

Mr Knud Kristensen
Chair of the Labour Market Committee
Folketinget
Christiansborg
DK - 1240 København
Denmark

Dear Chair,

Subject: Implementation of the Directive 2002/73/EC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions

The European Parliament Committee on Women's Rights and Gender Equality has decided to draft a report on the transposition and application of the above mention Directive 2002/73/EC, for which I am the rapporteur. This directive should be seen as a tool for eliminating inequalities and achieving substantive gender equality as much as a means to contribute to the Union's strategic social and economic goals as defined in Lisbon.

In broader terms, the report will examine the state of transposition of this directive in different Member States as well as the infringement proceedings for the non-compliance which were launched by the European Commission. The directive, which has introduced substantial and procedural amendments to the European Community's previous Equal Treatment Directive 76/2006, had to be transposed in the Member States by 5 October 2005.

The report will analyse problems concerning the application of this very broad directive such as its scope, the transposition of definitions or the functioning of the "Equality bodies" in Member States. Moreover, the report will also aim to assess the overall quality of the transposition and the impact of this European Community 'soft law' instrument by identifying the most common difficulties and proposing a list of suggestions on how the situation could be improved.

The quality of this report depends immensely on the up-to-date information available. It appears natural in this context to involve actively the national Parliaments in order to enrich our knowledge and to share your concerns when transposing this important Directive. Therefore, each national Parliament is invited to provide us with its follow-up observations in particular as regards the difficulties encountered when transposing the Directive: definitions, establishment of Equality bodies, sanctions, judicial and administrative procedures, the cooperation with the social partners, NGOs and employers.

I would kindly ask you to send your replies to the following e-mail address IP-FEMM@europa.eu **no later than 10 July 2008**. They will be discussed in the committee meeting on 15-16 July, to which you are more than welcome to participate.

I thank you warmly in advance for your support and valuable information that is crucial for a constructive in-depth report.

Yours sincerely,

Teresa Riera Madurell (MEP)
Rapporteur FEMM

Svar på Teresa Riera Madurells brev til Folketinget
Anne-Marie Meldgaard
MF,S, Ligestillingsordfører
Medlem af Arbejdsmarkedsudvalget

Direktiv 2002/73 blev gennemført i dansk lovgivning ved Lov nr. 1385 af 21. december 2005. Loven trådte i kraft den 23. december 2005.

Loven medførte kun en række mindre ændringer af ligebehandlingsloven. Dette udtrykkes på følgende vis i lovforslaget:

"Ligebehandlingsloven og dens fortolkning vurderes allerede i dag i vidt omfang at leve op til de ændringer, som er vedtaget med ændringen af ligebehandlingsdirektivet. Gennemførelsen af ændringsdirektivet vil derfor kun kræve mindre lovændringer, som hovedsagelig har karakter af kodificering af gældende ret.

Lovforslaget angiver lovens anvendelsesområde, der herefter vil svare til forskelsbehandlingslovens formulering. Lovforslaget har følgende hovedindhold:

- At lovens note ændres, således at det fremgår, at loven indeholder bestemmelser, der gennemfører det ændrede ligebehandlingsdirektiv (§ 1, nr. 1),*
- At der indsættes en titel til lovens kapitel 1, hvorved lovens struktur og inddeling samtidig tilpasses forskelsbehandlingslovens (§ 1, nr. 2),*
- At der indsættes definitioner af direkte og indirekte forskelsbehandling, chikane og sexchikane i overensstemmelse med det ændrede ligebehandlingsdirektiv. Herunder lovfæstes det, at forskelsbehandling også omfatter chikane, sexchikane og instruktion om forskelsbehandling. Denne ændring har til formål at skabe klare retlige standarder og dermed forbedre retsbeskyttelsen, idet ændringen samtidig tager hensyn til den seneste domstolspraksis fra EF-domstolen. Ændringen vil endvidere skabe sammenhæng i forhold til definitionerne i forskelsbehandlingsloven, herunder i de to artikel 13 direktiver, hhv. det etniske direktiv og beskæftigelsesdirektivet (§ 1, nr. 3),*
- At princippet om mainstreaming indføres for offentlige myndigheder på lovens område (§ 1, nr. 4),*
- At forbudet mod forskelsbehandling udvides til også at finde anvendelse i forbindelse med medlemskab af faglige organisationer samt branche- og erhvervsorganisationer (§ 1, nr. 5),*
- At retten til at vende tilbage til det samme eller et tilsvarende arbejde for forældre, der har udnyttet deres ret til fravær efter lovens § 7, lovfæstes (§ 1, nr. 6),*
- At adgangen til at fravige ligebehandlingsprincippet efter lovens § 13, stk. 1, præciseres, således at det almindelige princip om proportionalitet fremgår direkte af bestemmelsen (§ 1, nr. 7),*
- At beskyttelsen mod forskelsbehandling i § 15, stk. 1, udvides til ikke blot at gælde mod afskedigelse, men også mod enhver anden ufordelagtig behandling eller følge (repressalie), når der er fremsat krav om ligebehandling (§ 1, nr. 8),
og*

– At lovens maksimumsgrænser for godtgørelse, der kan tildeles i forbindelse med overtrædelse af loven, ophæves (§ 1, nr. 9 og 10).¹

Imidlertid er der en række mangler ved indarbejdelsen.ⁱⁱ

Ligestillingsorgan

Direktivet bestemmer i artikel 8a:

" 1. Medlemsstaterne udpeger et eller flere organer til fremme, evaluering og overvågning af, samt til støtte for ligebehandling af kvinder og mænd uden forskelsbehandling på grund af køn. Sådanne organer kan indgå som en del af institutioner, der på nationalt plan har til opgave at forsvare menneskerettighederne eller beskytte enkeltpersoners rettigheder.

2. Medlemsstaterne sikrer, at disse organer også har kompetence til:

- a) at bistå ofre for forskelsbehandling i forbindelse med deres klager over forskelsbehandling, uden at det berører de rettigheder, ofrene, foreningerne, organisationerne og andre juridiske personer, jf. artikel 6, stk. 3, har*
- b) foretage uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling*
- c) offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling."*

Regeringen foretog ingen konkrete skridt i forbindelse med indarbejdelsen af denne bestemmelse. I stedet oplystes det:

"Ligestillingsafdelingen bemærker, at der er mange aktører, organer og institutioner i Danmark, der arbejder med ligestilling, herunder både permanent og ad hoc, blandt andet universiteterne, Institut for Menneskerettigheder, Socialforskningsinstituttet, KVINFO og Ligestillingsnævnet. Der bliver udført uafhængig forskning, og implicit i sådanne undersøgelser/forskningsdokumenter kan ligge henstillinger, som vil kunne blive genstand for politiske overvejelser, ligesom Ligestillingsnævnets afgørelser har givet anledning til ny regelfastsættelse. I ændringsdirektivet opregnes en række opgaver, som landene skal varetage i ligestillingsarbejdet, men der stilles ikke krav om, at alle opgaver skal løses i samme organ. De allerede eksisterende organer vurderes at varetage de arbejdsopgaver. Kommissionen har ved et uformelt møde med medlemslandene om implementering af direktivet i juli 2005, hvor den danske repræsentation i Bruxelles var til stede, bekræftet dette og givet udtryk for, at det er den konkrete varetagelse af de i direktivet beskrevne arbejdsopgaver, der er afgørende for, om direktivet er korrekt implementeret, og at det er ligegyldigt om der er et eller flere organer."ⁱⁱⁱ

Det er imidlertid et faktum, at Danmark ikke har et eller flere organer, der har til opgave, midler og kompetence til:

- fremme, evaluering og overvågning af, samt til støtte for ligebehandling af kvinder og mænd uden forskelsbehandling på grund af køn
- bistå ofre for forskelsbehandling i forbindelse med deres klager over forskelsbehandling
- foretage uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling
- offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

Mange af disse opgaver kunne naturligt have hørt inde under det i år 2001 oprettede Videnscenter for Ligestilling. Dette videnscenter blev imidlertid nedlagt i år 2002. Danmark har i dag ikke noget centralt uafhængigt organ til at varetage de i artikel 8a nævnte funktioner. Den danske ligestillingsdebat og ligestillingsarbejde lider under, at man savner et sådant ligestillingsombud eller ligestillingsråd, der gennem forskning, oplysning og debat kan holde offentlighedens fokus på ligestillingsspørgsmålet samt kan hjælpe enkelte borgere, der er blevet udsat for en overtrædelse af loven.

Social dialog

Direktivets artikel 8b bestemmer:

1. Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med nationale traditioner og national praksis passende foranstaltninger for at tilskynde til dialog mellem arbejdsmarkedets parter med henblik på at fremme ligebehandling, herunder gennem tilsyn med praksis på arbejdspladserne, kollektive overenskomster, regler for god opførsel, forskning eller udveksling af erfaringer og god praksis.
2. Når det er i overensstemmelse med nationale traditioner og national praksis, tilskynder medlemsstaterne arbejdsmarkedets parter til, uden at det anfægter disses autonomi, at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder og til på passende niveau at indgå aftaler indeholdende regler om forbud mod forskelsbehandling på de i artikel 1 anførte områder, som falder ind under kollektive overenskomstforhandlinger. Sådanne aftaler skal overholde mindstekravene i dette direktiv og de relevante nationale gennemførelsesforanstaltninger.
3. Medlemsstaterne tilskynder i overensstemmelse med national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis arbejdsgiverne til på organiseret og systematisk vis at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd på arbejdspladsen.
4. Med henblik herpå bør arbejdsgiverne tilskyndes til med jævne mellemrum at udarbejde hensigtsmæssig information til arbejdstagerne og/eller deres repræsentanter om ligebehandling af kvinder og mænd i virksomheden.

Denne information kan omfatte statistikker over andelen af mænd og kvinder på de forskellige organisationstrin og eventuelle foranstaltninger for at forbedre situationen i samarbejde med arbejdstagerrepræsentanterne."

I forbindelse med indarbejdelsen af det senere recastdirektiv, besvarede regeringen et spørgsmål vedrørende denne bestemmelse (direktiv 2002/73, art. 8b, direktiv 2006/54, art. 21):

"I forlængelse af ministerens svar på L 150 - spørgsmål 1, hvor ministeren anerkender, at der påhviler ham en pligt til at tilskynde arbejdsmarkedets parter til at indføre ligestillingsreglerne i overenskomsterne, ønskes oplyst, hvornår ministeren konkret har tilskyndet parterne til, herunder særligt i forbindelse med de igangværende offentlige forhandlinger, at indføre ligestillingsregler?"

Endeligt svar:

I ministeriet samarbejder vi i vidt omfang med arbejdsmarkedets parter om ligestillingsaktiviteter. Nedenfor er nævnt en række af de vigtigste eksempler:

- *Ligelønsstatistikken opdateres med jævne mellemrum for at få overblik over, hvordan lønforskelle mellem kvinder og mænd udvikler sig. En opdatering er planlagt i efteråret 2008. Arbejdsmarkedets parter deltager i en følgegruppe herom.*
- *I samarbejde med DA og LO har vi i 2007 udarbejdet en ligelønsvejledning/guide til virksomhederne. Vejledningen skal understøtte virksomhedernes arbejde med at fremme ligeløn på arbejdspladserne.*
- *Den konsopdelte lønstatistik på virksomhederne drøftes af arbejdsgiverrepræsentanter og lønmodtagerrepræsentanter i samarbejdsudvalgene som resultat af ændringen i ligelønsloven i 2006.*
- *Beskæftigelsesministeriet inviterer arbejdsmarkedets parter og eksperter på ligestillingsområdet til jævnlige seminarer for at afdække sammenhænge om ligeløn og det konsopdelte arbejdsmarked.*
- *Barselsreglerne har en høj grad af fleksibilitet, som indbyder arbejdsmarkedets parter til at indføre løn under barselorlov til både mænd og kvinder i deres overenskomster. ^{iv}*

Som det fremgår af regeringens svar, har den ikke efterkommet art 8bs krav. Navnlig har regeringen ikke tilskyndet arbejdsmarkedets parter til på passende niveau at indgå aftaler indeholdende regler om forbud mod forskelsbehandling på de i artikel 1 anførte områder.

Det skal i den forbindelse nævnes, at ligestillings- og ligelønsregler stort set ikke er indarbejdet i danske overenskomster. Under de netop afsluttede overenskomstforhandlinger mellem staten og fagforeningerne, gjorde regeringen intet for at tilskynde end sige stille som krav, at ligestillingsreglerne blev indarbejdet i de

offentlige overenskomster. En fagforening – Faglig Fælles Forbund - 3F, havde på rengøringsområdet stillet krav om, at ligelønsreglerne skulle indarbejdes i overenskomsterne. Dette krav blev afvist fra regeringens side.

Det bør endvidere bemærkes, at regeringen i 2005 fik medhold i, at to fagforeninger (FOA og 3F) ikke havde krav på, at en ligelønssag blev forhandlet ved faglig voldgift.^v Regeringen undlader således ikke blot at tilskynde til, at ligestillings- og ligelønsreglerne indarbejdes i overenskomsterne. Den direkte modarbejder, at disse regler ses som en integreret del af overenskomsterne.

Blandt andet som følge af ovennævnte mangler har EU-kommissionen den 23. marts 2007 sendt en åbningsskrivelse til Danmark. Der har i februar 2008 været afholdt et møde mellem regeringen og EU-kommissionen. Mødets afholdelse må tages som udtryk for, at EU-kommissionen ikke har været tilfreds med regeringens svar. Sagens nuværende stade kendes ikke.

Regeringen har hemmeligholdt åbningsskrivelsen for offentligheden og har dermed forhindret en åben og saglig debat af den mangelfulde indarbejdelse af direktivet.

Konklusion

Det må konkluderes,

- at direktiv 2002/73 fortsat ikke er korrekt indarbejdet i dansk ret,
- at regeringen ikke har tænkt at rette op herpå,
- at korrekt gennemførelse således afventer en dom fra EF-domstolen eller et regeringsskifte,
- at arbejdet med fremme af ligestilling i Danmark er væsentligt hæmmet så længe,
- at regeringen gennem hemmeligholdelse af centrale dokumenter som åbningsskrivelsen og ved ikke at forholde reelt til den rejste kritik, hæmmer den offentlige debat vedrørende skadevirkningerne af den mangelfulde indarbejdelse af direktivet.

ⁱ Lovforslag L 17, Folketingsår 2005-06, findes på www.ft.dk.

ⁱⁱ Vedrørende den mangelfulde indarbejdelse se endvidere Arbejdsmarkedsudvalgets spørgsmål 45 – 52 besvaret februar 2008, samt høringsnotat og spørgsmål vedrørende L 150 fra folketingsåret 2007-08.

ⁱⁱⁱ Uddrag fra høringsnotat vedrørende L 17. Det bemærkes, at såvel KVINFO som Dansk Institut for Menneskerettigheder i forbindelse med høringen til L 150 har afvist, at have en rolle som den i artikel 8a beskrevne.

^{iv} Spørgsmål 2 til lovforslag L 150.

^v Arbejdsrettens dom af 24. oktober 2005.