav, der relaterer sig til erhvervsudøvelsens art eller de forhold, under hvilke de udføres. Dette suppleres yderligere af bemærkningerne til lovforslag nr. L 40 af 22. oktober 2003, der havde til formål at gennemføre ligebehandlingsdirektivet, og som fastslog, at § 6, stk. 2, skal fortolkes snævert. En udtrykkelig tilføjelse i lovteksten om, at målet skal legitimt, vil efter den danske regerings opfattelse ikke have nogen selvstændig betydning og således ikke ændre fortolkningen af, hvornår et bestemt tilhørsforhold (race eller etnisk oprindelse) er af afgørende betydning for en bestemt erhvervsudøvelse.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at en arbejdsgiver ikke kan fravige forbuddet mod forskelsbehandling uden forinden at have søgt og fået dispensation fra den pågældende ressortminister, dvs. den minister, der har det overordnede ansvar for det pågældende erhverv.

De bemærkninger, der ledsager et lovforslag, tillægges stor betydning i dansk ret. Bemærkningerne til de enkelte lovbestemmelser uddyber, hvorledes den pågældende lovbestemmelse skal forstås, og spiller en væsentlig rolle både for folketingets behandling af lovforslaget og for den efterfølgende retsanvendelse.

De væsentligste regler og princippet for affattelsen af bemærkninger til lovforslag er fastsat i Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v. Det fremgår heraf, at lovbemærkningernes betydning ikke alene knytter sig til lovforslagets behandling og den offentlige debat, men at lovbemærk-

ningerne også efter et lovforslags vedtagelse vil have væsentlig betydning for lovens anvendelse, idet de i praksis tillægges stor fortolkningsmæssig betydning af forvaltningen, domstolene og Folketingets Ombudsmand.

s. 4/4

Der er kun i et enkelt tilfælde meddelt dispensation fra forbuddet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i medfør af forskelsbehandlingslovens § 6, stk. 2.

Regeringen finder det på denne baggrund udelukket, at en dispensationsansøgning efter forskelsbehandlingslovens § 6, stk. 2, kan opfylde de deri opstillede betingelser uden samtidig at forfølge et legitimt formål. Det er herefter regeringens opfattelse, at ligebehandlingsdirektivets artikel 4 er korrekt gennemført i dansk ret.

Regeringen har besvaret Kommissionens åbningsskrivelse i overensstemmelse med det ovenfor anførte.