

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saknr.: 2005/07/02	Doknr.: 6
Arkivkode: 008.9	Date: 1/2-07
Avd.: AMS	Saksbeh.:
U.off.:	

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

PB 8030 Dep.
0030 OSLO

Vår saksbehandler:
Jon Olav Bjergene

Kopi til

Vår dato
25.01.2007

Vår referanse
2005/00071

Deres referanse

EU-kommisjonens grønbok om arbeidsrett - høring

Vi viser til Deres brev av 01.12.07 og gir våre kommentarer her.

Innledning

EU-kommisjonen la frem grønboken den 22. november 2006. Temaet er "flexicurity", dvs. kombinasjonen av sikkerhet og fleksibilitet i arbeidslivet. Formålet er å sette i gang en debatt om hvordan regulering av arbeidslivet kan utvikles og bidra til å understøtte Lisboa-strategiens mål om bærekraftig vekst med flere og bedre jobber. Det etterlyses bidrag til økt fleksibilitet på arbeidsmarkedet kombinert med sikre ansettelser. Og videre spør man hvordan man kan fremme jobbskapelse og bistå både arbeidstakere og virksomheter ved å forenkle omstillinger, bidra til livslang læring og dyrke kreativiteten i hele arbeidsstyrken.

EU-kommisjonen stiller 14 spørsmål om hvordan EU-landenes arbeidsmarkeder kan moderniseres. Kommisjonen har gitt interesserte anledning til å uttale seg innen 31. mars 2007. Nordens faglige samorganisasjon (NFS) har bedt om medlemmenes kommentarer innen 8. januar 2008.

Kommisjonen planlegger å følge opp grønboken med en rapport om "flexicurity" i juni 2007, som formodentlig vil foranledige og styre reformer av arbeidsretten i EU framover.

Bakgrunn

I Norge har vi i europeisk sammenheng høy sysselsetting og veldig lav ledighet. Unio mener også at kombinasjonen av fleksibilitet og sikkerhet i det norske arbeidsmarkedet er relativt fornuftig dosert, og at den er et viktig bidrag til den fleksibiliteten og omstillingsevnen vi finner i det norske arbeidsmarkedet.

Det er en alvorlig fare for at et EU-initiativ på "fleksicurity" vil ha som resultat at stillingsvernet svekkes, mens det som eventuelt skulle oppveie dette vil glimre med sitt fravær. Budsjettsituasjonen i EU og medlemslandene tilsier ingen storsatsing på aktiv arbeidsmarkedspolitik, og ikke alle medlemslandene har en aktiv stat på dette området.

Debatten må også ta inn over seg det relative i spørsmålet om stillingsvern og omstillingsevne. Med bakgrunn i norske erfaringer, vil vi hevde at et forutsigbart og relativt strengt stillingsvern er godt for bedrifters og næringers evne til omstilling. Et godt stillingsvern gir en trygghet i jobben for de ansatte som gjør at disse blir mer produktive medarbeidere. Trygge ansatte bidrar til bedre samarbeidsklima i virksomhetene og økt fokus om de produktive oppgavene. Arbeidsgivere vil ha lettere for å satse på kompetanseheving av egne ansatte når disse føler seg tryggere i jobben.

Hvorvidt andre land bør velge en annen miks av "flexicurity" for å øke produktivitet og omstillingsevnen avhenger av flere forhold. Det er nok åpenbart at enkelte EU-land har et regelverk som gjør det kostbart å redusere antall ansatte i produksjonsbedrifter. Disse landene har antakelig heller ikke noen tradisjon for at staten tar et stort ansvar for å sikre ledige nye jobber. For disse landene vil en ny flexicurity-miks kunne være fornuftig.

Utviklingen av arbeidsretten i EU må bidra til å redusere den interne konkurransen i EU og globalt om å tilby de laveste bedriftsskattene og de billigste sosiale ordningene for arbeidskraften. Skatte- og velferdsdumping bør ikke være Europa verdig.

I grønboken er det lagt til grunn at det europeiske arbeidsmarkedet har vært og er under forandring. Det vises blant annet til at 60% av arbeidstakere i EU-25 er ansatt på normale kontraktmessige vilkår mens de øvrige 40% har tidsbegrenset ansettelse, deltidsansettelse, vikaransettelse og sesongarbeid med mer. Det vises i den forbindelse til at tallet på midlertidige ansatte i Norge har økt. Kommisjonen ser blant annet fare for oppsplitting av arbeidsmarkedet med høy grad av korttidsansettelser uten sosial sikkerhet.

Kommisjonen påpeker behov for å identifisere en modell som kombinerer virksomhetenes behov for fleksibilitet med arbeidstakernes behov for sikkerhet. Heri ligger tilrettelegging for endringer av arbeidssituasjoner, tilpasning til innovasjonsøkonomien og konkurransevne basert på omstillinger. I tillegg nevnes livslang læring, aktiv arbeidsmarkedspolitik og fleksibel sosial sikkerhet tilpasset behovene for dem som bytter jobb eller går midlertidig ut av arbeidsmarkedet.

EU-kommisjonens 14 spørsmål:

1. Hva bør prioriteres for å få en hensiktsmessig reform av arbeidsretten?

Unio mener at man gjennom arbeidsrettslig regelstyring i form av både lovregulering og kollektive avtaler kan bidra konstruktivt til å løse problemer og utfordringer det europeiske arbeidsmarkedet står overfor. Problemområder som utpeker seg er tilknytning til arbeidslivet, omstillinger, aldrende arbeidsstyrke og likestilling.

I lys av et stigende antall personer med midlertidig tilknytning til arbeidslivet i EU og i Norge, og tendenser til todeling av arbeidsmarkedet (grønboken), synes det klart at det er behov for

regelstyring som gir sikker og kontinuerende tilknytning til arbeidslivet, fortrinnsvis ved å organisere arbeidslivet med flest mulig faste og hele stillinger. Dette kan gjøres på flere måter. Unio mener følgende tiltak kan tjene formålet:

- styrket rett til å gå fra deltidsarbeid til heltidsarbeid
- å utvide arbeidsgiverbegrepet slik at det reelt gjenspeiler den som har bestemmende makt over arbeidsgiver og hans arbeidssituasjon
- å styrke fortrinnsretten til annen stilling i virksomheten eller innenfor et konsern
- å utvikle sikkerhetsnett i forbindelse med oppsigelser i form av for eksempel økonomiske sluttpakker og/eller rett til finansiert etterutdanning som setter arbeidstakere i stand til å få nytt arbeid.

2. Kan tilpasning av arbeidsrettslovgivning og kollektivavtaler bidra til mer fleksibilitet og sikre ansettelsesforhold og samtidig redusere segmentering i arbeidsmarkedet. Hvis ja, hvordan?

Satsing på etter- og videreutdanning kan bidra vesentlig til omstillinger og fleksibilitet. Arbeidstakernes kompetanse og arbeidsevne kan gjennom slike tiltak utvikles kontinuerlig. Dette kan blant annet stimulere seniorer til å bli i arbeid, noe som er svært viktig når gjennomsnittsalderen for den europeiske arbeidsstyrken jevnt vil øke.

Det bør også satses mer på arbeidsmiljø og tilpasning av arbeidsoppgaver til den enkeltes livssituasjon. Dette tjener samme hensikt som nevnt ovenfor, og det kan senke terskelen til arbeidslivet for de som har vansker med å komme inn i dette.

Unio mener at det ikke er noen god løsning å åpne for flere midlertidige ansatte for å øke fleksibiliteten. Faste stillinger er bedre egnet til å motvirke segmentering, fordi det gir trygghet i forflytningssituasjonen og dermed legger til rette for trygge omstillinger med arbeidstakernes støtte. Et arbeidsmarked bygd opp med flest mulig faste stillinger demper frykten for å flytte mellom sektorer. Dette er i seg selv et vesentlig bidrag til Lisboa-prosessens mål. Omstillinger under trygghet gir bedre muligheter for gode og hensiktsmessige omstillinger med påfølgende økonomisk vekst.

På individnivå er det dessuten viktig at de som søker nye jobber er motivert av å få forbedret velferd, nye utfordringer og læring - ikke av at de har mistet en jobb fordi den var midlertidig.

3. Hemmer eller stimulerer gjeldende lover og kollektivavtaler virksomhetene og arbeidstakernes mulighet til å øke produktiviteten og tilpasse seg innførsel av ny teknologi og den forandring som er forbundet med internasjonal konkurranse? Hvordan forbedre reglene formålstjenlig for små og mellomstore bedrifter?

Et velregulert arbeidsliv basert på samarbeid mellom de sosiale partene gir forutsigbarhet og stabilitet i bedriftene, noe som er en forutsetning for langsiktig satsing på kompetanseutvikling og innføring av ny teknologi. Kollektiv-avtaler med allmenn anvendelse og trepartssamarbeid gir arbeidsgiver gir evne til å snu bedriftene raskt og med støtte fra de ansatte.

Konkurranssevnen kan svekkes i den grad tariffavtaler binder bedriftene til et visst kostnadsnivå. Dette er imidlertid kostnader som må tas for sosial dumping som konkurransefaktor er ikke akseptabelt. Sosial dumping undergraver fornuftig produksjonsøkning og presser miljø, helse og sikkerhet, og må derfor bekjempes med nettopp arbeidsrettslig regulering.

4. Hvordan kan det legges til rette for rekruttering til både faste og midlertidige stillinger, gjennom lovgivning og kollektivavtaler, og skape fleksibilitet innefor arbeidsavtalenes rammer, samtidig som arbeidervernet og sosial beskyttelse ivaretas?

Unio kan ikke, på bakgrunn av det ovennevnte, støtte en utvikling mot flere midlertidige stillinger. Men for å legge til rette for midlertidige stillinger når et konkret arbeid er tids- eller arbeidsmessig begrenset, er det åpenbart behov for tydelige vilkår i loven.

Innenfor arbeidsavtalens rammer kan fleksibiliteten fremmes gjennom lempelige permisjonsvilkår, åpenhet for etterutdanning og aksept for at sosiale-, helse- og velferdsmessige forhold vil medføre at arbeidsnærværet kan variere gjennom en yrkeskarriere.

5. Bør man vurdere en mer fleksibel regulering av arbeidervernet kombinert med en godt tilpasset støtte til arbeidsløse, både i form av midler til livsopphold og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk?

En utvikling i retning av minkende ansvar for arbeidsgivere og økende ansvar for det offentlige er etter Unios mening feil vei å gå. En slik utvikling vil i praksis være svært krevende, både i enkeltstater og som system i EU. Det er dessuten et risikoprojekt med tanke på den arbeidsledigheten vi har sett. Det er dessuten ikke gitt klart hva en aktiv arbeidsmarkedspolitikk kan inneholde og desto mindre klart om en slik politikk kan gi raske omstillinger og nytt arbeid hvor arbeidsgiveransvaret begrenses.

Premissen i spørsmålet er at arbeidervernet hindrer konkurranse og økonomisk vekst. Unio er uenig i at det er slik. Våre erfaringer er at den norske arbeidsmiljøloven og bransjetilpassede tariffavtalereguleringer har dannet grunnlag for hensiktsmessige og nødvendige omstillinger i en årrekke.

Det er likevel fornuftig å gi godt tilpasset støtte til arbeidsløse, stønad til livsopphold og aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Dette både for å forløse de nødvendige arbeidskraftsreservene og for å sørge for velferdsutvikling for den enkelte.

Det vises også til det som er sagt under 1, siste punkt.

6. Hvilken rolle kan lovgivning og/eller kollektive avtaler spille for å forbedre tilgang til opplæring og avansement gjennom overgang til ulike ansettelsesformer, for å understøtte et vedvarende aktivt yrkesliv?

En styrket rett til opplæring for arbeidstakere, særlig i forbindelse med omstillinger og/eller oppsigelser, kan åpenbart sikre omstillinger under trygghet og øke kompetansen i arbeidsstokken generelt. Dette vil formodentlig øke innovasjonsevnene og verdiskapningen, hvilket er de helt sentrale mål i Lisboa-prosessen. Under dette punkt må det understrekes at de demografiske forhold krever en styrket satsning på etter- og videreutdanning. Den aldrende arbeidsstyrken må ha ny kompetanse for at den skal være oppdatert og konkurransedyktig.

Vi kan imidlertid ikke se at hyppigere skifte av ansettelsesformer eller at antallet selvstendige stiger uten videre øker mulighetene til et vedvarende arbeidsliv.

7. Er det behov for å klargjøre legaldefinisjonene av arbeidstakere og selvstendige for å tilrettelegge for overgang fra den ene til den andre kategori sysselsatte?

Unio ser behov for å lette overgangen mellom arbeidstakere/selvstendige. Overgangen fra ansettelse til egen virksomhet bør være enkel, praktisk og selvsagt frivillig. Spesielt det siste fordrer at skiftet ikke forårsakes av dårlig arbeidervern ved at ansatte uten saklig grunn mister jobbene sine og tvinges inn i sysselsettingsformer de ikke ønsker. For eksempel ved "outsourcing" og umiddelbart kjøp av tjenester fra tidligere ansatte.

Ved bruk av legaldefinisjoner kan en dessuten identifisere sysselsettingsformene og dermed klargjøre ansvar. Det er spesielt viktig å komme "pro forma" tjenesteyting til livs. Det vises i den forbindelse til at det i bygg- og anleggsbransjen i Norge er rapportert om virksomheter som kjøper tjenester av selvstendige som reelt sett er ansatte etter norsk regelverk. Virksomhetene profiterer stort på dette siden tjenesteytere ikke rammes av norske overgangsordninger som skal motvirke sosial dumping. Vi viser også til det som er sagt nedenfor om trepartsforhold.

8. Er det behov for et regelverk med minimumskrav til arbeidsvilkår som gjelder alle, uavhengig av tilknytningsform til arbeidslivet. Hva ville i så fall minimumskravene bety for etablering av arbeidsplasser og arbeidervern?

Unio ser det som en utfordring at skillene mellom ansatte og selvstendige har blitt noe visket ut. Vi ser klart behov for mer likestilling og minimumskrav til arbeidsvilkår som verner helse og arbeidsmiljø for alle. Unio er derfor positiv til ideen om minimumskrav, så fremt det tas tilstrekkelig hensyn til de selvstendige som i motsetning til ansatte i utgangspunktet står fritt til selv å bestemme hvordan arbeidsoppgavene skal utføres. Et regelverk bør ikke fremstå som urimelig og byråkratisk slik at det demper innovasjonslysten og etablering av arbeidsplasser. Det må dessuten følges opp med kontrollsystemer slik at det ikke virke konkurransevridende ved at markedet responderer med favorisering av tilbydere som ikke følger minstekravene.

9. Er det behov for å klargjøre hvem som har ansvar for arbeidstakernes rettigheter når et ansettelsesforhold involverer flere parter? Kan subsidiært ansvar være en hensiktsmessig og effektiv måte å innføre ansvar på, i forbindelse med underentreprenører . Hvis ikke, er det andre måter å sikre adekvat vern i trepartsforhold?

Med samme begrunnelse som i spørsmål 8, ser vi behov for å klargjøre ansvar og rettigheter for ansatte i trepartsforhold. En begynnelse vil være å sikre reell fast ansettelse som hovedregel i hele EU. Fremveksten av arbeidsavtaler knyttet til trepartsforhold som vikarbyråer og bemanningsbyråer medfører nødvendigvis flere midlertidig ansatte som bør ha et bedre vern.

Subsidiært ansvar er åpenbart en metode for å bedre arbeidsvilkårene i denne bransjen. Slike tiltak kan dessuten være et nyttig virkemiddel for å bekjempe sosial dumping.

10. Er det behov for å klargjøre arbeidsgiveransvaret for de som jobber i vikarbyråer?

Utviklingen mot flere midlertidige stillinger og uklare regler i trepartsforhold viser behovet for å klargjøre også arbeidsgivers ansvar. Motivet må være å utvikle et nytt regelverk som gir trygghet i nye typer ansettelse og andre tilknytningsformer til arbeidslivet.

11. Hvordan kan minstekravene til arbeidstidsorganiseringen endres og tilrettelegge for mer fleksibilitet for både arbeidsgivere og ansatte samtidig som en holder på høy grad av arbeidervern i form av helse og sikkerhet. Hvilke sider av arbeidstidens tilretteleggelse bør EU gi høyprioritet?

Det går en grense for hvor fleksible arbeidstidsordningene kan bli før de går ut over produksjonen og/eller arbeidervernet. Med henvisning til forskning som viser at hyppige skifter av arbeidstid og opphoping av arbeidstid kan virke skadelig, ser vi ingen grunn til å lempe på minstekravene til arbeidstidsordningene slik de følger av EU-direktiver. Flexibilitet er allerede oppnåelig, blant annet gjennom tariffavtaler. Vi ser imidlertid behov for å videreutvikle arbeidstidsreglene slik at vernereglene blir forbedret. Det vises i den forbindelse til EFS' holdninger til arbeidstidsdirektivet.

12. Hvordan kan rettigheter for arbeidstakere som agerer i transnasjonal sammenheng, særlig grensearbeidere, sikres i hele fellesskapet. Er det behov for en mer konvergent definisjon av "arbeidstaker" i EU-direktivene for å sikre arbeidervern, uavhengig av hvilken stat de jobber i. Eller bør medlemsstatenes skjønn fortsatt være avgjørende for definisjonen av "arbeidstaker"?

En konvergerende definisjon vil åpenbart forenkle regelverket. Det er dessuten delvis en forutsetning for, og delvis en foranledning til, å rydde opp i tre-partsforhold. Det kan dessuten bidra til å hindre sosial dumping ved at arbeidstakere opptrer proforma som tjenesteytere og dermed unndrar seg standardkrav til lønns- og arbeidsvilkår som gjelder i landet de arbeider. Dette har vært et problem i Norge.

13. Er det behov for å styrke det administrative samarbeidet mellom relevante myndigheter for å effektivisere håndhevingen av EUs arbeidsrettsregler?

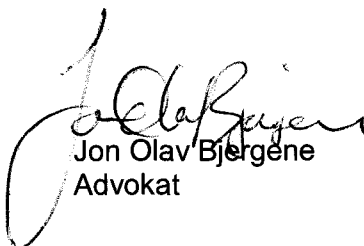
Unio mener at samarbeidet mellom administrative myndigheter i EU bør styrkes, ikke minst for å bekjempe sosial dumping.

14. Er det behov for ytterligere initiativ på EU-plan til støtte for medlemsstatenes kamp mot svart arbeid?

Unio ser gjerne at EU tar ytterligere initiativ i kampen mot svart arbeid. Det trengs en gjennomgang av EU-regelverket slik at dette ikke er til hinder for medlemsstatenes ønske om å stille krav til produsenter og leverandører. Særlig må konkurranseretten justeres til fordel for de seriøse aktørene i næringslivet. Tilsvarende må det ikke være konkurranserettslige hindringer i veien for at det offentlige kan stille krav som sikrer at kommuner og statlige virksomheter bruker seriøse tjenesteleverandører. For eksempel må det være fullt lovlig for en kommunene eller annen offentlig virksomhet å stille krav til sine leverandører om både skatteattest, antikontraktørklausul og klausuler om at det benyttes vertslandets lønns- og arbeidsvilkår. Unio ser gjerne at det på EU-nivå innføres positiv lovgivning som åpner for denne type tiltak. Et seriøst arbeidsliv er det beste virkemiddelet i kampen mot svart arbeid.

Vennlig hilsen
Unio


Ingjerd Hovdenakk
Sekretariatsjef


Jon Olav Bjergene
Advokat