

BRANCHEFORENINGEN

AF DANSKE
DISTRIBUTIONSVIRKSOMHEDER

20. november 2024

SENDT PR MAIL (at@at.dk og sib@at.dk)

Arbejdstilsynet

HØRINGSSVAR TIL ÆNDRINGER AF BEKENDTGØRELSE OM UNGES ARBEJDE

Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder (herefter Brancheforeningen) afgiver hermed følgende høringssvar til udkast til ændringer af bekendtgørelse om unges arbejde.

Den første del af dette høringssvar indeholder vores politiske bemærkninger, mens den anden del indeholder vores advokats juridiske betragtninger, som en del af det fuldgyldige høringssvar.

Brancheforeningen er grundlæggende positiv overfor, at regeringens ønske om at få flere unge i fritidsjob. Medlemmerne af Brancheforeningen har beskæftiget unge i fritidsjob gennem mere end 50 år, og ved derfor hvilken enorm positiv forskel et fritidsjob gør for unge.

Brancheforeningens medlemmer har således stor erfaring med at tilrettelægge og tilpasse fritidsjob til unge. Det gælder både de fysiske rammer for jobbet, understøttelsen af den enkelte unge, kontakten til deres forældre inkl. MitID bekræftelse fra forældre, unges arbejdsfunktioner og sikring af opfyldelse af fysiske arbejdsmiljøregler og relevante psykiske arbejdsmiljøhensyn. Netop hensynet til de unge er essentielt i tilrettelæggelsen af de enkelte fritidsjob, og her mener vi, at der er brug for politisk klarhed.

Politiske bemærkninger

Vi har i Brancheforeningen bedt vores advokat udarbejdede et juridisk bidrag til høringssvaret om både de EU-retslige og de danske forfatningsretlige krav til implementering af EU-direktiv om beskyttelse af unge på arbejdspladsen af 22. juni 1994 ("Direktivet") – i situationen direktivet om beskyttelse af unge og ændring af implementeringen heraf. Det har vi gjort for at få fuld klarhed over rammerne for den danske lovgivning og for at hjælpe med at sikre at hensynet til de unge er implementeret ens og efter hensigten.

Af direktivet fremgår det, at unge som er fyldt 13 år, kun må beskæftiges:

- med lettere arbejde under nærmere fastsatte betingelser og vilkår, herunder i et begrænset antal timer om ugen og i bestemte arbejds kategorier,
- med lettere arbejde, som ikke vil kunne skade de unges sikkerhed, sundhed eller udvikling,
- med arbejde, der objektivt set ikke overstiger deres fysiske eller psykiske ydeevne

Det følger heraf, at det klare udgangspunkt er, at unge under 15 år, eller som er omfattet af undervisningspligten, som udgangspunkt ikke må beskæftiges ved arbejde.

BRANCHEFORENINGEN

AF DANSKE
DISTRIBUTIONSVIRKSOMHEDER

Dertil følger det af direktivet, at den danske lovgiver skal iagttage følgende betingelser ved udnyttelse af de bemyndigelser, der er tildelt medlemsstaterne ved direktivet:

- reglerne skal fastsættes klart og utvetydigt,
- reglerne skal fastsættes i retligt bindende retsakter, dvs. love eller bekendtgørelser, og
- reglerne skal effektivt kunne sanktioneres i tilfælde af overtrædelse.

Reglerne må således *ikke* fastsættes i fx vejledninger eller gennem forvaltningspraksis, og reglerne må ikke være formuleret for bredt eller skønspræget.

Den danske lovgiver skal således i lov eller bekendtgørelse f.eks. eksplicit anføre, hvilke former for lettere arbejde, som unge, som er under 15 år, må udføre.

I forlængelse af BEU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 55 (Beskæftigelsesudvalget 2024-25), er vi som Brancheforening bekymret for, at det overordnede ansvar for de unges arbejdsmiljø bliver skubbet fra de ansvarlige politikere til Arbejdstilsynet, og dermed også bryder med kravet til at man, i lov eller bekendtgørelse, eksplicit anfører, hvilke former for lettere arbejde, som unge under 15 år, må udføre.

Af svaret fremgår det bl.a., at 13-14-årige ikke må arbejde steder, hvor det *"er velkendt, at der handler kunder, som indebærer en særlig risiko for konflikter med psykisk eller fysisk vold"*. Som Brancheforening sætter vi spørgsmålstegn ved, hvem det skal være velkendt for, og i hvor stort et omfang? Det samme gælder ordet *"spidsbelastningsperioder"* der både er forskellige fra by til by, fra butik til center og fra forretning til supermarked. Hvordan bliver der klarhed for handlende, unge og deres forældre?

Derudover er man er gået fra at sætte grænsen ved *"undervisningspligten"*, til nu at tale om aldersgrupper (13-14-årige). Gennemsnitsalderen for at afslutte folkeskolen/undervisningspligten er 16,1 år i Danmark, hvilket betyder at elever helt ned til 6. klasse med forslaget kan ende bag en kasse, hvor man godt nok ikke sælger alkohol og tobak, men hvor man med Arbejdstilsynets svar, kan risikere at blive udsat for den behandling, som selv voksne kassemedarbejdere finder både fysisk og psykisk belastende. De *"dårlige kunder"* har næppe et vagtskema for hvornår de skal eller ikke skal handle ind, af hensyn til hvem der sidder i kassen.

Det psykiske arbejdsmiljø

Når de unge møder arbejdsmarkedet i deres første job, er det helt afgørende, at de får en god og tryk oplevelse. Her spiller det psykiske arbejdsmiljø en væsentlig rolle.

Derfor mener vi også, at der i bekendtgørelsens §4 bør tilføjes *"fysisk som psykisk,"* efter *" (...) at arbejdet kan udføres"*, sådan at §4 affattes således:

§4. Ved enhver beskæftigelse af unge, som er under 18 år, skal der, ved valg af arbejdsopgaver og ved arbejdets tilrettelæggelse, drages omsorg for, at arbejdet kan udføres, *fysisk som psykisk, sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt.*

Og i bekendtgørelsens §29 bør tilføjes *"fysiske som psykiske"* efter *" (...) at arbejdet ikke indebærer fare for de unges"*, sådan at §29 affattes således:

§29. Unge, som er fyldt 13 år, må kun beskæftiges med de former for lettere arbejde, som er nævnt i bilag 7-9. Det er en forudsætning, at arbejdet ikke indebærer fare for de unges *fysiske som psykiske* sikkerhed og sundhed.

Samt at der i bilag 7, nu bilag 4, også indskrives ”, fysisk som psykisk,” i den indledende tekst, så den affattes således:

*For alle nedenstående opgaver gælder det, at de grundlæggende bestemmelser i bekendtgørelsen om, at det skal være sikkert og sundt, **fysisk som psykisk**, for de unge at arbejde, fortsat gælder. Det gælder også det forhold, at der er særlige hensyn for de unge, herunder krav om instruktion, effektivt tilsyn samt særlige regler for maskiner og kemikalier. Nedenstående er derfor kun regulering af, hvilke specifikke opgaver unge, der er fyldt 13 år, eller som er undervisningspligtige, må arbejde med.*

Unge på 13-14 år må varetage flere arbejdsfunktioner og med ufarlige maskiner

Reglerne for unges arbejde skal jf. direktivet fastsættes klart og utvetydigt. Dertil skal lettere arbejde fastsættes under nærmere betingelser og vilkår.

I bekendtgørelsen fremgår det, at unge som er fyldt 13 år, må beskæftiges med lettere ekspedition. Dertil fremgår det, at unge på 13-14 år må arbejde med ufarlige maskiner. Som vi forstår det, vil det betyde, at unge ned til 13 år, fremover kan sidde i kassen i alle detailbutikker.

Det rejser en lang række dilemmaer:

- Hvordan sikres det psykiske arbejdsmiljø for de unge, når ”2 ud af 3 unge under 18 år har oplevet ubehagelig opførsel fra kunder i butikker” ifølge en undersøgelse fra Team Arbejdsliv?¹
- Bør unge ned til 13 år arbejde med ekspedition ved kassen, under forhold med et højt arbejdstempo, når unge ikke må arbejde med servering under højt arbejdstempo?
- Løfter man ikke ”lettere arbejde” op i kategorien ”arbejde”, hvis man sætter unge ned til 13 år i kassen, hvor mange voksne i dag udfører arbejdet?

En løs implementering på det her område, hvor man skal beskytte en sårbar gruppe af medarbejdere, er naturligvis ikke hensigtsmæssig. Derfor bør implementeringen ske med en klar og tydelig beskrivelse af rammerne for sådant arbejde, så dårlige fysiske og psykiske oplevelser i videst mulige omfang undgås. Det bør ikke være beskrevet løst og ukonkret, så det dermed bliver op til den enkelte arbejdsgivers fortolkning.

Fra brancheforeningens perspektiv, er én overskridelse af den nedre grænse for fysisk og psykisk påvirkning en for mange, særligt når det drejer sig om undervisningspligtige unge ned til 13 år. Det er ikke her, man skal eksperimentere. Beskyttelsen af unge bør være proaktiv og ikke reaktiv – jf. også ungedirektivets artikel 7.

Juridiske betragtninger: Implementering af direktiv i dansk lovgivning

Direktiver er som udgangspunkt alene bindende for medlemsstaterne og skal derfor implementeres i national ret for at tillægge fysiske og juridiske personer de rettigheder, der følger af det pågældende direktiv. Det følger af TEUF artikel 288, at medlemsstaterne har en vis frihed ved valg af implementeringsmetode. Denne frihed er dog ikke ubegrænset, og **EU-Domstolen har i sin retspraksis opstillet nogle grundlæggende betingelser, som skal være opfyldt, for at en medlemsstats konkrete implementering af et direktiv opfylder kravene i TEUF artikel 288.**

For det første skal retsstillingen i national ret efter implementeringen være klar og utvetydig, jf. fx

¹ <https://at.dk/arbejdsmiljoe/boern-og-unges-arbejdsmiljoe/beskyt-unge-medarbejdere-mod-kraenkende-adfaerd/>

BRANCHEFORENINGEN

AF DANSKE
DISTRIBUTIONSVIRKSOMHEDER

Domstolens dom af 23. maj 1985 i sag 29/84, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 23. Dette krav indebærer, at de nationale regler skal formuleres klart, i hvert fald lige så klart som direktivet (uden at det dog kræves, at direktivets bestemmelser skal implementeres ordret), og det skal være åbenbart, hvilke rettigheder der kan udledes af de pågældende bestemmelser.

EU-Domstolen har fastslået, at det følger af dette krav, at et direktiv ikke kan implementeres gennem en henvisning til retspraksis fra nationale domstole, idet en sådan henvisning ikke har den klarhed eller præcision, der er nødvendig for at opfylde et krav om retssikkerhed, jf. EU-Domstolens dom af 10. maj 2001 i sag C-144/99, *Kommissionen mod Nederlandene*, præmis 21.

Det følger ligeledes at dette krav, at bemærkninger i forarbejder til en lov som den klare hovedregel ikke kan inddrages ved vurdering af, om dette krav er opfyldt, idet lovbemærkninger ikke er tilstrækkelig til at sikre en hensigtsmæssig information af de personer, som er omfattet af reglerne, jf. EU-Domstolens dom af 30. januar 1985 i sag 143/83, *Kommissionen mod Danmark*, præmis 10-11.

For det andet skal de nationale regler, der implementerer direktivet i national ret, være retligt bindende og dermed skabe en sikker retstilstand. Dette krav indebærer, at **direktiver ikke kan implementeres gennem fx vejledninger, henstillinger eller andre nationale foranstaltninger, der ikke er retligt bindende.**

EU-Domstolen har tilsvarende fastslået, at **forvaltningspraksis ikke kan udgøre den fornødne implementering af et direktiv** ud fra synspunktet om, at forvaltningspraksis kan ændres af de nationale forvaltningsmyndigheder "efter forgodtbefindende", jf. EU-Domstolens dom af 20. marts 1997 i sag C-96/95, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 38. Domstolen har i relation hertil udtalt, at "[e]n simpel forvaltningspraksis som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og ikke er tilstrækkeligt kendt, kan ikke under disse betingelser anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af den forpligtelse, som i henhold til [TEUF artikel 288] påhviler de medlemsstater, direktiverne er rettet til", jf. Domstolens dom af 6. maj 1980 i sag 102/79, *Kommissionen mod Belgien*, præmis 11.

Ligeledes kan medlemsstater ikke implementere en fast direktivregel, hvorefter visse personer har visse rettigheder, gennem en skønsregel eller dispensationsregel.

I Danmark sker implementering typisk ved udstedelsen af love eller bekendtgørelser. Enkelte direktiver kan dog være så detaljerede, at det ikke giver mening at omsætte dem til national lovgivning. I disse tilfælde kan direktiver indarbejdes som bilag til lovgivning eller bekendtgørelser.

For det tredje skal de nationale regler, der implementerer direktiver i national ret, kunne håndhæves efter implementeringen. Det følger af dette krav, at medlemsstaterne skal sikre, at der er effektive sanktioner forbundet med overtrædelse af direktivets regler, således at den ønskede retsvirkning i medlemsstaten kan sikres.

Håndhævelse af en national regel, der implementerer en direktivregel, forudsætter, at den, der er tildelt en rettighed, formelt har mulighed for at håndhæve sin ret, herunder at medlemsstaterne må sikre, at de pågældende kan hævde deres rettigheder ved de nationale domstole, jf. fx Domstolens dom af 21. juni 1988 i sag 257/86, *Kommissionen mod Italien*, præmis 12.

Domstolen har ligeledes fastslået, at det følger af TEU artikel 4, stk. 3, at de sanktioner, der knyttes til implementeringen, dels skal være lige så strenge som sanktioner, der er knyttet til tilsvarende nationale regler, dels skal være effektive, således at de har den nødvendige gennemslagskraft og virker afskrækkende over for den, der pålægges pligter, og dels skal være proportionale, idet en eventuel sanktion skal stå i rimeligt forhold til en eventuel påført skade.

Endelig er det et krav til implementering af et direktiv, at implementeringen sker inden for den i direktivet fastsatte implementeringsfrist.

Hvis implementering ikke er sket korrekt og inden for den i et direktiv fastsatte frist, har den pågældende medlemsstat tilsidesat sine forpligtelser efter TEU artikel 4, stk. 3, jf. TEUF artikel 288. Kommissionen kan herefter indlede en traktatbrudssag mod den pågældende medlemsstat, ligesom enhver, der måtte lide et tab som følge af tilsidesættelsen af medlemsstatens forpligtelser, kan rejse et erstatningskrav mod medlemsstaten.

Kommissionen fører løbende kontrol med, om direktiver er korrekt implementeret i national ret. Denne kontrol understøttes af, at der for langt de fleste direktiver gælder et rapporteringskrav, hvorefter den enkelte medlemsstat skal give Kommissionen konkrete oplysninger om, hvordan det enkelte direktiv er gennemført.

Den juridiske ramme omkring Direktivet

Direktivet er udarbejdet på baggrund af FN's Konvention nr. 138 om mindstealder for adgang til beskæftigelse af 1973, som Danmark har ratificeret i 1997.

Følgende fremgår af Direktivets artikel 4 om forbud mod børnearbejde:

"Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at forbyde, at børn udfører arbejde."

2. Under hensyn til målsætningerne i artikel 1 kan medlemsstaterne ved lov eller administrative bestemmelser fastsætte, at forbud mod børns arbejde ikke finder anvendelse på:

- a) børn, der udøver de aktiviteter, der er nævnt i artikel 5
- b) børn, der er fyldt 14 år, og som arbejder i en virksomhed som led i en ordning med vekseluddannelse eller praktik, hvis dette arbejde udføres i overensstemmelse med de betingelser, den kompetente myndighed har fastsat
- c) børn, der er fyldt 14 år, og som udfører andet lettere arbejde end det, der er omhandlet i artikel 5; andet lettere arbejde end det, der er omhandlet i artikel 5, kan dog udføres af børn på 13 år i et begrænset antal timer om ugen og i bestemte arbejds kategorier, som bestemt national lovgivning.

3. Medlemsstater, der benytter muligheden i stk. 2, litra c), fastsætter arbejdsbetingelserne for det pågældende lettere arbejde under iagttagelse af bestemmelser i dette direktiv."

Begrebet "lettere arbejde" er defineret i direktivets artikel 3, litra d, som "ethvert arbejde, der på grund af de involverede opgavers art eller de særlige forhold, under hvilke de skal udføres:

- i) ikke vil kunne skade børns sikkerhed, sundhed eller udvikling, og
- ii) ikke er af en sådan art, at det kan gå ud over deres skolegang, deres deltagelse i erhvervsorienterings- eller erhvervsuddannelsesprogrammer, der er godkendt af den kompetente myndighed, eller deres mulighed for at få udbytte af den modtagne undervisning." (vores fremhævning).

Det fremgår af direktivets artikel 7 om unges sårbarhed, at "Medlemsstaterne sørger for, at unge beskyttes mod de særlige risici for deres sikkerhed, sundhed og udvikling, der skyldes de unges manglende erfaring, manglende bevidsthed om eksisterende eller potentielle risici eller det forhold, at de endnu ikke er fuldt udviklede.

BRANCHEFORENINGEN

AF DANSKE
DISTRIBUTIONSVIRKSOMHEDER

2. Med forbehold af artikel 4, stk. 1, forbyder medlemsstaterne, at unge beskæftiges med:
a) arbejde, der objektivt set overstiger deres fysiske eller psykiske ydeevne [...].”

Det følger således af ovenstående, at unge, der er fyldt 13 og 14 år, kan udføre andet ”lettere arbejde” end det, der er omhandlet i artikel 5 (kulturelle og lignende aktiviteter), i et begrænset antal timer om ugen og i bestemte arbejds kategorier, som bestemt i national lovgivning.

Medlemsstaterne skal under iagttagelse af bestemmelserne i direktivet træffe de nødvendige foranstaltninger og fastsætte arbejdsbetingelserne for det ”lettere arbejde”. Medlemsstaterne skal blandt andre sikre, at unge, der er fyldt 13 og 14 år, ikke beskæftiges med de typer af arbejder, der er negativt opremset i direktivet artikel 7, stk. 2, fx arbejde der objektivt set overstiger deres fysiske eller psykiske ydeevne.

De relevante bestemmelser i direktivet er i Danmark implementeret i arbejdsmiljøloven², kapitel 10. Det fremgår af arbejdsmiljølovens § 60, stk. 2, at ”[u]nge, som er under 15 år, eller som er omfattet af undervisningspligten, må ikke beskæftiges ved arbejde”, og bestemmelsen synes således at implementere Direktivets artikel 4, stk. 1.

Det fremgår af arbejdsmiljølovens § 60, stk. 6, nr. 1, at Beskæftigelsesministeren kan fastsætte regler om ”at unge, der er fyldt 13 år, kan have lettere arbejde inden for nærmere afgrænsede former for arbejde og under nærmere fastsatte betingelser og vilkår”.

På denne baggrund har Beskæftigelsesministeren (via Arbejdstilsynet) udstedt bekendtgørelse nr. 1049 af 30. maj 2021 om unges arbejde (”ungebekendtgørelsen”).

Det fremgår af ungebekendtgørelsens § 29, stk. 1, at ”[u]nge, som er fyldt 13 år, må kun beskæftiges med de former for lettere arbejde, som er nævnt i bilag 7-9. Det er en forudsætning, at arbejdet ikke indebærer fare for de unges sikkerhed og sundhed.”

Bilag 7 til ungebekendtgørelsen indeholder en liste over hvilke lettere former for arbejde, som unge, som er fyldt 13 år, må beskæftiges med.

Bilag 7 til ungebekendtgørelsen må således forstås derhen, at beskæftigelsesministeren med oplysningen har foretaget en konkret vurdering af, at disse former for lettere arbejde ikke indebærer en fare for de unges sikkerhed og sundhed, jf. ungebekendtgørelsens § 29.

Arbejdsmiljølovens § 60, stk. 6, nr. 1, ungebekendtgørelsen § 29, og bilag 7 til ungebekendtgørelsen synes således at implementere Direktivets artikel 4, stk. 2, litra c, og artikel 7, stk. 2.

Krav til implementering af Direktivet i dansk ret

Den aktuelle danske implementering af Direktivet synes at være i overensstemmelse med EU-rettens krav til implementering af direktiver i national ret, jf. afsnit 2 ovenfor, idet ovennævnte bestemmelser i arbejdsmiljøloven og ungebekendtgørelsen må anses for at opfylde betingelserne om, at direktivsikrede rettigheder skal implementeres i national lovgivning på en klar og tydelig måde i en retligt bindende retsakt, fx en lov eller en bekendtgørelse.

Såfremt den danske lovgiver skulle ændre den danske lovgivning, der implementerer Direktivet, må i hvert fald de faste bestemmelser i Direktivet, herunder de ovenfor citerede, implementeres klart og utvetydigt i en lov og/eller bekendtgørelse. Dette må som minimum indebære, at det skal fremgå af lov og/eller bekendtgørelse, at

BRANCHEFORENINGEN

AF DANSKE
DISTRIBUTIONSVIRKSOMHEDER

- unge, som er fyldt 13 år, kun må beskæftiges med lettere arbejde under nærmere fastsatte betingelser og vilkår, herunder i et begrænset antal timer om ugen og i bestemte arbejdskategorier,
- at unge, som er fyldt 13 år, kun må beskæftiges med lettere arbejde, som ikke vil kunne skade de unges sikkerhed, sundhed eller udvikling,
- at unge, som er fyldt 13 år, ikke må beskæftiges med arbejde, der objektivt set overstiger deres fysiske eller psykiske ydeevne, og
- unge, som er under 15 år, eller som er omfattet af undervisningspligten, som udgangspunkt ikke må beskæftiges ved arbejde.

Medlemsstaterne skal udnytte de bemyndigelser, de er tildelt i Direktivet, herunder fastsætte de bestemte arbejdskategorier – de former for lettere arbejde – som unge under 15 år må beskæftiges inden for, og arbejdsbetingelserne for det pågældende lettere arbejde, begge dele under iagttagelse af bestemmelserne i direktivet.

Dette skal også finde sted ved en retligt bindende retsakt, fx ved lov og/eller bekendtgørelse og kan dermed ikke ske ved fx vejledning eller forvaltningspraksis.

På samme måde må national lovgiver sikre, at unge beskyttes mod de særlige risici for deres sikkerhed, sundhed og udvikling, der skyldes de unges manglende erfaring, manglende bevidsthed om eksisterende eller potentielle risici eller det forhold, at de endnu ikke er fuldt udviklede.

Det er ikke identificeret klar retspraksis på, om medlemsstaternes konkrete udnyttelse af den bemyndigelse, som et direktiv tildeler disse, må implementeres i en retskilde, som ikke er retligt bindende, fx en vejledning eller forvaltningspraksis. Dette gælder bl.a. den bemyndigelse, som Direktivet tildeler medlemsstaterne til at fastsætte, hvilket lettere arbejde, unge må udføre (som i dag findes i bilag 7 til ugebekendtgørelsen).

Kravene om, at nationale regler, der implementerer direktiver, skal være klare og utvetydige og fremgå af retligt bindende retsakter, understreger, at udmøntningen af bemyndigelser skal fremgå af en retligt bindende retsakt, i Danmark typisk en lov eller bekendtgørelse.

Selv om direktivet giver medlemsstaterne en bemyndigelse til den konkrete udformning af indholdet af rettighederne, er der fortsat tale om direktivsikrede rettigheder.

Kravet til implementering af direktiver i national ret om, at retsstillingen i national ret efter implementeringen skal være klar og utvetydig, bygger på hensyn til at skabe en sikker retstilstand, at sikre hensigtsmæssig information til de personer, der er omfattet af direktivet, og at det skal være åbenbart, hvilke rettigheder, der kan udledes af bestemmelserne.

Kravet til implementering af direktiver i national ret om, at implementeringen skal ske i retligt bindende retsakter, hviler på tilsvarende hensyn samt hensynet om, at de direktivsikrede rettigheder ikke må kunne ændres "efter forgodtbeholdende", som det er tilfældet med ikke-bindende retsakter som fx vejledninger og forvaltningspraksis.

De samme hensyn må gælde for så vidt angår de bestemmelser i direktivet, som bemyndiger medlemsstaterne til at fastsætte visse regler. Hvis hensynene gælder for de faste bestemmelser i direktivet, må de også gælde for udnyttelsen af bemyndigelsesbestemmelserne i direktivet. Der må være samme interesse for, at de personer, der er omfattet af direktivet, fx på en nem og hensigtsmæssig måde kan finde ud af, hvilke typer lettere arbejde, unge må udføre, og at dette ikke

BRANCHEFORENINGEN

AF DANSKE
DISTRIBUTIONSVIRKSOMHEDER

kan ændres "efter forgodtbefindende", og uden at nogen får noget at vide om det eller nødvendigvis kan se eller opdage det.

Det må i denne henseende være uden betydning, om de rettigheder, der er sikret ved et direktiv, fremgår direkte heraf eller om det sker gennem bemyndigelse til medlemsstaterne.

Dette må særligt gælde under hensyn til kravet til implementering af direktiver i national ret om, at medlemsstaterne skal sikre, at der er effektive sanktioner forbundet med overtrædelse af direktivets regler, således at den ønskede retsvirkning i medlemsstaten kan sikres. Overtrædelse af ikke-bindende retsakter, fx vejledninger og forvaltningspraksis, kan vanskeligt sanktioneres i sig selv. Sanktioneringen må være knyttet op på en hjemmel i retligt bindende retsakter.

I tillæg til ovenstående kommer, at det må overvejes af national lovgiver, der implementerer et direktiv, hvilken reguleringsform, der er egnet til formålet.

Under dansk ret er vejledninger fx en reguleringsform, der ikke er bindende efter sit indhold, men som beskriver mulige nærmere beskrevne fremgangsmåder eller afgørelser som retligt korrekte. Vejledninger har oftest til formål at informere eller styre forvaltningspraksis. Vejledninger er således ikke konstitutive, men er konstaterende. Vejledningers indhold vil ofte danne grundlag for en forvaltningspraksis.

Forfatningsretligt synes vejledninger dermed heller ikke egnet til at vurdere og bestemme, hvordan en konkret bemyndigelse i et direktiv til en medlemsstat om at fastsætte nærmere bestemte regler skal udnyttes.

Det samme gør sig gældende for fx forvaltningspraksis, hvor en afgørelse per definition er truffet på baggrund af konkret faktum og den konkrete situation og alene er bindende over for modtagerne af den pågældende afgørelse. En sådan reguleringsform ville desuden skabe betydelig usikkerhed i perioden lige efter regelændringen, hvor der endnu ikke er praksis på området, i strid med ovennævnte hensyn.

Forfatningsretligt synes forvaltningspraksis således heller ikke at være egnet til at være adfærdsregulerende, i hvert fald ikke over for andre end modtagerne af den pågældende afgørelse, og forvaltningspraksis synes ikke egnet til at vurdere og bestemme, hvordan en konkret bemyndigelse i et direktiv til en medlemsstat om at fastsætte nærmere bestemte regler generelt skal udnyttes.

Selv om det ikke direkte er afklaret i praksis, om medlemsstaters konkrete udnyttelse af en bemyndigelse, som et direktiv tildeler disse, må implementeres i en retskilde, som ikke er retligt bindende, fx en vejledning eller forvaltningspraksis, er der således stærke argumenter imod, at dette skulle være foreneligt med EUretten eller dansk forvaltningsret.

Der er således stærke argumenter for, at den danske lovgiver ved en eventuel ændring af den danske lovgivning, der implementerer Direktivet, også ved lov og/eller bekendtgørelse klart og utvetydigt må udnytte de bemyndigelser, de er tildelt medlemsstaterne ved Direktivet.

Dette må indebære, at den danske lovgiver ved lov og/eller bekendtgørelse klart og utvetydigt må fastsætte de bestemte arbejdskategorier – de former for lettere arbejde – som unge under 15 år må beskæftiges inden for, hvornår disse former for lettere arbejde må udføres, hvor mange timer om ugen, unge må udføre disse former for lettere arbejde og andre relevante arbejdsbetingelser for det pågældende lettere arbejde.

BRANCHEFORENINGEN

AF DANSKE
DISTRIBUTIONSVIRKSOMHEDER

Dette må ske under iagttagelse af hensynene som fastsat i Direktivet, herunder hensynet til at sikre, at unge ikke beskæftiges med arbejde, som vil kunne skade de unges sikkerhed, sundhed eller udvikling, eller som objektivt set overstiger deres fysiske eller psykiske ydeevne.

Der er således stærke argumenter for, at den danske lovgiver ved lov og/eller bekendtgørelse må foretage en konkret vurdering af, hvilke former for lettere arbejde, som ikke indebærer en fare for de unges sikkerhed og sundhed, ligesom det i dag er sket i ungebekendtgørelsen, bilag 7.

Denne konkrete vurdering må også udmøntes på en konkret og utvetydig måde (ved konkrete og utvetydige formuleringer) i de pågældende love og/eller bekendtgørelser og kan således ikke ske ved brede eller skønsprægede regler at hensyn til at sikre overholdelse af kravene om, at nationale regler, der implementerer direktiver, skal være klare og utvetydige og fremgå af retligt bindende retsakter.

Konklusion

På baggrund af vores politiske og juridiske vurderinger, mener brancheforeningen, at der politisk bør sættes en grænse således, at undervisningspligtige kan få sig et arbejde med alle de gode, dannende og karakteropbyggende egenskaber det giver, men at opgaven med kassebetjening fortsat vil være en rolle, man fra politisk hold forudsætter en vis modenhed og alder for at varetage.

Vi mener på baggrund af vores juridiske vurdering ikke at man implementerer direktivet i overensstemmelse med loven, når man ikke eksplicit og fra politisk hold forholder sig til, om unge må eller ikke må sidde bag kassen.

Det er vores vurdering, at det er i strid med Danmarks forpligtelser under FN's Konvention nr. 138 om mindstealder for adgang til beskæftigelse af 1973, som Danmark har ratificeret i 1997, EU-direktiv 94/33/EF af 22. juni 1994 om beskyttelse af unge på arbejdspladsen, at unge arbejder bag kassen. Det vurderer vi, da det er velkendt, at arbejdet bag kassen er udsat, og derfor vil skade børns sikkerhed, sundhed eller udvikling, særligt pga. det psykiske risici forbundet hermed.

Samtidig vurderer vi, at den "brede" implementering af EU-direktiv 94/33/EF af 22. juni 1994 om beskyttelse af unge på arbejdspladsen, der lige nu lægges op til, er i strid med EU-retslige regler om implementeringer af direktiver, jf. de juridiske bemærkninger i dette høringssvar.

Den "brede" regulering, der lige nu lægges op til, er ligeledes jf. de juridiske bemærkninger i strid med forvaltningsretlige principper, idet en vejledning eller lignende om, hvilke former for lettere arbejde, børn på 13-14 år må varetage, ikke er en egnet reguleringsform til at vurdere og bestemme, hvordan en konkret bemyndigelse i et direktiv til en medlemsstat om at fastsætte nærmere bestemte regler skal udnyttes.

Slutteligt er det brancheforeningens overbevisning, at den "brede" regulering, der lige nu lægges op til, vil være så uklar, at borgere, virksomheder m.fl. ikke vil være i stand til at indrette sig efter loven, hvorfor den vil være i strid med det grundlæggende princip om at sikre retssikkerhed. Af Justitsministeriets vejledning 2023-11-23 nr. 9964 om lovkvalitet, afsnit 2, fremgår det således, at:

"Borgere, virksomheder m.v. er lovenes principielle og centrale adressater. Det er deres forhold, som hovedparten af lovgivningen har til formål at regulere. Det er derfor et grundlæggende retssikkerhedsmæssigt princip, at borgere, virksomheder m.v. skal være i stand til at forstå – og dermed indrette sig efter – lovene."

BRANCHEFORENINGEN

AF DANSKE
DISTRIBUTIONSVIRKSOMHEDER

”En række lovforslag bliver efter fremsættelsen genstand for debat i medierne. Denne debat er ofte af væsentlig betydning både for lovforslagets behandling i Folketinget og for offentlighedens indstilling til forslaget og dermed til den senere lov. Kvaliteten af debatten beror i vidt omfang på, om medierne sættes i stand til at overskue – og dermed videreformidle – lovforslagets indhold.

Når lovforslaget er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort, anvendes loven ofte i praksis bl.a. af advokater, dommere, forvaltningsmyndigheder og andre med juridisk uddannelse eller træning. Også hensynet til disse stiller væsentlige krav til lovgivningens affattelse. Der må ikke slækkes på kravene til lovgivningens forståelighed m.v. i tillid til, at læserens juridiske uddannelse eller træning vil klare de fortolkningsvanskeligheder, som en uklar eller i øvrigt dårlig lovgivning uundgåeligt medfører.

*Bl.a. af de anførte grunde må det understreges, at **det er vigtigt, at lovforslag affattes klart, systematisk, let læseligt og pædagogisk.** Det gælder først og fremmest selve lovteksten, men også bemærkningerne bør affattes efter disse retningslinjer.”*

Kun med politisk klarhed kan man sikre beskyttelsen af alle undervisningspligtige, samtidig med at vores forslag til tilføjelser til bekendtgørelsen vil sætte det nødvendige fokus på, at et fritidsjob ikke alene skal være sikkert og sundt fysisk, men også psykisk.

Med venlig hilsen

Ask Jessen

Adm. Direktør, Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder