

NOTAT



18-04-2015

Sagsnr. 2015-1122

CAL

Kathrine Storm Waage

Høringsnotat til ændring af lov om Ligebehandlingsnævnet

Indledning

Lovforslag om ændring af lov om Ligebehandlingsnævnet (Indførelse af krav om retlig interesse, formandsafgørelser samt mulighed for at Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution kan indbringe visse sager for Ligebehandlingsnævnet m.v.) har været sendt i ekstern høring fra den 16. marts 2015 med frist den 1. april 2015. Følgende høringsberettigede organisationer og myndigheder har afgivet høringssvar:

- Advokatrådet
- Akademikerne
- Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU)
- Danske Advokater
- Dansk Arbejdsgiverforening (DA)
- Danske Handicaporganisationer (DH)
- Danske Regioner
- Den Danske Dommerforening
- Finansrådet
- Forhandlingsfællesskabet
- Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF)
- Håndværksrådet
- Institut for Menneskerettigheder (IMR)
- Kommunernes Landsforening (KL)
- Kvinderådet
- Landsforeningen for bøsser, lesbiske, biseksuelle og transpersoner (LGBT Danmark)
- Landsorganisationen i Danmark (LO)
- Ligebehandlingsnævnet
- Socialpædagogerne

Generelle bemærkninger til de indkomne høringssvar

En række af de høringsberettigede organisationer har ingen bemærkninger til lovforslaget. Det gælder Den danske dommerforening, Finansrådet, KL og Socialpædagogerne.

Flere af de høringsberettigede organisationer er positive i forhold til, at der indføres et krav om retlig interesse, idet der dog også er en række spørgsmål hertil. Det gælder Akademikerne, Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Danske Regioner og Håndværksrådet.

Flere af de høringsberettigede organisationer er positive i forhold til, at Institut for Menneskerettigheder får kompetence til at indbringe sager af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet. Det gælder Akademikerne, Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), Danske Regioner, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Kvinderådet og LO.

En række af de høringsberettigede organisationer kvitterer endvidere positivt for, at der indføres mulighed for formandsafgørelser. Det gælder f. eks Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Danske Regioner og Kvinderådet. En række af de høringsberettigede organisationer ser dog ikke formandsafgørelser som en god løsning.

Flere af de høringsberettigede organisationer har bemærkninger og forslag til lovforslaget, som adresseres nedenfor. Nogle af disse har givet anledning til, at lovforslaget er blevet præciseret:

Advokatrådet

Advokatrådet bemærker, at lovforslaget ikke forholder sig til de EU-retlige aspekter, idet EU-forpligtelserne ikke er omtalt i lovforslaget.

Advokatrådet bemærker videre, at det er væsentligt, at der med udgangspunkt i Ligebehandlingsnævnets nuværende praksis opsættes klare retningslinjer for, hvad der ligger i begrebet ”retlig interesse”, idet Advokatrådet finder det uklart, om der er et behov for den foreslåede ændring. Advokatrådet henviser i den forbindelse til to afgørelser fra Ligebehandlingsnævnet, som netop afviser sager fra nævnsbehandling under henvisning til manglende retlig interesse.

Videre bemærker Advokatrådet, at en stramning af klageadgangen kan føre til afvisning af sager ved Ligebehandlingsnævnet om såkaldt ”discrimination by association”. Dette finder Advokatrådet uheldigt. Advokatrådet finder det videre retssikkerhedsmæssigt usikkert, hvis det overlades fuldt ud til Institut for Menneskerettigheder at indbringe sådanne klager for Ligebehandlingsnævnet.

Angående formandsafgørelser er Advokatrådet tilfreds med, at disse alene ønskes anvendt i sager, hvor praksis er klar, og hvor Ligebehandlingsnævnet vurderer, at der er tale om en fast rets- eller nævnspraksis. Advokatrådet bemærker dog, at Ligebehandlingsnævnet bør udvise tilbageholdenhed med anvendelse af formandsafgørelser, indtil nævnspraksis eventuelt er bekræftet i retspraksis.

Beskæftigelsesministeriet bemærker

Ligebehandlingsnævnet er en national foranstaltning, der er oprettet, uden at der er krav herom fra EU, idet EU-retten ikke kræver, at medlemslandene skal oprette særlig klagenævn for ligebehandling som det danske Ligebehandlingsnævn. Beskæftigelsesministeriet vurderer derfor ikke, at der er EU-retlige aspekter ved lovforslaget.

Beskæftigelsesministeriet har tilpasset formuleringen i lovforslagets bemærkninger i forhold til at imødegå eventuel usikkerhed om, hvordan Ligebehandlingsnævnet i dag afgrænser begrebet klageberettigelse. Beskæftigelsesministeriet deler dog ikke

Advokatrådets opfattelse angående behovet for en gennemgang af Ligebehandlingsnævnets praksis om, hvornår en person er klageberettiget.

Med hensyn til Advokatrådets bekymring om, at en stramning af klageadgangen vil kunne føre til afvisning af sager ved Ligebehandlingsnævnet om ”discrimination by association”, som ifølge EU-Kommissionen udgør diskrimination, deler Beskæftigelsesministeriet ikke denne. Nærværende lovforslag ændrer ikke ved, at Ligebehandlingsnævnet bl.a. har pligt til at foretage en EU-konform fortolkning, der er et overordnet fortolkningsprincip, ved fortolkningen af national ret.

Med hensyn til, at det fuldt ud overlades til Institut for Menneskerettigheder fremover at kunne indbringe sager af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet, mener Beskæftigelsesministeriet ikke, at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt som anført af Advokatrådet. Denne del af lovforslaget er netop udtryk for, at det er vigtigt, at Ligebehandlingsnævnet kan behandle visse typer af sager, selvom der ikke kan identificeres et konkret offer. Endvidere vil en person også fremadrettet kunne indbringe sager af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse for nævnet, hvis personen har en retlig interesse i at få prøvet sagen. Der er således ikke tale om, at det kun er instituttet, der vil kunne indbringe sådanne sager.

I forhold til anvendelse af formandsafgørelser er Beskæftigelsesministeriet enig med Advokatrådet i, at denne form for afgørelse alene bør anvendes, hvis der foreligger en velkonsolideret praksis, og at det kan indgå i Ligebehandlingsnævnets vurdering af, om formandsafgørelser kan anvendes, om en given nævnspraksis er bekræftet i retspraksis. Beskæftigelsesministeriet har tilpasset formuleringen i lov-bemærkningerne i overensstemmelse hermed.

Akademikerne

Med hensyn til indførelse af formandsafgørelser finder Akademikerne, at denne del af lovforslaget udgør en u hensigtsmæssig forringelse af retssikkerheden, og at det vil føre til, at flere vil undlade at efterkomme nævnets afgørelser og i stedet for indbringe sagen for de civile domstole.

Beskæftigelsesministeriet bemærker

Som det fremgår af lovforslaget, er det Beskæftigelsesministeriet vurdering, at brug af formandsafgørelser ikke giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, idet det er forudsat i lovforslaget, at disse alene anvendes, hvor praksis er klar, og hvor nævnsbehandling ikke i øvrigt er nødvendig. Hertil kommer, at formanden for nævnet landsdommer eller præsident eller vicepræsident for Sø- og Handelsretten, ligesom næstformændene skal være byretsdommere.

Det sikres dermed, at en formandsafgørelse altid vil blive truffet af en person, der har erfaring med at træffe afgørelser og begrunde sådanne konkrete sager. Beskæftigelsesministeriet vurderer derfor ikke, at afgørelser, der er truffet af et medlem af formandskabet, i højere grad vil blive indbragt for de almindelige domstole end de sager, der er blevet afgjort under nævnsbehandling.

Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU)

CFU er bekymret for, at der sekretariatsmæssigt kan træffes afgørelse om afvisning af en sag på baggrund af manglende retlig interesse. CFU mener, at sådanne afgørelser bør træffes efter nævnsbehandling.

CFU er endvidere af den opfattelse, at indførelse af formandsafgørelser er uhenigtsmæssig, idet der er en risiko for, at Ligebehandlingsnævnets afgørelser ikke efterkommes.

CFU henviser endvidere til LO's høringssvar.

Beskæftigelsesministeriet bemærker

Det fremgår af § 10, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 1431 af 19. december 2008 om Ligebehandlingsnævnets forretningsorden, at sekretariatets afgørelse om at afvise en sag, fordi den ikke skønnes egnet til behandling ved nævnet, eller hvor sekretariatet skønner, at det er åbenbart, at der ikke kan gives klageren medhold i sagen, kan indbringes for nævnet inden for en frist af 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. De typer af afgørelser, der er afgjort af sekretariatet, og som kan indbringes for nævnet, svarer til de, der er nævnt i lovens § 8, stk. 1, og stk. 2.

Beskæftigelsesministeren fastsætter nævnets forretningsorden efter forhandling med ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold, jf. lov om Ligebehandlingsnævnets § 3, stk. 6. Beskæftigelsesministeren vil efter en eventuel vedtagelse af lovforslaget tage initiativ til, at der fastsættes en ny forretningsorden for Ligebehandlingsnævnet og vil i den forbindelse medtage et forslag om, at en afgørelse fra sekretariatet om at afvise en sag på grund af manglende retlig interesse kan indbringes for nævnet i lighed med de to andre typer af afgørelser, der er nævnt i lovens § 8.

Angående bemærkningerne om formandsafgørelser henvises til bemærkningerne til Akademikernes høringssvar.

Danske Advokater

Danske Advokater henviser i sit høringssvar til Advokatrådets høringssvar.

Beskæftigelsesministeriet bemærker

Jf. ministeriets bemærkninger til Advokatrådets høringssvar ovenfor.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA)

DA påpeger, at der i lovbemærkningerne bør redegøres nærmere for indholdet af begreberne "principiel karakter" og "almindelig offentlig interesse".

DA foreslår videre, at der i tillæg til ønsket om at målrette Ligebehandlingsnævnets behandling af sager med relevans, indføres et klagegebyr i lighed med praksis i øvrige klagenævn. DA henviser til, at indførelse af et klagegebyr har en adfærdsregulerende effekt i forhold til at sikre, at et nævn alene skal beskæftige sig med reelle og relevante sager.

DA finder det hensigtsmæssigt at indføre en mulighed for formandsafgørelser, men er ikke enig i, at sådanne sager bør omfatte det nævnte eksempel i bemærkning-

nes punkt 2.2.2, idet DA ikke mener, at der er tale om en ukompliceret sag, når det kan lægges til grund, at en arbejdsgiver ikke har løftet sin bevisbyrde for, at afskedigelse af en gravid kvinde ikke har noget med graviditeten at gøre.

DA foreslår videre, at der indføres en mulighed for en præjudiciel prøvelse ved Ligebehandlingsnævnet af, om en klage er umiddelbart grundløs, eller om sagen indebærer et åbenbart behov for parts- og vidneforklaringer.

Beskæftigelsesministeriet bemærker:

Beskæftigelsesministeriet vurderer ikke, at det er muligt nærmere at definere, hvornår en sag er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, udover at der vil være tale om sager, som enten rejser hidtil uafklarede lovforklaringsspørgsmål, eller som vurderes at være indgribende i forhold til en større gruppe af personer. Det vil således være Institut for Menneskerettigheder, der i første omgang fastlægger det nærmere indhold af disse begreber.

Med hensyn til indførelse af betaling for at klage til Ligebehandlingsnævnet er dette ikke en del af den politiske aftale og indgår derfor ikke i lovforslaget.

DA's kommentar angående det nævnte eksempel i bemærkningernes punkt 2.2.2. er taget til efterretning, og teksten er justeret.

Angående DA's forslag om at indføre en præjudiciel prøvelse af, om en klage er umiddelbart grundløs, eller om sagen indebærer et åbenbart behov for parts- og vidneforklaringer, skal Beskæftigelsesministeriet bemærke, at Ligebehandlingsnævnets sekretariat allerede i dag kan træffe afgørelse om afvisning af klager, der ikke skønnes egnede til nævnsbehandling, jf. lovens § 5, stk. 4. Sekretariatet kan også afvise klager, hvis det må anses for åbenbart, at der ikke kan gives klager medhold i sagen. Dette følger af § 10, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1431 af 19. december 2008 om Ligebehandlingsnævnets forretningsorden.

Danske Handicaporganisationer (DH)

DH bemærker, at adgangen til at få sin klage behandlet bør bestå, hvis klager tilhører den gruppe af personer, der eventuelt har været udsat for ulovlig forskelsbehandling.

DH anfører endvidere, at der uden for arbejdsmarkedet bør indføres et forbud mod forskelsbehandling af handicappede.

Beskæftigelsesministeriet bemærker

Lovforslaget udmønter den politiske aftale, der blev indgået mellem regeringen og Folketingets partier den 2. marts 2015, der bl.a. indeholder et initiativ om, at klager skal have en retlig interesse, førend vedkommendes klage kan behandles af nævnet.

Forhandlingsfællesskabet

Forhandlingsfællesskabet bemærker, at det bør fremgå af lovbemærkningerne, at generelle forespørgsler fortsat kan behandles af Ligebehandlingsnævnet, selvom der indføres et krav om retlig interesse.

Forhandlingsfællesskabet finder videre, at det kan give anledning til retssikkerhedsmæssige overvejelser at indføre formandsafgørelser, fordi ligebehandlingssager ofte afgøres helt konkret. Endvidere henvises til, at det ikke vil være hensigtsmæssigt, hvis forslaget medfører, at nævnets afgørelser i større grad indbringes for de civile domstole.

Der henvises endvidere til høringssvar fra LO, FTF, Akademikerne samt Forhandlingsfællesskabets medlemsorganisationer.

Beskæftigelsesministeriet bemærker

Ifølge § 7 i bekendtgørelse nr. 1431 af 19. december 2008 om Ligebehandlingsnævnets forretningsorden kan Ligebehandlingsnævnets sekretariat rådgive borgere, virksomheder, organisationer, myndigheder m.v. med hensyn til, hvor og hvorledes en sag om diskrimination kan indbringes.

Ligebehandlingsnævnets sekretariat kan endvidere rådgive om nævnets praksis i forbindelse med forespørgsler fra privatpersoner, offentlige myndigheder, fagforeninger m.fl., der ønsker at hjælpe deres medlemmer mv. Forslaget om indførelse af et krav om retlig interesse berører ikke denne praksis. Dette er præciseret i lov-bemærkningerne.

Med hensyn til Forhandlingsfællesskabets bemærkninger om formandsafgørelser henvises til Beskæftigelsesministeriets bemærkninger til Akademikernes hørings-svar.

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF)

FTF bemærker, at det er u hensigtsmæssigt, at det fremover ikke vil være muligt at rette generelle forespørgsler til Ligebehandlingsnævnet.

Videre anfører FTF, at det er uklart, hvad der menes med retlig interesse i henhold til lovforslagets almindelige bemærkninger.

FTF forudsætter, at der ikke er ændret på, at den, der har en retlig interesse kan lade sig repræsentere ved andre, eksempelvis ved faglig organisation eller ved advokat.

Beskæftigelsesministeriet bemærker

Beskæftigelsesministeriet bemærker, at det også fremover vil være muligt at rette generelle forespørgsler til Ligebehandlingsnævnet, jf. ministeriets bemærkninger til høringssvaret fra Forhandlingsfællesskabet.

Angående FTF's bemærkninger om afgrænsningen af begrebet retlig interesse kan henvises til Beskæftigelsesministeriets bemærkninger til Advokatrådets hørings-svar.

Beskæftigelsesministeriet kan bekræfte, at lovforslaget ikke ændrer på adgangen til som klager at lade sig partsrepræsentere under sagens behandling i Ligebehandlingsnævnet f.eks. af en fagforening. Beskæftigelsesministeriet har præciseret dette i lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder

Instituttet finder, at forslaget er positivt og egnet til at styrke Ligebehandlingsnævnets arbejde.

I forhold til den del af lovforslaget, som handler om instituttets kompetence til at indbringe sager af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet, anfører instituttet, at det ikke er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at orientere alle klagere, som har fået afvist deres klage på grund af manglende retlig interesse, om instituttets kompetence til at indbringe sager for nævnet.

Videre anfører instituttet, at hvis det fastholdes, at klager skal orienteres om instituttets kompetence til at indbringe sager for Ligebehandlingsnævnet, bør klager samtidig få at vide, at alle afgørelser om afvisning på grund af manglende retlig interesse rutinemæssigt sendes til orientering til instituttet.

Endelig anfører instituttet i sit høringssvar, at der i den foreslåede § 1, stk. 7, og § 2, stk. 2, indsættes en henvisning til, at instituttets nye kompetence også omfatter de i § 1, stk. 2-5, beskrevne love og overenskomster.

Beskæftigelsesministeriet bemærker

Angående Institut for Menneskerettigheders bemærkning om, at en klager, som har fået sin klage afvist på grund af manglende retlig interesse, ikke bør orienteres om instituttets kompetence til at indbringe sager for Ligebehandlingsnævnet, så ligger dette i den politiske aftale, der ligger til grund for nærværende lovforslag.

Med hensyn til instituttets bemærkning om, at klager samtidig skal orienteres om, at alle afgørelser om afvisning på grund af manglende retlig interesse rutinemæssigt sendes til orientering til instituttet, finder ministeriet ikke, at dette giver anledning til ændringer i lovforslaget, idet forslaget kan overvejes i forbindelse med en kommende revision af Ligebehandlingsnævnets forretningsorden.

Med hensyn til instituttets forslag om at indsætte en henvisning til § 1, stk. 5, i det foreslåede § 1, stk. 7, og § 2, stk. 2, vurderes dette ikke at være hensigtsmæssigt. Hvis instituttet fik kompetence til at indbringe sager nævnt i § 1, stk. 5, for Ligebehandlingsnævnet, vil det betyde, at instituttet kunne iværksætte en efterprøvelse af kollektive overenskomsters lovlighed. Dette vil rejse en række principielle spørgsmål og gå ud over formålet med at give instituttet en selvstændig kompetence til at indbringe sager for Ligebehandlingsnævnet (at kompensere på den indskrænkning af adgangen til at indbringe sager for Ligebehandlingsnævnet, som kravet om retlig interesse for den enkelte klager indebærer).

Kvinderådet

Kvinderådet finder det betænkeligt, at Institut for Menneskerettigheder skal løfte opgaven med at indbringe sager af principiel karakter eller af almen offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet inden for sin nuværende bevilling.

Kvinderådet finder det ligeledes beklageligt, at Institut for Menneskerettigheder kan afvise at bringe en sag videre til nævnet uden begrundelse.

Kvinderådet er videre af den opfattelse, at Ligebehandlingsnævnet bør kunne tage sager op af egen drift.

Beskæftigelsesministeriet bemærker

Det er vurderingen, at Institut for Menneskerettigheders opgave med at indbringe sager af principiel karakter eller af almen offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet kan løftes inden for den eksisterende bevilling.

Vedrørende det forhold, at Institut for Menneskerettigheder ikke skal begrunde, hvorfor instituttet vælger at indbringe eller ikke at indbringe en bestemt sag for Ligebehandlingsnævnet, skyldes dette, at instituttet ikke træffer en afgørelse i forvaltningslovens forstand i disse sager. Beskæftigelsesministeriet har på baggrund af høringssvaret fra Kvinderådet uddybet dette i lovforslagets bemærkninger.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Ligebehandlingsnævnet bør kunne tage sager op af egen drift, kan Beskæftigelsesministeriet henvise til, at Institut for Menneskerettigheder har kompetencen til at tage sager op af egen drift som led i instituttets kompetence som ligebehandlingsorgan vedrørende køn, race, og etnisk oprindelse. Endvidere har instituttet kompetence til at tage sager op af egen drift inden for områderne handicap, religion/tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder og national og social oprindelse.

Det kan endvidere være vanskeligt at fungere som et upartisk tvistløsningsorgan, hvis det pågældende organ skal engagere sig til fordel for en af parterne ved at tage initiativ til at rejse en klage.

Det bemærkes, at ordningen med, at Institut for Menneskerettigheder kan indbringe sager af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet evalueres to år efter ikrafttræden ifølge den politiske aftale.

Landsorganisationen i Danmark (LO)

LO anfører, at LO's medlemsforbund tidligere har brugt Ligebehandlingsnævnet i forbindelse med generelle forespørgsler, og at man ikke finder det hensigtsmæssigt, hvis det fremover ikke er muligt.

LO anfører videre, at lovforslagets punkt 1 giver anledning til tvivl om, hvad der menes med retlig interesse.

Med hensyn til, at et medlem af Ligebehandlingsnævnets formandskab kan træffe afgørelser alene i sager, hvor der er etableret en fast praksis, er LO af den opfattelse, at dette vil betyde, at flere sager vil blive indbragt for domstolene.

Beskæftigelsesministeriet bemærker

Beskæftigelsesministeriet kan angående Ligebehandlingsnævnets mulighed for fremadrettet at behandle generelle forespørgsler henvise til Beskæftigelsesministeriets bemærkninger til Forhandlingsfællesskabets høringssvar.

Med hensyn til den nærmere forståelse af begrebet retlig interesse kan Beskæftigelsesministeriet henvise til ministeriets bemærkninger til Advokatrådets høringssvar.

Ligebehandlingsnævnet

Ligebehandlingsnævnet anfører, at eksemplet i lovforslagets bemærkninger under punkt 2.2.2. er uhensigtsmæssig i lyset af Højesterets dom af 1. oktober 2014, sag 322/2012, og dom af 12. marts 2015, sag nr. 180/2014.

Ligebehandlingsnævnet anfører videre, at det kan synes uhensigtsmæssigt at give Institut for Menneskerettigheder orientering om afgørelser i sager, hvor der er givet afslag på grund af manglende retlig interesse, men som åbenbart ikke har principiel karakter, samt at oplyse klagerne om instituttets kompetence i disse sager.

Beskæftigelsesministeriet bemærker

Ligebehandlingsnævnets bemærkninger angående det nævnte eksempel i bemærkningernes punkt 2.2.2 er taget til efterretning, og teksten er justeret, idet det nævnte eksempel er taget ud af lovforslaget, jf. også Beskæftigelsesministeriets bemærkninger til DA's høringssvar.

Med hensyn til Ligebehandlingsnævnets bemærkning om, at det er uhensigtsmæssigt at give instituttet orientering om afgørelse i sager, hvor der er givet afslag på grund af manglende retlig interesse samt give klager orientering om instituttets kompetence, kan Beskæftigelsesministeriet henvise til ministeriets bemærkninger til Ligebehandlingsnævnets høringssvar.