

Afdeling: Koncern HR, Jura og Forhandling  
Journal nr.: 16/40737  
Dato: 28. marts 2017

## Juridisk vurdering af forslag fra Liberal Alliance og Nye Borgerlige om krav til Region Syddanmarks sundhedspersonale om ideologisk, politisk og religiøs neutral fremtoning i arbejdstiden

Liberal Alliance og Nye Borgerlige har fremsat et beslutningsforslag om at sundhedspersoner ansat i Region Syddanmark, i arbejdstiden skal fremstå ideologisk, politisk og religiøst neutrale.

Forslaget begrundes med:

- hensyn til patienter og andre brugere af Region Syddanmarks sundhedsvæsen
- det er vigtigt at når man er syg og/eller sundhedsbruger kun møder neutrale personer og ikke skal forholde sig til sundhedspersoners ideologier.
- Frygt for at det i fremtiden vil blive et øget problem.

Regionsrådet har besluttet, at administrationen skal udarbejde en juridisk vurdering af lovligheden af forslaget. På den baggrund har Koncern HR udarbejdet følgende vurdering.

### 1. Vedr. "sundhedspersoner" og proportionalitet

Forslaget om ideologisk, politisk og religiøs neutralitet retter sig mod "sundhedspersoner ansat i Region Syddanmark".

Det forvaltningsretlige princip om proportionalitet medfører, at Region Syddanmark som forvaltning er forpligtet til at benytte det mindst indgribende virkemiddel.

Det vurderes derfor, at forslaget retter sig mod sundhedspersoner, der i deres primære arbejdsopgave har direkte kontakt med borgere/patienter. Denne vurdering er ligeledes i overensstemmelse med EU-dommen Samira Achbita mod G4S (C-157/15) (se nærmere nedenfor under punkt 6.3).

### 2. Hvad er et politisk, ideologisk eller religiøst symbol?

Det er vanskeligt at give en udtømmende definition af, hvad et ideologisk, politisk eller religiøst symbol er.

Beklædningsgenstande, der bæres som følge af den pågældendes religiøse overbevisning, må defineres som **religiøse symboler**. En sådan definition ligger tæt op ad håndteringen af kravet om dommers politiske og religiøse neutralitet, der, ved Lov nr. 495 af den 12. juni 2009, blev indført i retsplejeloven som ny § 56.

Af lovforslagets fremsættelse den 19. december 2008 fremgår det af afsnit 4.2, at bestemmelsen:

*"... ikke omfatter enhver fremtræden, som det er muligt at fortolke som en meningstilkendegivelse om religiøse eller politiske anliggender eller om et ubevidst udslag af dommerens personlige holdning til sådanne spørgsmål. Bestemmelsen omfatter alene adfærd og påklædning m.v., som er egnet til at blive opfattet af andre som en tilkendegivelse om dommerens eventuelle religiøse eller politiske tilhørsforhold eller en tilkendegivelse om den pågældende dommers personlige holdning til et religiøst*

eller politisk emne i øvrigt. Opfattelsen hos de tilstedeværende under det pågældende retsmøde eller dommerens egen bevæggrund er således ikke i sig selv afgørende for vurderingen af, om den pågældende adfærd eller påklædning er omfattet af forbuddet, idet der skal være tale om synlig påklædning, udsagn eller adfærd i øvrigt, som alment opfattes som motiveret af at ville vise et bestemt religiøst tilhørsforhold m.v. eller en bestemt politisk overbevisning m.v. Det er uden betydning, om en bestemt adfærd, f.eks. brug af en bestemt påklædning, antages at være påbudt i religiøse skrifter eller blot anvendes sædvanemæssigt af udøvere af en bestemt religion, når den i øvrigt er egnet til at blive opfattet som en tilkendegivelse om den pågældendes religiøse tilhørsforhold m.v.”.

**Politiske symboler** kan eksempelvis være politiske partiers logo eller symboler.

**Ideologiske symboler** kan eksempelvis være det kommunistiske symbol med hammer og segl.

### 3. Kan både synlige og skjulte symboler forbydes af arbejdsgiveren?

Som forslaget er stillet vedrører kravet om neutralitet *fremtoningen*. Neutralitetskravet bør dermed alene vedrøre *synlige* symboler.

Når forslaget begrundes med, at Region Syddanmark ønsker at ”fremstå” neutralt, vil dette formål være opfyldt ved, at medarbejderne ikke synligt tilkendegiver sit ideologiske, politiske eller religiøse synspunkt. Det vurderes derfor, at det ikke vil være proportionalt at kræve, at medarbejderen ikke må bære skjulte symboler.

En medarbejder, der er tatoveret med et kors på armen må kunne blive bedt om, at tage tøj på, der dækker dette, men det vil ikke være proportionalt helt at forbyde sådanne tatoveringer, der må sidestilles med et skjult symbol.

### 4. Kan man alene forbyde *specifikke* symboler?

Det vurderes, at indførelsen af et forbud for regionens ansatte, der alene retter sig mod visse ideologiske, politiske eller religiøse symboler i forbindelse med varetagelsen af den ansattes arbejde, medens andre ideologiske, politiske eller religiøse symboler tillades, vil stride mod forskelsbehandlingsloven og de forvaltningsretlige principper om nødvendighed og proportionalitet.

Det vil derfor være afgørende for lovligheden, at en politik om ideologisk, politisk og religiøs neutralitet, retter sig mod *alle* symboler indenfor ideologi, politik og religion.

## 5. Ansættelsesretlige forhold

### 5.1 Konsekvenser af overtrædelse af politikken

Hvis det fremlagte forslag vedtages som en ny politik i Region Syddanmark, så vil denne politik skulle håndhæves på linje med regionens øvrige politikker. Det betyder, at der vil kunne iværksættes disciplinære sanktioner over for en medarbejder, der overtræder politikken.

### 5.2 Omplaceringsforpligtelse

Hvis Region Syddanmark indfører en politik om ideologisk, politisk og religiøs neutralitet, vil regionen skulle tilbyde omplacering til de medarbejdere, der fortsat ønsker at bære politiske, ideologiske og/eller religiøse symboler, jf. EU-dommen Samira Achbita mod G4S (C-157/15) (se nærmere nedenfor under punkt 6.3).

### **5.3 Er indførelsen af en politik om ideologisk, politisk og religiøs neutralitet en væsentlig stillingsændring?**

Det kan ikke afvises, at indførelsen af en politik om ideologisk, politisk og religiøs neutralitet, vil kunne være en væsentlig stillingsændring for den enkelte medarbejder. Hvis en medarbejder hidtil har kunnet udøve sin overbevisning ved at bære et symbol af enten ideologisk, politisk eller religiøs karakter, vil det kunne være indgribende for ansættelsen, at den pågældende medarbejder ikke længere har mulighed for dette, uden at overtræde politikken derom, med de disciplinære sanktioner, der derved kan iværksættes (eksempelvis advarsel, opsigelse eller bortvisning).

Hvis det konkluderes for den enkelte, at der er tale om en væsentlig stillingsændring, skal politikken varsles over for medarbejderen, med medarbejderens individuelle opsigelsesvarsel. Medarbejderen skal tilbydes omplacering (se punkt 5.2 og 6.3). Hvis ikke det er muligt at omplacere medarbejderen, vil medarbejderen kunne vælge mellem at acceptere stillingsændringen eller betragte sig som opsagt.

## **6. Lovgivning, konventioner og EU-ret**

### **6.1 Forskelsbehandlingsloven**

#### *6.1.1 Direkte forskelsbehandling*

Det vurderes, at indførelsen af et generelt krav om ideologisk, politisk og religiøs neutralitet for alle sundhedspersoner ansat i Region Syddanmark, der i deres primære arbejdsopgave har direkte kontakt med borgere/patienter, ikke vil være *direkte* forskelsbehandling i forskelsbehandlingslovens forstand.

Forskelsbehandlingslovens omdrejningspunkt er, at personer ikke – hverken direkte eller indirekte – på grund af *race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse*, må behandles ringere end andre bliver, er blevet eller vil blive i tilsvarende situationer (§ 1, stk. 1).

En generel politik om ideologisk, politisk og religiøs neutralitet, vil *ikke* forskelsbehandle ansøgere eller medarbejdere af en bestemt race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse, da det vil være alle sundhedspersoner med direkte patient-/borgerkontakt som deres primære arbejdsopgave, uanset race, tro, politisk overbevisning mv., der vil være underlagt kravet.

#### *6.1.2 Indirekte forskelsbehandling*

Det vurderes, at et generelt krav om ideologisk, politisk og religiøs neutralitet, *kan* være indirekte forskelsbehandling, da det ikke kan afvises, at ansøgere/medarbejdere af visse ideologier, politiske orienteringer og/eller religioner stilles ringere end andre, som følge af et sådant neutralitetskrav, jf. forskelsbehandlingslovens § 1, stk. 3.

Det fremgår af forarbejderne til forskelsbehandlingslovens § 1, stk. 3, at:

*”Beklædningskrav kan på samme måde være udtryk for indirekte forskelsbehandling, hvis en arbejdsgivers krav til de ansattes påklædning, fremtoning m.v. fortrinsvis rammer visse etniske grupper. Det er imidlertid ikke nødvendigvis udtryk for ulovlig indirekte forskelsbehandling, hvis en arbejdsgiver kræver, at de ansatte bærer uniform eller en bestemt beklædning, hvis dette er en del af virksomhedens præsentation udadtil, og hvis dette krav stilles konsekvent til alle ansatte i samme stillinger/stillingskategori”.*

Der foreligger indirekte forskelsbehandling, når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer af en bestemt race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse eller med en bestemt alder eller med handicap ringere end andre personer, *medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige* (§ 1, stk. 3).

Det betyder, at regionen som arbejdsgiver skal kunne påvise

1. at neutralitetskravet forfølger et legitimt mål
2. at neutralitetskravet er et hensigtsmæssigt middel til at nå dette mål, og
3. at neutralitetskravet er nødvendigt.

I den seneste danske afgørelse på området (Føtex-sagen fra den 21. januar 2005) fandt Højesteret, at Føtex' forbud mod at ansatte med direkte kundekontakt bar hovedbeklædning, herunder det muslimske tørklæde i særlig grad ramte den del af de muslimske kvinder, som af religiøse grunde bar hovedtørklæde, selv om reglerne herom formelt set var neutrale. Højesteret accepterede dog forbuddet, da det havde til formål over for kunderne at signalere, at Føtex er en politisk og religiøs neutral virksomhed. Forbuddet blev konsekvent håndhævet over for alle ansatte. På den baggrund blev Føtex frifundet.

Baseret på ovenstående, vurderes det samlet, at indførelsen af et generelt krav om ideologisk, politisk og religiøs neutralitet for alle sundhedspersoner ansat i Region Syddanmark, der i deres primære arbejdsopgave har direkte patient-/borgerkontakt, ikke vil stride mod forskelsbehandlingsloven, såfremt kravet håndhæves konsekvent over for alle disse ansatte sundhedspersoner.

## **6.2 Grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder**

Som ovenfor nævnt blev der i 2009 indført en ny bestemmelse i retsplejeloven (§ 56) om, at dommere i retsmøder ikke må fremtræde på en måde, der er egnet til at blive opfattet som en tilkendegivelse om dommerens eventuelle religiøse eller politiske tilhørsforhold, eller om dommerens holdning til religiøse eller politiske spørgsmål i øvrigt. Ved Lovforslagets fremsættelse, redegjorde Justitsministeriet blandt andet for at dette forslag ikke ville stride mod hverken Grundloven, Menneskerettighedskonventioner eller EU-retten i øvrigt. Det vurderes, at det samme gør sig gældende for nærværende forslag.

## **6.3 To sager ved EU-domstolen**

### **Samira Achbita mod G4S (C-157/15)**

Sagen omhandler en kvinde (Samira Achbita), der var ansat som receptionist for den belgiske virksomhed G4S Secure Solutions NV. Virksomheden havde en politik om at de ansatte ikke måtte bære synlige religiøse, politiske eller filosofiske symboler. Efter 3 års ansættelse ønskede kvinden at bære et islamisk hovedtørklæde, og blev på den baggrund opsagt fra sin stilling, med henvisning til virksomhedens politik. Som følge af opsigelsen, og dens begrundelse, lagde kvinden sag an mod G4S. Til brug for bedømmelsen af sagen har den belgiske domstol bedt EU-domstolen om at besvare et præjudicielt spørgsmål til afklaring af det EU-retlige forbud mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro. EU-domstolen traf den 14. marts 2017 afgørelse i sagen.

Domstolen lagde til grund, at G4S' regel om at arbejdstagerne ikke måtte bære synlige symboler på deres politiske, filosofiske eller religiøse overbevisning på arbejdspladsen, fandt ens anvendelse på alle arbejdstagere i G4S, og blev anvendt ens uanset politisk, ideologisk eller religiøs retning. Reglen bundede i et ønske om at G4S ville fremstå neutrale i forhold dertil.

Domstolen konkluderede på den baggrund, at der *ikke* er tale om direkte forskelsbehandling (præmis 32).

Domstolen konkluderede også, at en sådan regel dog *kan* være udtryk for indirekte forskelsbehandling, medmindre reglen er *objektivt* begrundet i *et legitimt* mål, og midlerne til at opfylde dette mål er *hensigtsmæssige* og *nødvendige*.

I forhold til det legitime mål, kom domstolen frem til, at en arbejdsgivers ønske om at fremstå politisk, filosofisk og religiøst neutrale bør anses for at være legitimt mål (præmis 37, 38 og 39).

I forhold til hensigtsmæssigheden, kom domstolen frem til, at neutralitetsreglen er hensigtsmæssig og egnet til at sikre en ordentlig gennemførelse af en politik om neutralitet, på betingelse af, at denne politik reelt forfølges sammenhængende og systematisk (præmis 40 og 41).

I forhold til nødvendigheden, kom domstolen frem til, at forbuddet alene må strækkes til det strengt nødvendige. I det foreliggende tilfælde betyder det, at forbuddet alene bør vedrøre ansatte hos G4S, der har forbindelse til kunderne (præmis 42).

Dette sidste punkt understøtter vurderingen af, at en sådan praksis for Region Syddanmarks vedkommende, alene bør have betydning for de medarbejdere, der i deres primære funktion har direkte patient/borger kontakt.

Endelig konkluderer domstolen også, at G4S burde have undersøgt, om de kunne have tilbudt Samira en stilling uden visuel kontakt til kunderne (under hensyntagen til virksomhedens begrænsninger og om dette ville påføre G4S en merudgift).

**Hvis politikken indføres, vil regionen dermed være forpligtet til at undersøge, om der kan tilbydes en alternativ stilling, til medarbejdere, der ønsker at gå med synlige ideologiske, politiske og/eller religiøse symboler.**

#### **Asma Bougnaoui mod Micropole (C 188/15)**

Sagen omhandler en medarbejder – Asma Bougnaoui – der nægtede at fjerne sit hovedtørklæde ved kundebesøg. Domstolen kunne ikke med sikkerhed konkludere, at der eksisterede en egentlig neutralitetspolitik i virksomheden, der dog havde et mål om at *”bevare sit image og ikke støde kundernes overbevisninger”*.

Domstolen konkluderede, at hvis en virksomhed har en neutralitetspolitik, kan dette være indirekte forskelsbehandling, der dog kan retfærdiggøres, hvis forskelsbehandlingen er objektivt begrundet og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendigt (som i Samira Achbita-sagen ovenfor) (præmis 32 og 33).

Hvis en virksomhed *ikke* har en neutralitetspolitik, så er det ikke legitimt at arbejdsgiveren lægger vægt på en kundes ønske om ikke længere at modtage tjenesteydelser fra den medarbejder, der bærer muslimsk hovedtørklæde, og på den baggrund afskedige medarbejderen. Det er ikke et *”regulært og afgørende erhvervs-mæssigt krav”*, der kan legitimere indirekte forskelsbehandling (præmis 34-41).