

UDENRIGSMINISTERIET

1098

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

EUK

14. juli 2004

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Beskæftigelsesministeriets reviderede grundnotat om direktivforslag om gennemførelse af princippet om lige muligheder og ligebehandling af mænd og kvinder i spørgsmål om arbejde og beskæftigelse, KOM(2004) 279.

Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K

Ved Stranden 8
1061 København K
Tlf. 33 92 59 00
Fax 33 12 13 78
bm@bm.dk
www.bm.dk
SE-nr. 10 17 27 48

Revideret grundnotat om direktivforslag om gennemførelse af princippet om lige muligheder og ligebehandling af mænd og kvinder i spørgsmål om arbejde og beskæftigelse

Vedlagt fremsendes et revideret grundnotat vedrørende ovennævnte direktivforslag. Det reviderede grundnotat indeholder nu de indkomne høringssvar men er i øvrigt uændret i forhold til det tidligere fremsendte grundnotat.

Udenrigsministeriet anmodes om at forestå videreforsendelsen til Folketingets Europaudvalg.

Notatet er også oversendt elektronisk til Udenrigsministeriet.

Med venlig hilsen

Claus Hjort Frederiksen

Vores sag
7167-0002

Bilag
1

Beskæftigelsesministeriet

Folketingets Europaudvalg

AAN/søs/SHN
Arbejdsret/JIC

Kopi: Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg

29. juni 2004

Revideret grundnotat om direktivforslag om gennemførelse af princippet om lige muligheder og ligebehandling af mænd og kvinder i spørgsmål om arbejde og beskæftigelse, KOM (2004)279

Sag nr. 7167-0002

Opgave nr.

Baggrund

Rådet har den 26. april 2004 modtaget Kommissionens direktivforslag om gennemførelse om princippet om lige muligheder og ligebehandling af mænd og kvinder i spørgsmål om arbejde og beskæftigelse, KOM (2004)279. Kommissionen vedtog forslaget den 21. april 2004.

Formålet med forslaget er at forenkle, modernisere og forbedre Fællesskabets lovgivning om ligebehandling af mænd og kvinder ved at samle bestemmelser fra de direktiver, der i kraft af deres emne er indbyrdes forbundne, i ét direktiv med det formål at gøre Fællesskabets lovgivning klarere og mere effektiv. Ud over at sammenskrive direktiverne er formålet med forslaget at ændre nogle af bestemmelserne i de gældende direktiver for at bringe dem på linje med EF-domstolens retspraksis. Direktivet vil bidrage til juridisk sikkerhed og klarhed i gennemførelsen af princippet om ligebehandling mellem mænd og kvinder inden for arbejds- og beskæftigelsesområdet.

Ligebehandling mellem kvinder og mænd og forbudet mod forskelsbehandling på grund af køn er fundamentale principper i EU-retten, etableret i Traktatens artikel 2, 3, stk. 2, 13 og 130 og 141. De eksisterende direktiver, som er udviklet over de sidste 30 år, sørger for en stærk lovregulering.

På grund af væsentlige ændringer i disse direktiver er der en vis uoverensstemmelse mellem dem bl.a. på grund af forskellige definitioner af indirekte diskrimination, og teksterne er vanskelige at læse.

Sammenskrivningen omfatter følgende seks direktiver om ligebehandling mellem mænd og kvinder inden for beskæftigelsesområdet:

- Ligelønsdirektivet 75/117/EØF
- Ligebehandlingsdirektivet 76/207/EØF som ændret med direktiv 2002/73/EF om ligebehandling for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse og forfremmelse og arbejdsvilkår

- Direktiv 86/378/EØF som ændret ved direktiv 96/97/EF om ligebehandling i erhvervstilknyttede pensionsordninger
- Direktiv 97/80/EF om bevisbyrde i sager om forskelsbehandling pga. køn

De ændringer, som foreslås i forhold de gældende direktiver, indeholder en opdatering og modernisering af EU-lovgivningen ved at indarbejde retspraksis fra EF-domstolen i henseende til rækkevidden af indførelsen af princippet om ligeløn og pensionsordninger for offentligt ansatte.

Indhold

Formålet med forslaget er specificeret i dets titel. Det vil sige sikker gennemførelse af princippet om lige muligheder og ligebehandling af mænd og kvinder i spørgsmål om beskæftigelse og arbejde. Titlen tager også hensyn til gennemførelsen af definitionen af direkte og indirekte forskelsbehandling og både chikane og seksuel chikane, således som det er beskrevet i direktivet 2002/73/EF. Det indeholder også en definition af ligeløn, således som den er formuleret i EF-traktatens artikel 141, stk. 2, såvel som en definition af erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger indeholdt i direktiv 86/378/EØF, som er modificeret i direktiv 96/97 EF.

Dette direktivforslag omfatter alle på arbejdsmarkedet og indeholder følgende afsnit:

- **Almindelige bestemmelser**
Afsnittet indeholder bestemmelser om anvendelsen af de definitioner, som er indeholdt i de eksisterende ligebehandlingsdirektiver
- **Særlige bestemmelser**
Denne del af direktivforslaget omfatter tre kapitler:
 - Princippet om ligeløn for samme arbejde og arbejde af samme værdi.
 - Princip om ligebehandling i sociale sikringsordninger
 - Princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsfremmende uddannelse, forfremmelse og arbejdsvilkår.
- **Horisontale bestemmelser**
 - Klageadgang herunder retsmidler og håndhævelse.
 - Bevisbyrde.
 - Organer til fremme af ligebehandling.
- **Gennemførelse**

Nærheds- og proportionalitetsprincippet.

Sammenskrivning og opdatering af eksisterende direktiver for ligestillings- og ligebehandlingsområdet er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, fordi direktiverne medvirker til, at ligebehandlingsprincippet anvendes ens og effektivt på nationalt plan.

Indholdet af det forslåede instrument er også i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, da det giver medlemsstaterne den størst mulige frihed til at bestemme, hvordan den mest effektive gennemførelse af princippet om ligebehandling kan opnås.

Gældende dansk ret

Afhængig af forhandlingerne om direktivets udfald kan direktivet medføre behov for ændringer af dansk ret.

Høring

Forslaget har været sendt i høring i EU-specialudvalget for arbejdsmarkedet og sociale forhold. Følgende høringssvar er modtaget:

FA kan tilslutte sig, at der udarbejdes et enklere og mere sammenhængende instrument, som gør det mere overskueligt for arbejdsmarkedets parter.

KL og Amtsrådsforeningen er som udgangspunkt enig i, at en teknisk sammenskrivning af ligebehandlingsdirektivet med de to øvrige artikel 13-direktiver er hensigtsmæssig. I nærværende sag er der imidlertid ikke tale om en ren sammenskrivning, men også om indførelse af nye regler.

På den baggrund er det KL's opfattelse, at rækkevidden af sammenskrivningen og konsekvenserne af direktivforslagets nye bestemmelser ikke kan vurderes til fulde på nuværende tidspunkt.

Amtsrådsforeningen mener, at det bør sikres, at direktivet ikke bliver formuleret på baggrund af konkrete afgørelser. Dels kan afgørelserne være meget konkret begrundede og ikke generelt anvendeligt, dels kan der sættes spørgsmålstegn ved, om der er tale om en fast etableret praksis. Bestemmelserne må således være så generelt formulerede, at de kan rumme en udvikling i retspraksis. Hertil kommer, at sammenskrivningen af direktivet indeholder en række nye formuleringer, der vil føre til nye fortolkninger i de enkelte medlemsstater. Alt i alt er det Amtsrådsforeningens opfattelse, at sammenskrivningen i det nuværende udkast dels ikke har karakter af regelforenklings, dels at det ikke er "langtidsholdbart".

DA finder ikke, at der bør ske en sammenskrivning af de eksisterende ligestillingsdirektiver med eller uden ændringer, hvilket DA allerede har gjort opmærksom på i forbindelse med Kommissionens høring af "Options Paper" i juli 2003. En såkaldt "sammenskrivning" skal efter DA's opfattelse anskues som en ren politisk handling og ikke en teknisk, hvilket indholdet af forslaget da også tydeligt viser. Der er ikke fremlagt tilstrækkelige argumenter for "sammenskrivningen".

Medlemslandene har i deres nationale lovgivning taget højde for overlappninger og forældede regler og finder i tillæg hertil intet behov for at vedtage nye regler på området. I medlemsstaterne er det ikke direktiverne, der anvendes af brugerne (advokater, borgere m.v.) som primær retskilde, men derimod den nationale gennemførelseslovgivning m.v. Grundlaget for behovet for en sammenskrivning eksisterer derfor ikke.

DA vil foreslå som tidligere, at der i stedet bliver udarbejdet en vejledning på området frem for en egentlig sammenskrivning.

DA afholder sig fra en eksplicit gennemgang af de enkelte bestemmelser i direktivet, men fremkommer på dette tidlige tidspunkt i processen udelukkende med nogle overordnede og efter DA's opfattelse meget vigtige problemstillinger, som direktivforslaget om sammenskrivning rejser.

Generelt vil en sammenskrivning i udgangspunktet være en fordel for alle parter, idet det skal anskueliggøre og forenkle gældende regler, men en sammenskrivning bidrager dog i vidt omfang til nye problemstillinger og fortolkningsstivl. Dette gælder navnlig dette direktivforslag, hvor Kommissionen så at sige "lægger oveni".

Direktivforslaget indeholder en lang række nye formuleringer og bestemmelser, der automatisk vil indebære nye fortolkninger, hvilket er med til at skabe usikkerhed om retstilstanden samt åbner for en lang række sager ved domstolene på nationalt niveau og i EU. Alle medlemsstater bliver med et nyt direktiv nødsaget til at se på hele deres gennemførelseslovgivning igen. Det vil sige, at der med direktivet opnås den stik modsatte effekt. I stedet for klarhed fremmes uklarhed, nye fortolkningsspørgsmål og ny praksis opstår. DA finder derfor, at det er nødvendigt, at Rådets Juridiske Tjeneste gennemgår de enkelte bestemmelser med henblik på en vurdering heraf, førend der træffes en endelig afgørelse, ligesom en sådan gennemgang også skal ske nationalt.

Ydermere finder DA det f.eks. dybt problematisk, at en lang række af bestemmelserne i direktivet er en ny formulering af bestemmelserne i ændringsdirektivet til ligebehandlingsloven (2002/73/EC) - et direktiv som Danmark står over for at skulle implementere i national ret. Dette viser jo klart "sisyfos"-problemet i Kommissionens "forsøg" på sammenskrivning.

DA finder ikke, at en indskrivning af retspraksis i direktivet vil hjælpe til en forenkling eller lettelse i adgangen til reglerne, og det indebærer samtidig en risiko for modsætningslutninger. Domstolspraksis udvikler sig over tid, og hvad der er vigtigt i dag behøver ikke nødvendigvis være det i morgen. Således vil f.eks. visse ældre retsafgørelser ikke længere kunne påberåbes med samme styrke, medens andre afgørelser må ses som konkrete og derfor ikke egnede som grundlag for direktivindskrivning. Selve valget og fortolkningen af afgørelserne og deres præmisser er udtryk for en skabelse af nye retlige normer.

Hertil kommer, at der kan stilles spørgsmålstejn ved den retspraksis, som Kommissionen har valgt som værende af afgørende retlig betydning for fortolkningen af bestemmelserne. Dette gør sig specielt gældende i relation til spørgsmålet om pension, hvor DA langt fra finder den indskrevne domstolspraksis værende så veletableret og tilstrækkelig som forudsat af Kommissionen.

Herudover ser DA intet behov for, at der vedtages nye bestemmelser på ligelønsområdet, hvor der allerede nationalt og på EU-niveau er en veludviklet praksis om princippet for ligeløn for samme arbejde eller arbejde af samme værdi. Ligeløn er et fokusområde både nationalt og internationalt, og ydermere pågår der en lang række initiativer både nationalt og internationalt, der skal medvirke til at synliggøre og forklare de bagvedliggende årsager og mekanismer for lønforskellene mellem mænd og kvinder og fjerne diskrimination.

Ydermere kommer direktivforslaget på et tidspunkt, hvor parterne på europæisk plan arbejder med at udarbejde et "framework for action", der på udvalgte områder (det kønsopdelte arbejdsmarked, familieliv/arbejdsliv, kvinder i ledelsen samt ligeløn) vil binde de europæiske parter til at arbejde for de identificerede emner. Selve arbejdet med de nye regler vil medvirke til at besværliggøre og modarbejde dette fælles arbejde.

Endelig er rækkevidden og konsekvenserne af direktivforslagets nye bestemmelser for så vidt angår ligeløn og pension på baggrund af forslagets bemærkninger uigennemskueligt. Dette skal efter DA's opfattelse afklares, før end man går videre med direktivet.

DA forudsætter, at man løbende bliver inddraget i forbindelse med direktivforslagets fortsatte behandling.

FTF kan generelt tilslutte sig formålet med forslaget om at forenkle, modernisere og forbedre lovgivningen om ligebehandling af mænd og kvinder ved at samle bestemmelser, der vedrører ligebehandling i én retsakt og tilpasse direktivbestemmelserne efter udviklingen i retspraksis således, at fællesskabets lovgivning på området bliver klarere og mere overskuelig.

Da imidlertid en række af de forhold, der medtages i direktivforslaget, henhører under direktiv nr. 2002/73/EF, som først skal behandles på et møde den 17. juni 2004 i Beskæftigelsesministeriet, forbeholder FTF sig ret til at vende tilbage herom.

Herudover skal FTF fremsætte følgende bemærkninger til de væsentligste fornyelser i forslaget:

FTF har noteret sig, at det efter EF-domstolens retspraksis er foreslået, at der i relation til vurdering af ligeløn er indført et nyt element, der er mere omfattende end hidtidige udgangspunkter om arbejdet ved samme virksomhed eller tjeneste i forbindelse ved sammenligning af arbejde med samme værdi, nemlig én og samme kilde.

FTF kan tilslutte sig, at man arbejder med dette begreb, såfremt det indebærer en højere grad af sikkerhed for ligelønsbehandling men må bemærke, at man finder, at det kunne være hensigtsmæssigt nærmere at få belyst begrebets omfang og rækkevidde, herunder om det giver lønmodtagere en tilstrækkelig sikkerhed.

Hvad angår ligebehandling og pensionsordninger for tjenestemænd tilslutter FTF sig, at EF-domstolens praksis indskrives i direktivet.

FTF kan tilslutte sig, at bestemmelserne om delt bevisbyrde kommer til at omfatte alle områder, der falder ind under forslagets materielle anvendelsesområde, idet FTF finder, at dette betyder en øget lønmodtagerbeskyttelse. FTF må dog bemærke, at man forudsætter, at begrebet omvendt bevisbyrde opretholdes vedrørende graviditet m.v.

FTF kan tilslutte sig, at man opfordrer til, at medlemsstaterne fremmer dialogen mellem arbejdsmarkedets parter og i overensstemmelse med national praksis med de ikke statslige organisationer.

Endvidere noterer FTF sig positivt, at der lægges op til, at medlemsstaterne bør fastsætte effektive sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen af direktivet, og som har afskrækkende virkning i tilfælde af handlinger, der træder imod forpligtelserne i direktivet.

Tidligere forelæggelser

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Europa-Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Det er muligt, forslaget får lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget forventes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at få samfundsøkonomiske konsekvenser.