



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

28. november 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – socialpolitik – direktiv 2000/78/EF – generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv – forbud mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro – den offentlige sektor – en offentlig forvaltnings arbejdsregulativ, der forbyder at bære enhver form for synligt filosofisk eller religiøst symbol på arbejdspladsen – islamisk hovedtørklæde – krav om neutralitet i kontakten med borgerne, de overordnede og kollegaerne«

I sag C-148/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af tribunal du travail de Liège (arbejdsretten i første instans i Liège, Belgien) ved afgørelse af 24. februar 2022, indgået til Domstolen den 2. marts 2022, i sagen

OP

mod

Commune d'Ans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, F. Biltgen (refererende dommer) og N. Piçarra samt dommerne M. Safjan, S. Rodin, P.G. Xuereb, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún og M. Gavalec,

generaladvokat: A.M. Collins,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 31. januar 2023,

efter at der er afgivet indlæg af:

– OP ved avocate S. Gioe,

* Processprog: fransk.

- Commune d'Ans ved advokats J. Uyttendaele og M. Uyttendaele,
 - den belgiske regering ved C. Pochet, L. Van den Broeck og M. Van Regemorter, som befuldmægtigede,
 - den franske regering ved D. Colas, V. Depenne, A.-L. Desjonquères og N. Vincent, som befuldmægtigede,
 - den svenske regering ved O. Simonsson og C. Meyer-Seitz, som befuldmægtigede,
 - Europa-Kommissionen ved B.-R. Killmann, D. Martin og E. Schmidt, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. maj 2023, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem OP, der er kontraktansat ved Commune d'Ans (herefter »kommunen«), og kommunen vedrørende sidstnævntes forbud over for sine ansatte mod at bære enhver form for synligt symbol, der kan afsløre deres ideologiske eller filosofiske tilhørsforhold eller deres politiske eller religiøse overbevisning.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 1 i direktiv 2000/78 bestemmer følgende:

»Formålet med dette direktiv er, med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling i medlemsstaterne, at fastlægge en generel ramme for bekæmpelsen af forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.«
- 4 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Begrebet forskelsbehandling« fastsætter følgende:

»1. I dette direktiv betyder princippet om ligebehandling, at ingen må udsættes for nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af nogen af de i artikel 1 anførte grunde.

2. I henhold til stk. 1

a) foreligger der direkte forskelsbehandling, hvis en person af en eller flere af de i artikel 1 anførte grunde behandles ringere, end en anden i en tilsvarende situation bliver, er blevet eller ville blive behandlet

- b) foreligger der indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer med en bestemt religion eller tro, et bestemt handicap, personer, som tilhører en bestemt aldersgruppe, eller personer med en bestemt seksuel orientering, særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre
- i) den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige, [...]

[...]«

- 5 Nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Inden for rammerne af Fællesskabets beføjelser finder dette direktiv anvendelse både i den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, på alle personer for så vidt angår:

[...]

- c) ansættelses- og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn

[...]«

Belgisk ret

- 6 Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (lov af 10.5.2007 til bekæmpelse af visse former for forskelsbehandling) (*Moniteur belge* af 30.5.2007, s. 29016) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov om bekæmpelse af forskelsbehandling«), gennemfører direktiv 2000/78 i belgisk ret.

- 7 Denne lovs artikel 4 har følgende ordlyd:

»Ved anvendelsen af denne lov forstås ved:

1° ansættelsesforhold: forhold, der bl.a. omfatter beskæftigelse, vilkårene for adgang til beskæftigelse, arbejdsvilkårene og regler for afskedigelse,

– både i den offentlige og i den private sektor

[...]

4° beskyttede kriterier: alder, seksuel orientering, civilstand, fødsel, formue, religiøs eller ideologisk overbevisning, politisk overbevisning, sprog, en aktuel eller fremtidig helbredstilstand, et handicap, en fysisk eller genetisk egenskab, social oprindelse

[...]

6° direkte sondring: den situation, der opstår, når en person på grundlag af et af de beskyttede kriterier behandles ringere end en anden i en tilsvarende situation bliver, er blevet eller ville blive behandlet

7° direkte forskelsbehandling: direkte sondring på grundlag af et af de beskyttede kriterier, som ikke kan retfærdiggøres på grundlag af bestemmelserne i afsnit II

8° indirekte sondring: den situation, der opstår, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer, der er kendetegnet ved et af de beskyttede kriterier, særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer

9° indirekte forskelsbehandling: indirekte sondring på grundlag af et af de beskyttede kriterier, som ikke kan retfærdiggøres på grundlag af bestemmelserne i afsnit II

[...]«

8 Den nævnte lovs artikel 5, stk. 1, fastsætter følgende:

»Med undtagelse af spørgsmål, der henhører under fællesskabernes eller regionernes kompetence, finder denne lov anvendelse på alle personer i såvel den offentlige og som i den private sektor, herunder offentlige organer [...]«

9 Artikel 7 i lov om bekæmpelse af forskelsbehandling har følgende ordlyd:

»Enhver direkte sondring på grundlag af et af de beskyttede kriterier udgør direkte forskelsbehandling, medmindre denne direkte sondring er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at nå dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.«

10 Denne lovs artikel 8 bestemmer følgende:

»Stk. 1 Uanset artikel 7 og med forbehold af andre bestemmelser i dette afsnit kan en direkte sondring på grundlag af alder, seksuel orientering, religiøs eller ideologisk overbevisning eller handicap på de områder, der er omhandlet i artikel 5, [stk. 1, nr. 4, 5 og 7], kun begrundes i væsentlige og afgørende erhvervsmæssige krav.

Stk. 2. Der kan kun være tale om et regulært og afgørende erhvervsmæssigt krav, såfremt:

- en bestemt egenskab, der har forbindelse med alder, seksuel orientering, religiøs eller ideologisk overbevisning eller med et handicap, er regulær og afgørende på grund af karakteren af de pågældende erhvervsaktiviteter eller den sammenhæng, hvori sådanne aktiviteter udøves, og
- kravet bygger på et legitimt mål og står i rimeligt forhold til dette.

Stk. 3. Det tilkommer retten at afgøre, om en sådan given egenskab i det konkrete tilfælde udgør et regulært og afgørende erhvervsmæssigt krav.

[...]«

11 Den omhandlede lovs artikel 9 har følgende ordlyd:

»Enhver indirekte sondring på grundlag af et af de beskyttede kriterier udgør indirekte forskelsbehandling,

- medmindre den tilsyneladende neutrale bestemmelse, betingelse eller praksis, der ligger til grund for denne indirekte sondring er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at nå dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige, eller

- medmindre det i tilfælde af indirekte sondring på grund af handicap påvises, at der ikke kan foretages tilpasninger i rimeligt omfang.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 12 Sagsøgeren i hovedsagen har siden den 11. april 2016 arbejdet for kommunen og har siden den 11. oktober 2016 bestridt stillingen som »kontorchef«, en funktion, hun hovedsageligt udfører uden nogen kontakt med brugerne af den offentlige forvaltning (»back-office«). Hun udøvede sin funktion uden at bære nogen symboler, der kunne afsløre hendes religiøse overbevisning, og uden at fremsætte noget skriftligt krav i denne retning indtil den 8. februar 2021, hvor hun ansøgte om at kunne bære »hovedtørklæde på arbejdet« fra den 22. februar 2021.
- 13 Ved afgørelse af 18. februar 2021 meddelte kommunalbestyrelsen i kommunen (herefter »kommunalbestyrelsen«) afslag på denne ansøgning og forbød midlertidigt sagsøgeren i hovedsagen under udøvelsen af hendes erhvervsmæssige aktivitet at bære symboler, der afslørede hendes religiøse overbevisning, indtil vedtagelsen af et generelt regelsæt om brugen af sådanne symboler i kommunalforvaltningen.
- 14 Efter at have hørt sagsøgeren i hovedsagen vedtog kommunalbestyrelsen den 26. februar 2021 en ny afgørelse, hvorved det pågældende forbud blev opretholdt indtil vedtagelsen af et sådant generelt regelsæt.
- 15 Den 29. marts 2021 ændrede kommunalbestyrelsen kommunens arbejdsregulativ ved heri at indsætte en forpligtelse til »eksklusiv neutralitet« på arbejdspladsen, der skulle forstås som et forbud over for samtlige kommunens ansatte mod på arbejdspladsen at bære noget som helst synligt symbol, der kunne afsløre deres overbevisninger, bl.a. religiøse eller filosofiske, uanset om de var i kontakt med borgerne eller ej. Dette regulativs artikel 9 fastsætter således bl.a. følgende:

»Arbejdstageren har ytringsfrihed under overholdelse af neutralitetsprincippet, sin tavshedspligt og loyalitetspligt.

Arbejdstageren er forpligtet til at overholde neutralitetsprincippet, hvilket indebærer, at denne afholder sig fra enhver form for omvendelsesaktivitet, og at det er forbudt arbejdstageren at bære ethvert iøjnefaldende symbol, der kan afsløre vedkommendes ideologiske eller filosofiske tilhørsforhold eller politiske eller religiøse overbevisning. Denne regel gælder for arbejdstageren såvel ved kontakter med borgerne som i forholdet til dennes overordnede og kolleger.

[...]«
- 16 Sagsøgeren i hovedsagen har anlagt flere retssager med henblik på at få fastslået, at hendes religionsfrihed er blevet tilsidesat, bl.a. et søgsmål med påstand om forbud anlagt ved den forelæggende ret til prøvelse af de to individuelle afgørelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 13 og 14, og til prøvelse af den i hovedsagen omhandlede ændring af arbejdsregulativet. Til støtte for dette søgsmål har hun gjort gældende, at hun er blevet forskelsbehandlet på grund af sin religion.
- 17 Hvad angår disse individuelle afgørelser er den forelæggende ret af den opfattelse, at forbuddet mod, at sagsøgeren i hovedsagen bærer det islamiske hovedtørklæde, udgør en forskelsbehandling, der er direkte støttet på sidstnævntes religion, i forhold til andre af kommunens ansatte, eftersom andre symboler på overbevisninger, bl.a. religiøse, der er blevet

båret diskret, tidligere er blevet tolereret af kommunen på arbejdspladsen og stadig bliver det. Denne ret finder i øvrigt, at denne forskelsbehandling ikke kan begrundes i væsentlige og afgørende erhvervs-mæssige krav som omhandlet i artikel 8 i lov om bekæmpelse af forskelsbehandling, eftersom sagsøgeren i hovedsagen hovedsageligt udfører sine funktioner i »back-office«, og at denne forskelsbehandling derfor udgør en direkte forskelsbehandling som omhandlet i direktiv 2000/78. Følgelig anser den forelæggende ret sagsøgeren i hovedsagens søgsmål for at være velbegrunderet for perioden fra den 18. februar 2021, der var datoen for vedtagelsen af den første af disse individuelle afgørelser, til den 29. marts 2021, der var datoen for vedtagelsen af den i hovedsagen omhandlede ændring af arbejdsregulativet.

- 18 Hvad angår denne ændring har den forelæggende ret anført, at den har til formål at sikre, at såvel de handlinger, som en offentligt ansat foretager, som dennes udseende er strengt neutrale, uanset karakteren af den ansattes funktioner og den sammenhæng, hvori de udføres. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den regel, der er blevet indført ved den nævnte ændring, tilsyneladende udgør indirekte forskelsbehandling, eftersom den er neutral, men at kommunens anvendelse af reglen sker med forskellig målestok. Ifølge denne ret er denne regel således »eksklusiv« over for sagsøgeren i hovedsagen og »mere inklusiv« for hendes kolleger med andre overbevisninger. Som følge heraf har den forelæggende ret midlertidigt tilladt sagsøgeren i hovedsagen at bære et synligt symbol, der kan afsløre hendes religiøse overbevisning, men kun når hun arbejder i »back-office«, og ikke når hun er i kontakt med brugerne, eller når hun udøver en myndighedsfunktion.
- 19 Den forelæggende ret nærer imidlertid tvivl om foreneligheden med bestemmelserne i direktiv 2000/78 af en bestemmelse i et arbejdsregulativ som den i hovedsagen omhandlede, der opstiller en forpligtelse til »eksklusiv neutralitet« for alle arbejdstagere i en offentlig forvaltning, selv dem, der ikke er i kontakt med brugerne.
- 20 På denne baggrund har tribunal du travail de Liège (arbejdsretten i første instans i Liège, Belgien) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Kan artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i [direktiv 2000/78] fortolkes således, at den tillader en offentlig administration at tilrettelægge et fuldstændig neutralt administrativt miljø og følgelig at forbyde alle ansatte at bære symboler[, der kan afsløre religiøse overbevisninger], uanset om disse ansatte er i direkte kontakt med borgerne eller ej?
- 2) Kan artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i [direktiv 2000/78] fortolkes således, at den tillader en offentlig administration at tilrettelægge et fuldstændig neutralt administrativt miljø og følgelig at forbyde alle ansatte at bære symboler[, der kan afsløre religiøse overbevisninger], uanset om disse ansatte er i direkte kontakt med borgerne eller ej, selv om dette neutrale forbud synes at berøre et flertal af kvinder og derfor kan udgøre en skjult forskelsbehandling på grund af køn?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 21 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at en kommunalforvaltnings interne regel, der generelt og udifferentieret forbyder denne forvaltnings ansatte at bære nogen form for

synligt symbol på arbejdspladsen, der bl.a. afslører filosofiske eller religiøse overbevisninger, kan begrundes med den nævnte forvaltnings ønske om at indføre et fuldstændigt neutralt forvaltningsmiljø.

- 22 Indledningsvis skal det for det første bemærkes, at begrebet »religion« i artikel 1 i direktiv 2000/78 omfatter både forum internum, dvs. den omstændighed at have en tro, og forum externum, dvs. bekendelsen til den religiøse tro i det offentlige rum (dom af 14.3.2017, G 4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, præmis 28). Det skal tilføjes, at denne artikel nævner religion og tro ligeligt i lighed med artikel 19 TEUF, hvorefter EU-lovgiver kan træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af bl.a. »religion eller tro«, og med artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blandt de forskellige grunde til forskelsbehandling, der nævnes deri, omhandler »religion eller tro«. Det følger heraf, at med henblik på anvendelsen af dette direktiv er ordene »religion« og »tro« udtryk for to sider af samme grund til forskelsbehandling (dom af 15.7.2021, WABE og MH Müller Handel, C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 47).
- 23 Eftersom direktiv 2000/78 i henhold til dets artikel 3, stk. 1, finder anvendelse på alle personer både i den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, er en bestemmelse som den i artikel 9 i kommunens arbejdsregulativ – som forbyder kommunens ansatte på arbejdspladsen at bære nogen form for synligt symbol på bl.a. filosofiske eller religiøse overbevisninger – for det andet omfattet af dette direktivs anvendelsesområde. I øvrigt skal en sådan bestemmelse anses for at henhøre under »ansættelses- og arbejdsvilkår« som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, litra c).
- 24 Efter disse præciseringer skal det bemærkes, at den forelæggende rets første spørgsmål vedrører såvel artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/78 om »direkte forskelsbehandling« som dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra b), om »indirekte forskelsbehandling«.
- 25 Det skal hertil bemærkes, at en intern regel, som er fastsat af en arbejdsgiver, og som kun forbyder, at der på arbejdspladsen bæres symboler på bl.a. filosofiske eller religiøse overbevisninger, der er iøjnefaldende og fladedækkende, kan udgøre direkte forskelsbehandling på grund af religion eller tro som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/78 i de tilfælde, hvor kriteriet om at bære sådanne symboler er uadskilleligt forbundet med en eller flere bestemte religioner eller trosretninger (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, WABE og MH Müller Handel, C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 72-78, og af 13.10.2022, S.C.R.L. (Religiøst betinget beklædning), C-344/20, EU:C:2022:774, præmis 31). Det fremgår imidlertid ikke af forelæggelsesafgørelsen, at den i hovedsagen omhandlede regel falder ind under et sådant tilfælde.
- 26 Omvendt gælder det, at en intern regel, som er fastsat af en arbejdsgiver, og som forbyder, at der på arbejdspladsen bæres nogen form for synligt symbol på bl.a. filosofiske eller religiøse overbevisninger, ikke udgør en sådan direkte forskelsbehandling, eftersom den uden forskel omhandler enhver tilkendegivelse af sådanne overbevisninger og behandler alle arbejdstagerne i virksomheden på samme måde, idet disse generelt og udifferentieret pålægges bl.a. at bære neutral beklædning i modsætning til sådanne symboler (dom af 14.3.2017, G 4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, præmis 30 og 32, og af 15.7.2021, WABE og MH Müller Handel, C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 52).
- 27 Eftersom alle personer nemlig kan have enten en religion eller religiøse, filosofiske eller spirituelle overbevisninger, indfører en sådan regel således ikke – for så vidt som den anvendes generelt og udifferentieret – en ulige behandling på grund af et kriterium, der er uadskilleligt forbundet med

religionen eller disse overbevisninger (dom af 15.7.2021, WABE og MH Müller Handel, C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 52, og af 13.10.2022, S.C.R.L. (Religiøst betinget beklædning), C-344/20, EU:C:2022:774, præmis 33 og 34).

- 28 Medmindre den forelæggende ret konstaterer, at sagsøgeren i hovedsagen på trods af den generelle og udifferentierede affattelse af artikel 9 i det i hovedsagen omhandlede arbejdsregulativ er blevet behandlet anderledes end andre arbejdstagere, som har fået tilladelse til at tilkendegive deres bl.a. religiøse eller filosofiske overbevisninger ved at bære et synligt symbol, der viser sådanne overbevisninger, eller på anden måde, og hun som følge heraf har været udsat for direkte forskelsbehandling på grund af religion eller tro som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/78, skal den forelæggende ret følgelig undersøge, om reglen i artikel 9 i kommunens arbejdsregulativ vil stille personer med en bestemt religion eller tro særlig ufordelagtigt, hvilket i praksis udgør en indirekte forskelsbehandling af en af disse grunde som omhandlet i dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra b).
- 29 Det fremgår i denne forbindelse af Domstolens faste praksis, at en intern regel, som er fastsat af en arbejdsgiver, og som forbyder, at der på arbejdspladsen bæres nogen form for synligt symbol på bl.a. filosofiske eller religiøse overbevisninger, kan udgøre en ulige behandling, der indirekte er støttet på religion eller tro som omhandlet i denne bestemmelse, såfremt det fastslås, at den tilsyneladende neutrale forpligtelse, som er indeholdt i denne regel, reelt medfører, at personer, der tilhører en bestemt religion eller tro, stilles særlig ufordelagtigt (jf. i denne retning dom af 14.3.2017, G 4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, præmis 34, og af 15.7.2021, WABE og MH Müller Handel, C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 59).
- 30 I henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), nr. i), i direktiv 2000/78 udgør en sådan ulige behandling imidlertid ikke indirekte forskelsbehandling, såfremt den er objektivt begrundet i et legitimt mål, og såfremt midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige (dom af 15.7.2021, WABE og MH Müller Handel, C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 60).
- 31 Det skal hertil bemærkes, at selv om det i sidste ende tilkommer den nationale ret, som er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder, at afgøre, om og i hvilket omfang bestemmelsen i det i hovedsagen omhandlede arbejdsregulativ er i overensstemmelse med disse krav, er Domstolen, hvis opgave det er at give den nationale ret fyldestgørende svar, dog kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for den afgivne skriftlige og mundtlige indlæg at vejlede den nationale ret på en sådan måde, at denne kan træffe sin afgørelse i den konkrete sag, der verserer for den.
- 32 Hvad for det første angår betingelsen om, at der skal foreligge et legitimt formål, fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at artikel 9 i det i hovedsagen omhandlede arbejdsregulativ, som fastsætter et forbud mod at bære nogen form for synligt symbol, der afslører bl.a. filosofiske eller religiøse overbevisninger hos kommunens personale, uanset om disse er i kontakt med borgerne eller ej, ifølge kommunen har til formål at gennemføre princippet om den offentlige forvaltnings neutralitet, som har sit retsgrundlag i den belgiske forfatnings artikel 10 og 11, i princippet om upartiskhed og i princippet om statens neutralitet.
- 33 Det gælder i denne henseende, at hver medlemsstat, herunder i givet fald dens indenstatslige enheder, under overholdelse af de kompetencer, som de er tillagt, skal indrømme en skønsmargen ved udformningen af den neutralitet i den offentlige forvaltning, som den ønsker at fremme på arbejdspladsen. Den politik om »eksklusiv neutralitet«, som en offentlig forvaltning, i den konkrete sag en kommunalforvaltning, på baggrund af den særlige sammenhæng, som den

indgår i, og inden for rammerne af sine kompetencer, ønsker at opstille over for sine ansatte med henblik på inden for denne forvaltning at indføre et fuldstændigt neutralt forvaltningsmiljø, kan således anses for at være objektivt begrundet i et legitimt mål som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), nr. i), i direktiv 2000/78. Det samme gælder for en anden offentlig forvaltnings valg – ud fra sin egen sammenhæng og inden for rammerne af sine kompetencer – til fordel for en anden neutralitetspolitik, såsom en generel og udifferentieret tilladelse til at bære synlige symboler på bl.a. filosofiske eller religiøse overbevisninger, herunder i kontakterne med brugerne, eller et forbud mod at bære sådanne symboler, der begrænses til situationer, som indebærer sådanne kontakter.

- 34 Direktiv 2000/78 fastsætter nemlig kun generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, som overlader medlemsstaterne og i givet fald deres indenstatslige enheder en skønsmargen, der gør det muligt for dem at tage hensyn til deres særlige sammenhæng, henset til de forskelligartede tilgange med hensyn til den plads, som de internt ønsker at give religion eller filosofiske overbevisninger i den offentlige sektor. Den skønsmargen, der i mangel af konsensus på EU-plan således indrømmes medlemsstaterne og i givet fald deres indenstatslige enheder, skal imidlertid gå hånd i hånd med en kontrol, som skal foretages af de nationale retsinstanser og Unionens retsinstanser, og som bl.a. består i at efterprøve, om de foranstaltninger, der alt efter tilfældet træffes på nationalt, regionalt eller lokalt plan, principielt er begrundede, og om de er forholdsmæssige (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, WABE og MH Müller Handel, C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 86 og 88 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Det fremgår i øvrigt af direktiv 2000/78, at EU-lovgiver ikke selv har foretaget den nødvendige forening af tanke-, tros- og religionsfriheden og de legitime mål, der kan påberåbes som begrundelse for en ulige behandling som omhandlet i dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra b), nr. i), men har overladt det til medlemsstaterne – og i givet fald deres indenstatslige enheder – og deres retter at foretage denne forening (dom af 15.7.2021, WABE og MH Müller Handel, C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 87).
- 36 En bestemmelse som artikel 9 i det i hovedsagen omhandlede arbejdsregulativ kan derfor anses for at forfølge et legitimt mål som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), nr. i), i direktiv 2000/78.
- 37 For det andet og som påpeget i nærværende doms præmis 30 gælder det, at en intern regel såsom den, der er omhandlet i hovedsagen, for ikke at blive kvalificeret som »indirekte forskelsbehandling« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78 også skal være egnet til at sikre en ordentlig gennemførelse af det mål, der forfølges af arbejdsgiveren. I den konkrete sag forudsætter dette, at målet om »eksklusiv neutralitet«, som kommunen har fastsat, reelt forfølges sammenhængende og systematisk, og at det forbud mod at bære nogen form for synlige symboler på bl.a. filosofiske og religiøse overbevisninger, som artikel 9 i det i hovedsagen omhandlede arbejdsregulativ indeholder, er begrænset til det strengt nødvendige (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, WABE og MH Müller Handel, C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 68).
- 38 I denne henseende tilkommer det først og fremmest den forelæggende ret at efterprøve, om kommunen forfølger dette mål på en reelt sammenhængende og systematisk måde i forhold til samtlige ansatte.

- 39 Det skal dernæst bemærkes, at det legitime mål, der består i – gennem en politik om »eksklusiv neutralitet« såsom den, der er etableret ved artikel 9 i det i hovedsagen omhandlede arbejdsregulativ – at sikre et fuldstændigt neutralt forvaltningsmiljø, kun kan forfølges effektivt, hvis det ikke er tilladt synligt at tilkendegive bl.a. filosofiske eller religiøse overbevisninger, når de ansatte er i kontakt med brugerne af den offentlige forvaltning eller i kontakt med hinanden, eftersom det forhold, at der bæres et tegn, selv hvis det er lille, bringer foranstaltningens egnethed i forhold til at opnå det mål, der angiveligt forfølges, i fare og således rejser tvivl om selve sammenhængen i denne politik (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, WABE og MH Müller Handel, C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 77). En sådan regel er derfor nødvendig.
- 40 Det tilkommer endvidere den forelæggende ret i lyset af samtlige de elementer, der er karakteristiske for den sammenhæng, hvori denne regel er blevet vedtaget, at foretage en afvejning af de foreliggende interesser under hensyntagen til på den ene side de omhandlede grundlæggende rettigheder og principper, dvs. i det foreliggende tilfælde retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed, der er sikret i artikel 10 i chartret om grundlæggende rettigheder, der som logisk konsekvens har det forbud mod enhver forskelsbehandling på grund af religion, der er fastsat i chartrets artikel 21, og på den anden side princippet om neutralitet, i henhold til hvilket den pågældende offentlige forvaltning med den nævnte regel, der er begrænset til arbejdspladsen, ønsker at sikre brugerne af dens tjenester og dens personale et forvaltningsmiljø uden synlige tilkendegivelser af bl.a. filosofiske eller religiøse overbevisninger.
- 41 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at en kommunalforvaltnings interne regel, der generelt og udifferentieret forbyder denne forvaltnings ansatte at bære nogen form for synligt symbol på arbejdspladsen, der bl.a. afslører filosofiske eller religiøse overbevisninger, kan begrundes med den nævnte forvaltnings ønske om, i betragtning af den sammenhæng, som den indgår i, at indføre et fuldstændigt neutralt forvaltningsmiljø, forudsat at denne regel er egnet, nødvendig og forholdsmæssig i forhold til denne sammenhæng og i betragtning af de forskellige foreliggende rettigheder og interesser.

Det andet spørgsmål

- 42 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2000/78 skal fortolkes således, at denne bestemmelse tillader en offentlig myndighed at organisere et fuldstændigt neutralt forvaltningsmiljø ved at forbyde alt personale, at der bæres synlige symboler, der bl.a. afslører filosofiske eller religiøse overbevisninger, uanset om dette personale er i direkte kontakt med borgerne eller ej, når dette forbud synes at berøre et flertal af kvinder og derfor kan udgøre en indirekte forskelsbehandling på grund af køn.
- 43 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af den samarbejdsånd, som skal gælde for den præjudicielle forelæggelse, at det er absolut nødvendigt, at den nationale ret i forelæggelsesafgørelsen gør rede for de præcise grunde til, at den har fundet, at en besvarelse af dens spørgsmål vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser er nødvendig for at afgøre den tvist, der er indbragt for den (dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter om at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er det ifølge fast praksis påkrævet, at den nationale ret nøje iagttager de krav til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse,

som udtrykkeligt fremgår af artikel 94 i Domstolens procesreglement (dom af 19.4.2018, *Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi*, C-152/17, EU:C:2018:264, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

- 45 For det første er det i henhold til procesreglementets artikel 94, litra a), nødvendigt, at den forelæggende ret giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i det mindste en fremstilling af de faktiske oplysninger, som ligger til grund for spørgsmålene. Inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF har Domstolen således alene kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen af en EU-forskrift på grundlag af de faktiske omstændigheder, sådan som de er beskrevet af den nationale ret (dom af 2.3.2023, *Bursa Română de Mărfuri*, C-394/21, EU:C:2023:146, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 For det andet, og som det fremgår af procesreglementets artikel 94, litra c), er det nødvendigt, at forelæggelsesafgørelsen indeholder en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (dom af 2.9.2021, *Irish Ferries*, C-570/19, EU:C:2021:664, præmis 133 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Det skal ligeledes fremhæves, at forelæggelsesafgørelsens oplysninger ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give brugbare svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at fremsætte bemærkninger i overensstemmelse med artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. Domstolen skal drage omsorg for, at denne mulighed sikres, når henses til, at det i henhold til den nævnte bestemmelse kun er forelæggelsesafgørelserne, der meddeles de berørte parter (dom af 2.9.2021, *Irish Ferries*, C-570/19, EU:C:2021:664, præmis 134 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Med hensyn til, om der i den konkrete sag foreligger en eventuel indirekte forskelsbehandling på grund af køn, således som nævnt i dette andet spørgsmål, skal det påpeges, at denne begrundelse henhører under anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT 2006, L 204, s. 23), der i artikel 2, stk. 1, litra b), udtrykkeligt definerer begrebet indirekte forskelsbehandling på grund af køn, og ikke under anvendelsesområdet for direktiv 2000/78, som er den eneste retsakt, der er henvist til i dette spørgsmål.
- 49 Forelæggelsesafgørelsen indeholder desuden ingen oplysninger, der gør det muligt at afgrænse den faktiske situation, som det andet spørgsmål er baseret på, og grundene til, at en besvarelse af dette spørgsmål i tillæg til besvarelsen af det første spørgsmål er nødvendig for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 50 Under disse omstændigheder kan det andet spørgsmål ikke antages til realitetsbehandling.

Sagsomkostninger

- 51 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 2, stk. 2, litra b), i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv

skal fortolkes således, at

en kommunalforvaltnings interne regel, der generelt og udifferentieret forbyder denne forvaltnings ansatte at bære nogen form for synligt symbol på arbejdspladsen, der bl.a. afslører filosofiske eller religiøse overbevisninger, kan begrundes med den nævnte forvaltnings ønske om, i betragtning af den sammenhæng, som den indgår i, at indføre et fuldstændigt neutralt forvaltningsmiljø, forudsat at denne regel er egnet, nødvendig og forholdsmæssig i forhold til denne sammenhæng og i betragtning af de forskellige foreliggende rettigheder og interesser.

Underskrifter