



Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.

0030 OSLO

200607102 14
008.9 1.3.07
AMS

200607102-/EVI

06/03372-008 001969/07 ES
420

Oslo, 27.02.2007

GRØNNBOKA:

HØRING AV EU-KOMMISSJONENS GRØNNBOK, MODERNISERING AV ARBEIDSRETTE FOR Å MØTE DET 21. ÅRHUNDRETS UTFORDRINGER, (KOM (2006) 708 22. NOVEMBER 2006)

I. Innledning

Det vises til departementets høringsbrev av 1. desember 2006, med høringsfrist 1. mars 2007.

II. Generelle bemerkninger

Økt fleksibilitet er et hovedperspektiv i Grønnboka, uten at begrepet er tydelig definert. Men det er et gjennomgående trekk at Grønnboka fokuserer på et oppsigelsesvern som letter bedriftenes muligheter til å redusere arbeidsstyrken og på ansvar for det offentlige for å løse problemer under arbeidsledighet.

Fleksibilitet kan knyttes til mange ulike elementer: ansettelsestrygghet, til trygd for arbeidsledige, til arbeidsformidling, til muligheter for variasjon i arbeid og stillingsinnhold, muligheter til avansement, til utdanning av arbeidskraften, til trepartssamarbeid, til fagbevegelsens rolle, til sosial trygghet mv. Alt dette må ses i sammenheng når man drøfter fleksibilitet.

Etter LOs syn er det ingen motsetninger mellom produktivitet, vekst, fleksibilitet og trygghet for den enkelte arbeidstaker. Tvert imot synes erfaring å vise at et utviklet trygghetssystem for arbeidstakerne er en viktig forutsetning for omstilling og økonomisk framgang. Det blir derfor for snevert å bygge en

framtidig arbeidsrett på bare enkelte av de elementer som bidrar til et fleksibelt arbeidsmarked.

Fleksibilitet for den ene part i et ansettelsesforhold vil i mange tilfeller innebære tvang for den andre parten. Det er derfor av betydning å knytte fleksibilitet til *jevnbyrdige avtaleparter*, slik man har gjort i Norge når det gjelder avtaler om avvik fra lovens normalordninger om arbeidstid (aml § 10 – 12).

Det understrekes at det arbeidsrettslige system først og fremst er et nasjonalt anliggende. Grønnboka peker ikke ut noen kurs mht fordeling mellom nasjonale og europeiske oppgaver i arbeidsretten. Den nordiske modellen, som ivaretar arbeidstakernes interesser på en god måte, har også positiv effekt mht fleksibilitet, samtidig som den legger et stort ansvar på arbeidslivets parter gjennom tariffavtalesystemene. At fagbevegelsen har en sterk stilling, er et sentralt element i den nordiske modellen. Oppgaven for arbeidsrettslig lovgivning på europeisk plan må først og fremst være å sikre minimumsrettigheter, - men uten at slike minimumsrettigheter trekker nivået nedover. I tillegg må rettigheter mht grenseoverskridende arbeid og i internasjonale selskaper sikres gjennom europeisk lovgivning.

I Norge har vi hatt omfattende utredninger og diskusjoner om fleksibilitet i tilknytning til Colbjørnsenutvalgets innstilling fra 1999 (NOU1999:34) og (flertallet i) Borgerudutvalgets innstilling fra 2004 (NOU 2004:4). Bondevikregjeringen gikk meget langt i sine forslag om økt fleksibilitet i forslaget til ny arbeidsmiljølov (Ot prp nr 49 (2004-05), først og fremst når det gjelder arbeidstidsbestemmelsene og stillingsvernet. Ved de endringer i den nye arbeidsmiljøloven som ble foretatt etter regjeringsskiftet i 2005, ble kravene om fleksibilitet betydelig bedre balansert i forhold til arbeidstakerinteresser.

Mye av tankegodset i Grønnboka vil – om det realiseres i lovgivning eller tariffavtaler – resultere i dårligere ansettelsesvilkår for arbeidstakere. Det bærer galt avsted dersom arbeidsretten skal underordnes Lisboa-målene på en på bekostning av arbeidstakernes rettigheter og velferd. Grønnboka kan nok på mange måter sies "*å ta parti for arbeidsgiversiden*", og den politikk som mer enn antydes, vil definitivt ha negative konsekvenser for arbeidstakerne. Slik sett peker Grønnboka ut en gal kurs. Flere av spørsmålene i Grønnboka må dessuten sies å være stilt på forkjært vis.

III. Særlig om likestillingsspørsmål

Det er påfallende at Kommisjonen ikke ser likestillingsmessige problemstillinger når det reises en diskusjon om framtidens arbeidsrett i Europa. Hvilke særlige virkninger eventuell økt fleksibilitet vil ha for kvinners arbeid, er ikke reist som problemstillinger og er heller ikke vurdert. Dette bekrefter at Kommisjonens fokus på fleksibilitet, er alt for snevert. Utfordringene mht uønsket deltid, lønnsforskjeller, ulikheter mht pensjon, arbeidslivets tilpasning til familieliv mv må stilles som *hovedutfordringer* for den framtidige arbeidsrett i Europa! LO kunne tenke seg at EU-kommisjonen i større grad påtok seg oppgaven som inspirator og drivkraft for å finne mer effektive virkemidler for likestilling.

IV: De enkelte spørsmålene i Grønnboka

Spørsmål 1: Hva bør prioriteres på en reformagenda innen arbeidsretten ?

Et mål for arbeidsmarkedspolitikken må være å skape sosial sikkerhet. I denne sammenheng er langt mer enn et visst økonomisk sikkerhetsnett av betydning. Reformarbeid på europeisk nivå må ha som mål å gi arbeidstakere rett til fast ansettelse, en lønn å leve av og et regelverk som ivaretar arbeidsmiljø og sikkerhet. Yrresskadeforsikring bør innføres som en obligatorisk ordning. Alle må sikres lønn under sykdom og økonomisk sikring ved arbeidsledighet. Svangerskaps- og fødselspermisjon og fordeling av permisjonen mellom foreldrene må sikres bl a for å bidra til yrkesdeltakelse og likestilling mellom kjønnene. Alderspensjon må ha et nivå som sikrer en verdig alderdom, og arbeidstakere må sikres rett til tidligpensjonering.

Rett til lønnet utdanningspermisjon kombinert med et godt utdanningstilbud er et sentralt virkemiddel som imøtekommer behovene for omstilling, økt kompetanse og dermed også for fleksibilitet.

Fagbevegelsen spiller en avgjørende rolle for ivaretagelse og forbedring av arbeidstakernes vilkår. Styrking av europeisk og nasjonal fagbevegelse må derfor tillegges stor betydning i et framtidig arbeidsrettslig system. Det er viktig å fremme økt tilslutning til fagbevegelsen så vel som å bedre tillitsvalgtes muligheter for innflytelse på alle ledd i bedriftsorganisasjonene. Trepertssamarbeidet har stor betydning for hvordan arbeidsmarkedet fungerer.

Etablering av tarifforhandlinger på europeisk nivå mellom jevnbyrdige parter som er villig til å inngå i et forpliktende avtaleforhold, er et nødvendig tiltak.

Sett i forhold til slike målsettinger, er Grønnboka lite vellykket.

Spørsmål 2: Kan en tilpasning av arbeidsretten og kollektive avtaler bidra til å bedre fleksibiliteten og jobbsikkerheten og redusere arbeidsmarkedssegmentering? Hvis ja, hvordan?

Arbeidstakernes vilkår sikres best gjennom landsomfattende tariffavtaler. Tariffavtaler, som gjerne reforhandles hvert annet år, gir muligheter for stor grad av fleksibilitet og tilpasninger til nye utfordringer. Bransjevis tariffavtaler i kombinasjon med lokale avtaler gir muligheter for tilpasning av behovene i bransjer og enkeltbedrifter.

Landsomfattende tariffavtaler med stor dekningsgrad er trolig det beste middel mot segmentering av arbeidsmarkedet.

Spørsmål 3: Stimulerer eller hindrer eksisterende reguleringer, enten i form av lov- og / eller kollektive avtaler, virksomheter og ansatte i å bruke muligheter til å øke produktivitet og tilpasse seg til nye teknologier og endringer som er knyttet til internasjonal konkurranse? Hvordan kan forbedringer gjøres i kvaliteten av reguleringer som angår små og mellomstore bedrifter samtidig som målene med reguleringene skal bevares?

Den nordiske modellen med sterk fagbevegelse, tariffregulering og trepartssamarbeid fremmer konkurransekraft. Generell arbeidsrettslig regulering bør ikke bidra til segmentering mellom små, mellomstore og store bedrifter.

Ved større omstillinger som medfører masseoppsigelser, bør det etableres regler som pålegger bedriftene et større ansvar for omstillingstiltak til fordel for berørte arbeidstakere og lokalsamfunn.

Spørsmål 4: Hvordan kan det legges til rette for rekruttering i permanente eller midlertidige kontrakter, enten gjennom lov- eller kollektive avtaler, slik at det åpner for mer fleksibilitet innenfor rammen av disse kontraktene, samtidig som det sikres passende normer for jobbsikkerhet og sosial beskyttelse?

Det er ikke en akseptabel målsetting å legge opp til økt bruk av midlertidige stillinger eller svekket oppsigelsesvern. Tvert imot: det normale må være *fast*

ansettelse i full stilling og med et godt oppsigelsesvern for alle som ønsker slike ansettelsesforhold. Uønsket deltid eller midlertidig ansettelse må utløse rettigheter til fast ansettelse i full stilling i større utstrekning enn det som er tilfelle pr i dag. Atypisk arbeid må reduseres – ikke normaliseres.

Fleksibilitet i arbeidsmarkedet bør og kan tilgodeses på et annet og mer positivt grunnlag enn gjennom svekket oppsigelsesvern og økt bruk av atypisk arbeid. Det er heller ikke empirisk grunnlag for å tillegge oppsigelsesvernet slik betydning som Grønnboka gjør mht nødvendig omstilling. I Norge, hvor man har et omtrent gjennomsnittlig oppsigelsesvern, har arbeidskraften stor grad av omstillingsevne.

En finsk undersøkelse¹ av 27 vitenskapelige studier fra en rekke land viser en høyere forekomst av *psykiske problemer, depresjon, søvnproblemer og utmattelse* blant midlertidig ansatte enn blant fast ansatte. Midlertidig ansatte har *større risiko for yrkesskader* og rapporterer *flest helseproblemer*. De har også *svakere kunnskaper* og *tar i mindre utstrekning del i opplæring*. De har også et vanskelig utgangspunkt når det gjelder *kritikk av arbeidsforholdene*.

Statens arbeidsmiljøinstitutt har etter gjennomgåelse av undersøkelser om arbeidsmiljø og helse, konkludert med at det er sannsynliggjort en årsakssammenheng mellom midlertidig ansettelse og dødelighet. Selv når man tar hensyn til både livsstil og helseavhengig seleksjon, *medfører kortvarige kontrakter en belastning som gir høyere risiko for død enn fast ansettelse*.

Dette tilsies at prisen for økt fleksibilitet, som betales av arbeidstakere og staten – ikke av bedriftene, er uakseptabel høy.

Spørsmål 5: Vil det være nyttig å vurdere en kombinasjon av mer fleksibel jobbsikkerhetslovgivning og tilpasset støtte til arbeidsledige både i form av inntektskompensasjon (eksempelvis passiv arbeidsmarkedspolitik) og aktiv arbeidsmarkedspolitik ?

Flere av spørsmålene flyter over i hverandre. Det vises til det som er framholdt foran.

¹ Virtanen m fl., International Journal of Epidemiology 2005.

Spørsmål 6: Hvilken rolle kan lov og / eller kollektive avtaler mellom arbeidsmarkedets parter ha for å fremme adgangen til etter- og videreutdanning og overgang mellom forskjellige kontraktsbaserte former for stigende karrieremobilitet i løpet av et aktivt yrkesliv ?

Tariffavtaler har stor betydning for omstillingsarbeid. Det er grunn til å peke på at vellykkede omstillingsprosesser forutsetter at tillitsvalgte gis stor grad av medinnflytelse.

Tariffavtaler er også et viktig instrument for økt økonomisk vekst og produktivitet. Tariffavtaler er egnet for å etablere rettigheter til opplæring, etter- og videreutdanning når det gjelder permisjon og økonomiske støtteordninger. Generelt sett bør slike ordninger ha målsettinger ut over bedriftens egne behov, dersom de skal bedre omstillingsevnen i arbeidsmarkedet. Gode grunner tilsier særlige støtteordninger innrettet mot arbeidstakere med lav utdanning eller snever kompetanse. På dette felt er det viktig å oppnå en vekselvirkning mellom tariffavtaler og statlig medvirkning i form av økonomisk grunnlag for utdanningstiltak og etablering av tilpassede utdanningstilbud.

Også i denne sammenheng er utvikling av trepartsamarbeidet en nøkkelfaktor.

Spørsmål 7: Er det behov for større klarhet i medlemsstatenes juridiske definisjoner av ansatte og selvstendige næringsdrivende for å forenkle overgang fra ansatt til selvstendig næringsdrivende og motsatt?

Gode grunner taler for å slå fast at arbeidstakerbegrepet pr i dag i praksis defineres på en uhensiktsmessig og for snever måte. LO har tidligere gått inn for at arbeidstakerbegrepet defineres på en slik måte at det fanger opp dem som reelt sett utfører arbeid under ledelse av andre, med mindre de har en særlig selvstendig stilling. Pr i dag klassifiseres hundrevis om ikke tusenvis av arbeidstakere som selvstendige som ledd i omgåelse av skatteregler og viktige regelverk i arbeidslivet. Men dette er et problem også i forhold til arbeidsmiljøloven og i forhold til tariffavtalesystemet. Det bør derfor grundig overveies å gjøre arbeidstakertilknytning i stor grad *obligatorisk* i f eks byggebransjen og på andre områder hvor det skjer slike omgørelser.

Når Grønnboka stiller spørsmålet om å lette overgang mellom arbeidstakerforhold og stilling som selvstendig, er det å begynne å nøste i gal ende.

Spørsmål 8: Er det behov for minimumsrettigheter når det gjelder arbeidsforhold for alle arbeidstakere uavhengig av deres arbeidskontrakt? Hva vil være virkningen av slike minimumsregler i forhold til jobbskaping og i forhold til arbeidstakerbeskyttelse?

Å etablere minsterettigheter for alle som utfører arbeid kan umiddelbart synes positivt. På mange felt er ordninger for arbeidstakere også tilpasset dem som er selvstendige, f.eks. alderspensjon, sykepenger (F § 8-34 flg) og en del bestemmelser i arbeidsmiljøloven (aml § 1-4). Det er imidlertid ikke noen hovedoppgave for europeisk arbeidsrett å videreutvikle en utvanning av skillet mellom arbeidstakere og selvstendige, og det er neppe grunn til å tro at det vil ha gunstig effekt i forhold til jobbskaping.

LO er imidlertid positiv til fastsetting av minstestandarder for arbeidsforhold, noe som særlig må antas å virke positivt i de nye medlemslandene i EU, men man må hindre at minstestandarden svekker rettighetene for den som ligger over minstenivået.

Spørsmål 9: Bør ansvaret som pålegges de forskjellige parter i ansettelsesforhold med flere parter tydeliggjøres så det presiseres hvem som har ansvaret for at arbeidstakernes rettigheter respekteres? Vil solidaransvar være en effektiv og mulig måte å avklare ansvaret på når det gjelder underleverandører / entreprenører? Hvis ikke, ser du andre måter å sikre tilstrekkelig beskyttelse for arbeidstakere i ansettelsesforhold med tre parter?

LO er enig i at arbeidstakere har for svake muligheter til å håndheve sine rettigheter. Ikke minst er evnen til å håndheve lovbestemte rettigheter for dårlig utviklet.

I denne sammenheng reiser det seg særlige problemer ved grenseoverskridende arbeid. Dette kan illustreres med utstasjoneringdirektivets bestemmelser, hvor man innenfor den harde kjernen kan reise sak i vertslandet (direktivet artikkel 6), men selv om så er tilfelle, kan *inndrivelse* være umulig, dersom tjenesteyteren ikke har en representant i vertslandet. For om man kun oppnår en *uteblivelsesdom*, vil inndrivelse i praksis være svært vanskelig eller umulig. Og når det gjelder krav utenfor den harde kjernen, vil lovvalgsregler føre til at arbeidstakeren i mange tilfeller er henvist til å reise sak i hjemlandet. Det bør innføres en rett til å reise søksmål i både hjemlandet og vertslandet om alle

sider av ansettelsesforholdet, og mulighetene til inndrivelse må forbedres vesentlig, slik at den faktiske debitorbeskyttelsen av arbeidsgivere opphører.

Heller ikke allmenngjøringsvedtak er utstyrt med tilstrekkelig effektive håndhevingsregler. Den faktiske muligheten til å unndra seg allmenngjøringsvedtak (falske arbeidsgivere) og problemene med inndrivelse av f eks lønnskrav, er egnet til å svekke allmenngjøringsordningen.

Styrking av Arbeidstilsynet, kombinert med utvidet myndighet til å håndheve lønnsbestemmelser, vil virke positivt i denne sammenheng.

Solidaransvar. LO har gjentatte ganger krevd innføring av solidaransvar for hovedentreprenører/innleiebedrifter. Det vil styrke arbeidstakernes posisjon og håndhevingen av fastsatte regler. I tillegg vil det motvirke bruk av useriøse tjenesteytere som florerer i enkelte bransjer og dermed tilgodese mer ryddige konkurranseforhold.

Spørsmål 10: Er det behov for å klargjøre sysselsettingsstatus for vikarbyråarbeidere?

Norge har svært liberale regler om inn- og utleie. I dag eksisterer det mange økonomiske incitamenter for bruk av innleie. Et tiltak vil være å fastslå generelt at innleide arbeidstakere ikke kan lønnes dårligere enn etter innleiebedriftens tariffavtale. Videre bør innleide arbeidstakere på visse angitte vilkår gis rett til ordinær ansettelse i innleiebedriften. Videre må det innføres autorisasjonsordninger med vilkår som luker bort useriøse foretak.

Spørsmål 11: Hvordan kan minimumsregler for organisering av arbeidstid endres for å sørge for større fleksibilitet for både arbeidsgiver og arbeidstaker samtidig som en sikrer høyt beskyttelsesnivå for arbeidstakernes helse og sikkerhet? Hvilke aspekter i forhold til organisering av arbeidstid må prioriteres av EU?

Dette er et gammelt stridsspørsmål, som det ikke er grunn til å reise på nytt. Lovgivning og tariffavtaler gir stor og tilstrekkelig mulighet til fleksibilitet ved organisasjonsmessige avtaler. Å flytte avtalenivået fra organisasjonsmessig til individuelt nivå innebærer på grunn av det ulike styrkeforholdet, frihet for arbeidsgivere og tvang for arbeidstakerne. Avtalemodellen på organisasjonsnivå bidrar til å skape balanse i avtaleforholdet.

Spørsmål 12: Hvordan kan arbeidstakerrettighetene for arbeidstakere på et grenseoverskridende arbeidsmarked, særskilt grensearbeidere, sikres i hele EU? Er det behov for en harmonisert definisjon av arbeidstakerbegrepet i EU-direktiver for å sikre disse arbeidstakernes sysselsettingsrettigheter, uavhengig av hvilken medlemsstat de arbeider i? Eller mener du at medlemsstatene bør beholde enerett på begrepet i denne sammenhengen?

Her vises det til svarene foran. Man bør fortsatt la arbeidstakerbegrepets innhold være et nasjonalt anliggende.

Spørsmål 13: Er det nødvendig å styrke det administrative samarbeidet mellom relevante myndighetsorganer for å fremme effektiviteten i håndhevelsen av EUs arbeidsrett? Ser du en rolle for arbeidslivets parter i et slikt samarbeid?

Ja, som nevnt foran, særlig i tilknytning til spørsmål 9, er håndhevingssystemene på alle plan for dårlig utbygget når det gjelder arbeidstakernes faktiske muligheter til å få gjennomført sine rettigheter. Å utvikle bedre systemet må skje i samarbeid med arbeidslivets organisasjoner.

Spørsmål 14: Er det behov for ytterligere initiativer på EU-nivå for å støtte medlemslandene i deres kamp mot svart arbeid?

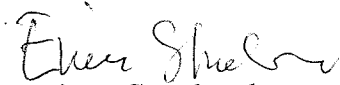
Tiltak mot svart arbeid kan ha gunstig effekt også i forhold til sosial dumping og dårlige arbeidsforhold ellers. En langt mer strikt regulering på områder med større innslag av useriøse foretak, vil være velkommen. Inn- og utleievirksomhet bør underlegges et godkjennings- og kontrollregime som er vesentlig bedre enn i dag, samtidig som vilkårene for innleie strammes inn. Pr i dag er straffebestemmelser som retter seg mot useriøse foretak i praksis nærmest uvirksomme. En annen prioritering, særlig når det gjelder kriminalitet som rammer arbeidstakere, er nødvendig. Videre bør samarbeidet mellom skattemyndigheter og påtalemyndighetene utvikles for å oppnå bedre håndheving av fastsatte regler. Det gjør det nødvendig med økte ressurser til

håndhevingsmyndigheter. "NUF"-selskaper og skatteflukt til skatteparadiser svekker håndheving av et nasjonalt regelverk.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE



Roar Flåthen



Einar Stueland