

ARB. OG ADMINISTRASJONSDEPT.
ARKIVKODE. 340.11
EKSP.
10 14 JUNI 2004
SAKSB. AMAR/HAM
SAKSNR. 200400660-88



Arbeids- og administrasjonsdepartementet  
Postboks 8004 Dep  
0030 Oslo

Likestillingsombudet  
Postadresse: Postboks 8048 Dep. 0031 Oslo  
Kontoradresse: Grensen 5, 0159 Oslo  
Sentralbord: 24 05 59 70  
Telefaks: 24 05 59 80  
E-post: post@likestillingsombudet.no

Sendes også på e-post til [postmottak@aad.dep.no](mailto:postmottak@aad.dep.no)

Deres ref

Vår ref (bes oppgitt ved svar)

Dato

200400660-/HAM

1674/2004/088 MS/BP

10. juni 2004

## HØRING: NOU 2004:5 ARBEIDSLIVSLOVUTVALGETS INNSTILLING- ET ARBEIDSLIV FOR TRYGGHET, INKLUDERING OG VEKST

Likestillingsombudet viser til Departementets høringsbrev datert 23. februar 2004, vedrørende Arbeidslivslovutvalgets innstilling. I tråd med Departementets ønske, vil Ombudets høringsuttalelse følge kapittelinnndelingen i utredningen. Innledningsvis vil jeg komme med enkelte overordnede betraktninger og gi en oppsummering av Likestillingsombudets hovedmerknader til NOU`en.

### I Enkelte overordnede betraktninger:

Likestillingsombudet har imøtesett en gjennomgang av arbeidsmiljøloven, ikke minst fordi arbeidslivet på svært mange måter har endret seg siden loven ble vedtatt for mer enn 25 år siden. Et særlig trekk ved det norske arbeidslivet i dag er den høye andelen kvinnelige arbeidstakere. Fra begynnelsen av 60-tallet og frem til i dag er antall sysselsatte kvinner mer enn fordoblet.

Jeg vil allerede innledningsvis påpeke at denne vesentlige endringen i for liten grad reflekteres i utredningen og utvalgets endelige forslag. Det er en svakhet at likestillings- og kjønnsperspektivet ikke er sterkere fremhevet i mandatet, og den ferdige utredningen gjenspeiler denne mangelen. Det er et gjennomgående trekk at likestillingspolitiske problemstillinger i liten grad løftes frem og danner premisser for utvalgets forslag.

Den høye yrkesdeltakelsen blant norske kvinner, og det at menn i stadig større grad tar del i omsorgen for små barn, medfører nye problemstillinger i forhold til arbeidslivet. Både ut fra samfunnshensyn og fra individets ståsted er det et mål å kunne kombinere yrkesaktivitet med barnefødsler og omsorg for barn. Denne tilpasningen, som ofte omtales som "tidsklemma", utgjør en av de største utfordringene til dagens arbeidstakere. Tilpasningsproblematikken er ikke bare et privat anliggende, men er også et strukturelt fenomen. Fra samfunnets side er det viktig å opprettholde fødselstallene og sikre reproduksjonen, samtidig som en ønsker et inkluderende og likestilt arbeidsliv.

I forslaget til ny formålsbestemmelse er det slått fast at arbeidstaker skal kunne tilpasse arbeidsforholdet etter sin "livssituasjon". Dette er positivt, men likevel alene utilstrekkelig for å imøtekomme de nevnte utfordringene. I denne sammenhengen savner Likestillingsombudet for eksempel en problematisering av hva som skal regnes som normalarbeidstid. En kortere normalarbeidsdag er et aktuelt virkemiddel for å jevne ut kjønnsforskjellene i arbeidslivet, men utvalget har ikke gått inn i denne problemstillingen i det hele tatt.

Utvalget har i sine forslag åpnet for mindre regulering av arbeidstid og overtid. Ombudet frykter at økt fleksibilitet i forhold til arbeidstid kan slå ut i form av lengre arbeidsdager for menn, mens kvinner vil redusere sin arbeidstid. Dette synspunktet utdyper jeg nærmere under omtalen av kap 13.

Tilstandsbeskrivelsen i kap 5 gir et godt bilde av en del utfordringer knyttet til likestilling, men blir ikke fulgt opp i utvalgets drøftelser. I kapittel 5 understrekes det at selv om kvinneandelen blant arbeidstagerne er høy, har Norge et av de mest kjønnsdelte arbeidsmarkedene i Europa (side 52). Norsk arbeidsliv kjennetegnes ved kvinne- og mannsdominerte arbeidsplasser. Kvinner er oftere midlertidig ansatt enn menn, (69 % av de midlertidig ansatte ønsker fast stilling (side 67)), og fire av fem deltidsansatte er kvinner. (Deltidsandelen blant kvinner er 43 %, side 73) Disse faktiske forholdene peker på særlige utfordringer i forhold til kvinner, og gir et godt grunnlag for å drøfte ulike tiltak. Utvalget har imidlertid i liten grad tatt tak i disse utfordringene. For eksempel savner jeg en overordnet strategi for å endre det segmenterte arbeidsmarkedet, og for å gjøre noe med problematikken rundt ufrivillig deltid.

Et overordnet likestillingspolitisk dilemma er om loven skal tilpasses de tradisjonelle kjønnsrollemønstrene, eller om en skal bruke regelverket som virkemiddel til å endre de tradisjonelle strukturene. I tilknytning til dette mangler utredningen både visjoner og konkrete tiltak.

## **II Likestillingsombudets hovedsynspunkter**

### **Mangelfullt likestillingsperspektiv**

Likestillingspolitiske problemstillinger løftes i liten grad frem og danner ikke premisser for utvalgets forslag. Kvinners økte yrkesdeltakelse, det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og arbeidsforholdene i kvinnelederte yrker er forhold som burde vært vektlagt.

### **Det psykososiale arbeidsmiljøet for dårlig ivaretatt**

Trakassering, trusler og vold på arbeidsplassen rammer i størst grad kvinner. Likestillingsombudet er tvilende til at en lovpresisering er tilstrekkelig, og etterlyser en gjennomgang av håndhevingen av bestemmelsen. Likestillingsombudet etterlyser også et større fokus på stress-relaterte arbeidsmiljøproblemer i helse- og omsorgssektoren.

### **Bedriftshelsetjeneste må omfatte kvinneyrker**

Likestillingsombudet påpeker at det er en svakhet med dagens regler at kvinnelederte yrker ikke omfattes. Psykososiale og ergonomiske risikofaktorer bør trekkes inn i vurderingen.

### **Informasjonsplikt viktig for ansatte i permisjon**

Likestillingsombudet mener en informasjonsplikt vil være viktig for kvinner, for eksempel ved at deltidsansatte gis anledning til å orientere seg om mulig merarbeid.

Informasjonsplikten må også gjelde overfor ansatte i fødselspermisjon. Denne gruppen er særlig utsatt i forbindelse med omorganiseringer og nedbemanning.

### **Kortere normalarbeidsdag**

Likestillingsombudet er kritisk til at utvalget viderefører 40-timersuken, og mener utvalget i alt for liten grad har tatt hensyn til at familiene har utviklet seg fra en-inntektsfamilier til familier der begge foreldrene er yrkesaktive.

### **Nei til oppmykning av overtidsbestemmelsene**

Likestillingsombudet er kritisk til en oppmykning av arbeidstidsbestemmelsene. Arbeidsgivers behov for å bruke arbeidsstokken fleksibelt kan stå i direkte motsetning til arbeidstakers behov for å kunne ha fleksible ordninger av hensyn til omsorgsforpliktelser, fritidsaktiviteter osv. Fordi menn er tilbøyelige til å øke sin arbeidstid, mens kvinner prioriterer omsorg/familie, vil endringene bidra til å opprettholde og muligens forsterke de tradisjonelle kjønnsrollemønstrene.

### **Turnus må sidestilles med skiftarbeid**

Likestillingsombudet er skuffet over at utvalget omgår spørsmålet om likestilling av skift og turnusarbeid, og påpeker at denne saken er blitt en årelang kasteball. Likestillingsombudet har tidligere konkludert med at arbeidsmiljøloven faktisk virker kvinnediskriminerende på dette punkt.

### **Positiv til fleksibel arbeidstid**

Likestillingsombudet er positiv til at retten til fleksible arbeidstidsbestemmelser lovfestes, men påpeker at store kvinnedominerte yrkesgrupper innen servicesektoren i praksis ikke vil nyte godt av en slik rettighet.

### **Krav om likebehandling må inkludere lønn**

Likestillingsombudet støtter forslaget om likebehandling av deltidsansatte/midlertidig ansatte, og er enig med mindretallet i at bestemmelsen uttrykkelig bør omfatte lønn. Likestillingsombudet påpeker behov for harmonisering med øvrig lovverk.

### **Meget skeptisk til oppmykning av stillingsvernet**

Likestillingsombudet mener økt bruk av midlertidige stillinger særlig vil ramme kvinner. Flere kvinner enn menn har midlertidige arbeidskontrakter, og dermed en mer usikker posisjon på arbeidsmarkedet. Ulempene forsterkes i forbindelse med graviditet og fødselspermisjon. Likestillingsombudet går inn for å stramme inn adgangen til midlertidige ansettelser i staten.

### **Rett til heltidsarbeid**

Likestillingsombudet mener det er behov for å styrke deltidsansattes muligheter til heltidsarbeid. Likestillingsombudet ønsker to tiltak vurdert: det ene er å gi deltidsansatte fortrinnsrett til full stilling ved nyansettelser, det andre er å gjøre heltidsarbeid til en generell rettighet.

## **III Nærmere om de ulike kapitlene**

### **Kap 11 Helse, miljø og sikkerhet**

*§ 4-1 nr 3 Virksomheten skal innrettes for arbeidstakere av begge kjønn.*

Forslagets § 4-1 nr. 3 er en videreføring av dagens lov, og prinsippet knyttes ikke lenger bare til regulering av arbeidsplassen, men til det generelle arbeidsmiljøet. Utvalget skriver at det anser at prinsippet er godt innarbeidet i praksis, men at det likevel bør komme til uttrykk i ny lov. Jeg er enig i at prinsippet videreføres i loven, og synes det er positivt at regelen flyttes til den generelle bestemmelsen om arbeidsmiljø.

Likestillingsombudet er for øvrig ikke så sikker på at prinsippet er godt nok innarbeidet i praksis. Jeg vil påpeke at det kjønnsdelte arbeidsmarkedet tvert om tyder på at norske virksomheter har store utfordringer i forhold til å inkludere begge kjønn og til å fremstå som attraktive både for kvinner og menn. Dette gjelder selv om det selvfølgelig er et sammensatt årsaksforhold til det segmenterte arbeidsmarkedet.

#### *§ 4-3 Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet*

Jeg synes det er positivt med en egen lovbestemmelse om psykososialt arbeidsmiljø, slik at kravene til det psykososiale miljøet forsterkes og trer tydeligere frem i den nye loven. Dette er viktig også i et likestillingsperspektiv. Forslagets § 4-3 nr 2 retter seg spesielt mot trakassering, trusler og vold på arbeidsplassen, noe som erfaringsmessig i størst grad rammer kvinner.

Lovteksten snakker om trakassering og vold "som følge av kontakt med andre". I forhold til dagens arbeidsmiljølov § 12 innebærer forslaget en presisering av at det ikke bare er trakassering fra arbeidsgiver/andre arbeidstagere man har i tankene, men også fra klienter/kunder/elever og andre en kommer i kontakt med i arbeidet.

Problemstillingen er særlig aktuell i en del kvinne-dominerte bransjer, som helse, omsorg, undervisning og tjenesteyting. Levekårsundersøkelsen 2000 viser at spesielt mange unge kvinner er utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet på arbeidsplassen. Problemet er omfattende i hotell- og restaurantbransjen, og kundene utgjør den største trusselen. Også helse- og sosialsektoren og andre kvinnearbeidsplasser er utsatt.

Utredningen påpeker at Arbeidstilsynet mottar mange henvendelser som viser et stort veiledningsbehov knyttet til den nåværende trakasseringsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 12. Tilsynet har ikke kapasitet til å gå inn i enkeltsaker, og må oftest nøye seg med generell veiledning. Det er rimelig å spørre om all pågangen knyttet til trakasseringsbestemmelsen tyder på at det er et behov for å ivareta håndhevelsen på en annen måte. Utvalget mener at en opprydning i dagens lovverk vil imøtekomme dette behovet, men jeg er i tvil om dette er tilstrekkelig. Tydeliggjøring av lovteksten vil neppe gjøre noe med det reelle problemet, og Ombudet savner en nærmere vurdering av om håndhevelsen vil bli godt nok ivaretatt ved å videreføre dagens ordning.

Når det gjelder det psykososiale arbeidsmiljøet, vil jeg videre trekke frem problematikken rundt utbrenthet. Risikoen for utbrenthet er særlig stor på en del kvinnearbeidsplasser, for eksempel innen helse- og sosialsektoren. På mange av disse arbeidsplassene utføres lovpålagte og viktige samfunnsoppgaver. Samtidig ser det ut til å være en manglende vilje til å bevilge tilstrekkelig ressurser til at oppgavene kan utføres på en best mulig måte. Dette gapet mellom idealer og den faktiske situasjonen er en belastning på personalet, som fra før har en krevende og presset arbeidssituasjon, både fysisk og emosjonelt. Etter min mening er det viktig å sette dette problemet på dagsorden og synliggjøre hvordan økonomiske vurderinger i offentlig sektor setter personalet i "skvis" og i neste omgang bidrar til å støte arbeidstakerne ut av arbeidslivet.

### *Krav til fysisk miljø § 4-4*

Muskel- og skjelettplager er den vanligste diagnosen bak langtidssykemelding og uføretrygding. Disse belastningslidelsene rammer i særlig grad kvinner. For å nå målet om et mer inkluderende arbeidsliv og hindre utstøtning, er det derfor viktig å fokusere på ergonomiske forhold på arbeidsplassen. Bestemmelsen om ergonomisk arbeidsmiljø i § 4-4 nr 2 innebærer at problemstillingen i større grad enn i dag løftes frem, og dette er positivt.

### *Bedriftshelsetjenesten*

Ombudet har tidligere påpekt at det er en svakhet ved bransjeforskriften av 1989 at den ikke omfatter typiske kvinne-dominerte sektorer. Dette fremheves også i utredningen, og utvalget går inn for en gjennomgang og revisjon av forskriften. Ombudet støtter dette og håper at en slik gjennomgang vil endre et ensidig fokus på risikofaktorer ved tradisjonelt mannsdominerte arbeidsplasser, til også å inkludere risikofaktorer ved typiske kvinnearbeidsplasser.

Utvalgets mindretall savner en problematisering av begrepet "risikovurdering", noe jeg slutter meg til. Det hadde vært en fordel om lovteksten ga mer veiledning i forhold til risikovurderingen som skal foretas. Det bør gå tydelig frem at for eksempel psykososiale og ergonomiske risikofaktorer skal trekkes inn i vurderingen.

## **Kap 12 Medvirkning og samarbeid**

Et EU-direktiv om informasjon og drøfting slår fast at ansatte skal informeres om bemanningssituasjon i virksomheten og den sannsynlige utviklingen i denne, samt beslutninger som kan føre til vesentlige endringer i ansettelsesforholdene og måten arbeidet er organisert på.

Utvalget foreslår en lovfesting av arbeidsgivers plikt til informasjon og drøfting, jf § 7-1. EU-direktivet gjelder kun næringsvirksomhet, og etter direktivet må det dermed foretas en grenseoppgang mot forvaltningsvirksomhet. Utvalget foreslår likevel at den norske bestemmelsen også skal omfatte forvaltningen, og slår fast at retten til å bli informert og tatt med på drøfting er et viktig prinsipp som må gjelde offentlige ansatte i like stor grad som ansatte i privat sektor. Ligestillingsombudet er enig i dette. Prinsippet er også viktig i et kjønnsperspektiv, da svært mange kvinner jobber i offentlig sektor.

Bestemmelsen om informasjon og drøfting kan blant annet være viktig for deltids- og midlertidig ansatte og sikre at disse får oversikt over ansettelsessituasjonen, ledige stillinger osv.

Ombudet vil påpeke at i forhold til kvinner som er ute i omsorgspermisjon vil informasjons- og drøftingsplikten være av særlig betydning. Min erfaring er at ansatte i permisjoner ofte holdes utenfor hvis bedriften for eksempel går gjennom en omstillings/forandringsfase mens de er fraværende fra arbeidet.

De siste årene har Ombudet mottatt et økende antall henvendelser om problemstillinger knyttet til tilbakekomst etter fødselspermisjon. Jeg vil understreke at det er viktig å sikre at arbeidstagerne mottar vesentlig informasjonen og får mulighet til å delta i drøftelser selv om de er i lovbestemte permisjoner, og oppfordrer til at problemstillingen omtales i lovteksten, eventuelt i forarbeidene.

## Kap 13 Arbeidstid

Hovedtrekkene i de foreslåtte arbeidstidsbestemmelsene er mindre regulering og større avtalefrihet. For Ombudet er hovedspørsmålet om disse endringene fremmer likestilling. Fleksible ordninger kan være tveegget og slå begge veier for arbeidstakere. På den ene siden er fleksibilitet positivt og kan gjøre det lettere å kombinere yrkesliv med omsorg for barn. Det kan være interessant for småbarnsforeldre å kunne tilpasse arbeidstiden på en hensiktsmessig måte og også kunne benytte fleksibilitet for å samle opp ferie- og fridager.

Som utvalget påpeker, kan fleksible arbeidstidsordninger i en del tilfeller gjøre fulltidsarbeid mer attraktivt, og således være et alternativ til deltid. Dette er positivt i et likestillingsperspektiv.

Det er likevel viktig å ha klart for seg forskjellen på fleksibilitet til fordel for arbeidstakerne og fleksibilitet til nytte for arbeidsgiver. Arbeidsgivers behov for å bruke arbeidsstokken fleksibelt kan stå i direkte motsetning til arbeidstakers behov for å kunne ha fleksible ordninger av hensyn til omsorgsforpliktelser, fritidsaktiviteter osv.

I et skjevt makt- og styrke- forhold kan økt avtalefrihet lett slå ut i arbeidstakers disfavør. Mulighetene er store for at arbeidstaker presses til å jobbe overtid eller på ugunstige tider, noe som gir liten forutsigbarhet for arbeidstaker. Småbarnsforeldre er avhengige av offentlige velferdsordninger som oftest ikke er fleksibelt innrettet, for eksempel barnehage og skolefritidsordning. Konsekvensen kan dermed bli større problemer i forhold til å ivareta omsorg.

Viljen til og mulighetene for å kunne tilpasse seg arbeidsgivers ønsker og behov vil sannsynligvis være forskjellig for kvinner og menn. Erfaringsmessig vil menn være tilbøyelige til å øke sin arbeidstid, mens kvinner prioriterer omsorg/familie og innretter yrkesaktiviteten etter dette. På denne måten vil endringene i loven kunne bidra til å opprettholde og muligens forsterke de tradisjonelle kjønnsrollemønstrene.

Hvis arbeidstakerne velger å ikke være fleksible, kan dette medføre at de blir mindre attraktive på arbeidsmarkedet. I lys av hva som er sagt om kvinners yrkestilpasning vil dette særlig ramme kvinner. Ombudet frykter at de foreslåtte arbeidstidsordningene vil føre til et tøffere arbeidsmarked. Målet er jo et mer inkluderende arbeidsliv, men jeg er redd for at forslagene snarere vil forsterke tendensene til utstøtning fra arbeidslivet.

Jeg vil imidlertid fremheve at det er positivt at utvalget ønsker å inkludere flest mulig arbeidstager i arbeidstidsreguleringene og at loven tydeliggjøres på dette punktet. Dagens unntak for de med arbeid av "ledende art" og andre som har en "særlig selvstendig stilling" gjør at mange, enten det er berettiget eller ikke, definerer seg til ikke å omfattes av kapitlet om arbeidstid. I forslaget til nye bestemmelser er det et hovedprinsipp at alle arbeidstager skal være omfattet av arbeidstidsreglene, det legges kun opp til snevre unntak.

Jeg innser at dess videre loven skal favne, dess videre må lovteksten utformes. Det blir mindre rom for detaljregulering i lovverket når flest mulig arbeidstakere skal omfattes. Likevel er jeg av grunnene som nevnt ovenfor skeptisk til de vide rammene og den økte avtalefriheten som ligger i de nye forslagene.

Forskning viser at såkalt skjult overtid er svært utbredt, både i Norge og resten av Europa (jf Gullvåg Holter, AFI). Særlig store er mørketallene når det gjelder menns overtid. Det er dermed viktig å fokusere på menns arbeidsmønster som hinder for reell likestilling. I denne sammenhengen kan de nye bestemmelsene om økt adgang til å avtale merarbeid, jf. den foreslåtte § 10-5, vurderes på ulike måter. En mulighet er å anta at regelen legitimerer overtid og øker arbeidsgivers muligheter til å presse frem overtid.

På den annen side kan det argumenteres med at ny § 10-5 setter fokus på et faktisk problem, som per i dag er skjult, nemlig en utstrakt overtidsbruk. Det kan tenkes at den nye bestemmelsen ikke medfører at det faktisk blir mer bruk av overtid, men at den blir mer regulert. Arbeidsgiver og arbeidstaker må sette seg ned og avtale merarbeidet, og overtiden motsvares av en rett til å ta ut fri tilsvarende merarbeidet, jf §10-6.

Dette kan være positivt i et likestillingsperspektiv, men jeg spør meg likevel hvor realistisk det er at slike avtaler i praksis vil bli inngått. Utvalgets forslag medfører en "privatisering" av problemet med omfattende overtidsbruk, da det overlates til den enkelte å inngå forsvarlige avtaler med sin arbeidsgiver. Jeg tror man hadde vært bedre tjent med en tydeligere regulering i lovteksten.

#### *Alminnelig arbeidstid*

Som nevnt innledningsvis savner Ombudet en problematisering og kritisk gjennomgang av hva som skal regnes som normalarbeidstid. Utvalget viderefører 40- timersuken, uten å drøfte spørsmålet nærmere.

Overgangen fra eninntekts til toinntektsfamilien gjør at hver familie samlet står for mer yrkesaktivitet enn tidligere. Ombudet tror en kortere normalarbeidsdag vil være et effektivt virkemiddel for å jevne ut kjønnsforskjellene i arbeidslivet. Kortere normalarbeidsdag vil gjøre fulltidsarbeid mer attraktivt for en del som i dag arbeider deltid. Dersom menn arbeider mindre, vil kvinner kunne øke sin sysselsetting, og menn få økt mulighet til å ta del i egne barns oppvekst.

#### *Skift/ turnusarbeid*

I et innspill til Arbeidslivslovutvalget i august 2002 tok Likestillingsombudet opp en problemstilling knyttet til arbeidsmiljøloven § 46 nr. 4 og skift/turnus arbeid. Jeg refererte til en avgjørelse fra 1996, der Ombudet kom til at arbeidsmiljølovens skille mellom helkontinuerlig skiftarbeid og tredelt turnus faktisk virker kvinnekriminerende. Lovens ordning er at ukentlig arbeidstid ved helkontinuerlig skiftarbeid er kortere enn arbeidstiden ved tredelt turnus. Skillet er basert på en antagelse om at helkontinuerlig skiftarbeid er mer belastende enn tredelt turnus. Imidlertid ble det allerede i NOU 1992: 20 slått fast at skift/turnusarbeid generelt er svært belastende og at det er vanskelig å se at belastningen er særlig ulik ved henholdsvis skift og turnusarbeid.

Ordningen rammer særlig kvinner, fordi tredelt turnus primært anvendes i helsesektoren, mens helkontinuerlig skiftarbeid er mest vanlig i industrien. Denne saken har versert i flere år, og har vært oppe til behandlinger i Stortinget og i skiftende regjeringer, uten at det har medført noen endringer.

Likestillingsombudet er skuffet over at utvalgsflertallet i sitt lovforslag omgår hele problemstillingen. Det foreslås en generell bestemmelse i § 10-3 nr 3 om at for arbeidstakere som arbeider regelmessig til alle tider av døgnet eller under særlig belastende arbeidsforhold,

skal den alminnelige arbeidstiden reguleres ”ut fra den belastning” dette utgjør. Flertallets forslag overlater med andre ord spørsmålet til avtaleregulering. Ombudets bekymring er at dette innebærer at forskjellsbehandlingen av kvinner i helse- og omsorgssektoren vil fortsette. Som nevnt ovenfor har saken versert i flere år, uten at arbeidslivets parter har funnet noen løsning på problemstillingen.

For øvrig mener jeg at en så generell lovbestemmelse er uheldig ikke bare for kvinnelige arbeidstakere i helse- og omsorgssektoren, men også for andre grupper med spesielt belastende arbeidstidsordninger.

#### *Fleksibel arbeidstid*

Likestillingsombudet er positiv til en lovbestemmelse om rett til fleksibel arbeidstid. Det å ha innflytelse over når på dagen arbeidstiden skal legges, er ønskelig blant annet for arbeidstagerne med omsorg for barn. En viss fleksibilitet i forhold til når arbeidet skal starte og avslutte kan gjøre det lettere å kombinere fulltidsarbeid med omsorg. Ombudet har forståelse for at det foreslås unntak i de tilfeller fleksibel arbeidstid ikke kan gjennomføres ”uten vesentlig ulempe” for virksomheten. Jeg vil imidlertid påpeke at dette ofte vil gjelde i service- og omsorgsykker, slik at store kvinnedominerte grupper av arbeidstakerne ikke vil nyte godt av en slik rett til fleksibel arbeidstid.

### **Kap 14 Likebehandling i arbeidslivet/ikke-diskriminering**

Utvalget påpeker at mens mange land i Europa har som en målsetting å øke muligheten til deltidsarbeid, er den primære utfordringen i Norge å redusere det ufrivillige deltidsarbeidet. Likestillingsombudet slutter seg til dette, og vil igjen påpeke at ufrivillig deltidsarbeid er et problem som særlig rammer kvinner. Jeg understreker at hovedmålet er å gi deltidsarbeidende mulighet til å utvide sin stillingsandel. Likevel er det også viktig å skape gode arbeidsforhold for de som faktisk jobber deltid. På samme måte som for deltidsarbeid, er også midlertidige ansettelser mest utbredt blant kvinnelige arbeidstakere. Likestillingsombudet er derfor positiv til innføringen av et forbud mot diskriminering av deltidsansatte og midlertidig ansatte.

Erfaringen fra arbeidet med likestilling tilsier at man er tjent med mest mulig klare og entydige regler for at kvinner ikke skal komme dårligere ut enn menn i arbeidslivet. Det viser seg på de fleste områder at det er vanskeligere å konstatere forskjellsbehandling dersom regelverket er uklart eller komplisert.

Forslagets § 12-12 overlapper i en del tilfeller likestillingsloven. Diskriminering av deltids- eller midlertidig ansatte vil ofte rammes av likestillingslovens forbud mot indirekte diskriminering. Dette fordi forskjellsbehandling av disse arbeidstagerne i stor grad faktisk vil ramme kvinner, selv om behandlingen tilsynelatende er kjønnsnøytral. Likevel har Ombudet erfart at det i disse sakene kan være vanskelig å påvise et kjønnsperspektiv, i betydningen av å finne mannlige ”sammenligningspersoner”, fordi det ofte er snakk om svært kvinnedominerte sektorer. Også av den grunn er det en fordel å få et eksplisitt forbud mot diskriminering av deltids- og midlertidig ansatte inn i arbeidslivsloven.

Likestillingsombudet er enig i at lønn uttrykkelig bør inkluderes i bestemmelsen. Som nevnt i utredningen er dette i tråd med prinsippet om at kvinner og menn skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi, som er nedfelt i likestillingslovens § 5. Jeg støtter bruken av betegnelsen ”lønn- og arbeidsvilkår”, i stedet for ”ansettelsesvilkår”. Dette er i samsvar med nytt kapittel X A om



likebehandling i arbeidslivet, og signaliserer at forbudet mot forskjellsbehandling ikke bare relaterer seg til forhold på ansettelsestidspunktet, men gjelder også i det løpende arbeidsforholdet.

Likestillingsombudet slutter seg også til at indirekte forskjellsbehandling omfattes. Dette er helt nødvendig for å gi et effektivt vern av deltids- og midlertidig ansatte, og i samsvar med EU/EØS-retten, likestillingsloven og andre antidiskrimineringsbestemmelser.

Ombudet vil understreke at det er viktig at arbeidslivsloven og likestillingsloven har sammenfallende bestemmelser, slik at ikke vernet mot forskjellsbehandling blir ulikt avhengig av hvilken lov som anvendes. Nedenfor peker jeg på enkelte forskjeller mellom de foreslåtte bestemmelsene og bestemmelsene i likestillingsloven.

I forslaget er direkte forskjellsbehandling definert som å behandle arbeidstaker på en "mindre gunstig" måte. Tilsvarende definisjon er brukt i nytt kapittel X A i arbeidsmiljøloven. Likestillingslovens definerer derimot direkte forskjellsbehandling som det å stille menn og kvinner "ulikt". Jeg tror et forbud mot ulik behandling er mer hensiktsmessig og enklere å håndtere enn et forbud mot å stille en arbeidstaker mindre gunstig enn en annen. En slipper da å gå inn i en vurdering av om behandlingen stiller arbeidstakeren "dårligere"; det er tilstrekkelig å konstatere at vedkommende stilles ulikt. Dette kan være en fordel i de tilfeller arbeidsgivers ulike behandling ikke er tilsiktet diskriminering, for eksempel hvis arbeidsgiver tror behandlingen er kjønnsnøytral. Ombudets erfaring er at ordlyden i likestillingsloven fungerer godt, og jeg vil anbefale en tilsvarende definisjon i ny § 12-12.

Forskjellsbehandling skal likevel være tillatt dersom den har et saklig formål og midlene som er valgt er hensiktsmessige og nødvendige. I tillegg heter det i utredningen at det også gjelder et ulovfestet forholdsmessighetsprinsipp. I likestillingsloven er et slikt prinsipp tatt inn i loven, og harmoniseringshensyn, samt ønske om en tydelig lovtekst, taler for en tilsvarende løsning i § 12-12.

Flertallet foreslår å innføre delt bevisbyrde, tilsvarende det som gjelder i nytt kapittel X A i arbeidsmiljøloven og i likestillingsloven. Ombudet er enig i dette. En regel om delt bevisbyrde er hensiktsmessig fordi det oftest er lettere for arbeidsgiver å redegjøre for hva som faktisk har skjedd; dessuten tilsier harmoniseringshensyn en slik løsning.

Når det gjelder sanksjonsbestemmelser, foreslår utvalgets flertall at erstatningsreglene i nytt kapittel X A i arbeidsmiljøloven skal gis tilsvarende anvendelse. Dette innebærer at arbeidstaker kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld, mens erstatning for økonomisk tap kan kreves etter de alminnelige erstatningsregler. Ombudet savner en begrunnelse for hvorfor en stiller opp dette skillet mellom oppreisning og økonomisk tap. Så vidt jeg kan skjønne innebærer regelen at det blir vanskeligere å få dekket et dokumentert økonomisk tap enn et ikke-økonomisk tap. Det er vanskelig å se noen gode grunner for dette. Regelen er heller ikke i tråd med likestillingsloven § 17, som hjemler et objektivt erstatningsansvar både for økonomisk og ikke-økonomisk tap.

## **Kap 15 Stillingsvern**

Ut i fra likestillingshensyn er Ombudet meget skeptisk til den oppmykningen i bruk av midlertidige ansettelser som er foreslått. Kvinner er oftere midlertidig ansatte enn menn, noe som blant annet skyldes at bruken av midlertidige ansettelser er utbredt i kvinnedominerte

sektorer og yrkesgrupper. Det gjelder for eksempel innenfor utdanning og helse- og sosialtjenester i offentlig sektor og innenfor hotell- og restaurantbransjen i privat sektor (utredningens side 296). Kvinner har dermed i større grad enn menn en utsatt og usikker posisjon på arbeidsmarkedet.

Denne sårbarheten forsterkes i forbindelse med graviditet og fødsler. Jeg ser mange negative virkninger av midlertidige ansettelsesforhold gjennom alle de konkrete sakene Ombudet mottar om diskriminering i arbeidslivet. Et økende antall henvendelser gjelder problemer i forbindelse med svangerskap eller fødselspermisjon. Mange av disse sakene springer ut av midlertidige ansettelsesforhold. Kvinner opplever for eksempel at de kan gå i årelange vikariater, for så å bli skviset ut i forbindelse med en fødselspermisjon.

Utstrakt bruk av midlertidige stillinger rammer særlig kvinner fordi det er kvinner som blir gravide og som i størst mulig grad tar ut fødselspermisjon. Økt likestilling mellom mor og far, ved at menn tar ut en større del av fødselspermisjonen vil kunne avhjelpe noe, men er ikke tilstrekkelig.

Det å være i et midlertidig ansettelsesforhold, kan også gjøre at kvinner utsetter det å bli gravid og få barn, nettopp på grunn av den usikre og utsatte posisjonen de er i. Ut fra samfunnets behov for å opprettholde fødselstallene er dette ikke ønskelig; jo høyere snittalderen er hos førstegangsfødende, dess lavere blir antagelig det totale antallet fødsler.

Selv om Ombudet er kritisk til bruk av midlertidige ansettelsesforhold, er slike ansettelsesforhold likevel ikke til å unngå i en del tilfeller. En del av de midlertidige stillingene er jo vikariater for kvinner som er i fødselspermisjon. Jeg er opptatt av å styrke rettighetene til de midlertidig ansatte og ser som nevnt positivt på den foreslåtte bestemmelsen om likebehandling av deltidsansatte og midlertidig ansatte.

Begrunnelsen for økt adgang til midlertidige ansettelsesforhold er blant annet å få flere ut i arbeid. Likestillingsombudet har vanskeligheter med å forstå hvordan en utvidet adgang til midlertidige ansettelsesforhold vil øke det totale arbeidstilbudet. Utredningen slår selv fast at det er gjennomført lite forskning som viser hvilken effekt midlertidig ansettelse har på sysselsettingen (side 298).

Utvalgsflertallet legger i sin argumentasjon også stor vekt på at bedriftenes omstillingsmuligheter taler for å utvide adgangen til midlertidig ansettelse. Men de faktiske tallene om midlertidig ansettelse tyder ikke på at det per i dag er de mest konkurranseutsatte næringene som i størst grad gjør bruk av midlertidig ansettelse, snarere tvert om. Som nevnt ovenfor er midlertidig ansettelse mest utbredt innenfor utdanning og helse- og sosialtjenester i offentlig sektor og innenfor hotell- og restaurantbransjen i privat sektor (se side 296). Dette er ikke spesielt konkurranseutsatte næringer. Minst utbredt er midlertidige ansettelsesforhold i industri og i byggbransjen, som typisk er mer konjunkturavhengige. Den faktiske bruken av midlertidige ansettelsesforhold ser dermed ut til å undergrave utvalgsflertallets argumentasjon.

Jeg vil ellers fremheve at adgangen til midlertidige ansettelsesforhold må ses i sammenheng med regelverket om oppsigelser. Muligheten til å si opp arbeidstakere med begrunnelse i arbeidsgivers eller virksomhetens forhold, sammenholdt med dagens adgang til midlertidig ansettelse, vil etter min mening i tilstrekkelig grad imøtekomme virksomhetenes behov for konjunkturtilpasninger.

Jeg understreker at hvis arbeidsgiverne ønsker økt adgang til midlertidig ansettelse ut fra et behov for å "prøve ut" arbeidstaker, er dette i realiteten en uthuling av arbeidstakers kontraktsvern, som etter min mening er lite beskyttelsesverdig. Ombudet mener at arbeidsgivernes ønsker og behov for økt bruk av midlertidige ansettelser ikke er tungtveiende, sett opp mot de tidligere nevnte negative konsekvensene en slik utvidelse vil føre med seg. Jeg går dermed imot flertallets forslag på dette punktet.

Likestillingsombudet er ellers enig med mindretallet i at tjenestemannsloven bør endres i tråd med dagens arbeidsmiljølov, slik at en innskrenker mulighetene til midlertidige ansettelser etter tjenestemannsloven.

Utvalgsflertallet foreslår i § 14-7 bokstav f en generell adgang til midlertidig ansettelse i 6 måneder. For å hindre at en midlertidig ansatt byttes ut med en annen, foreslås det videre at "dersom arbeidet fortsetter utover den avtalte periodens utløp, har arbeidstaker rett til å fortsette i stillingen." Videre skal den som har vært midlertidig ansatt i virksomheten i til sammen tolv måneder over en periode på tre år gis samme oppsigelsesvern som fast ansatte. Disse reglene vil være viktige for gravide og de som er i fødselspermisjon. Som nevnt ovenfor er disse en særlig utsatt gruppe, som erfaringsmessig lett vil bli skviset ut i forbindelse med fødsel og omsorgspermisjon.

Selv om Ombudet i utgangspunktet er sterkt kritisk til en åpen adgang til midlertidig ansettelse i seks måneder, vil disse reglene kunne avhjelpe noe. Jeg vil likevel påpeke at det kan bli problematisk å avklare hva som skal til for at en skal si at "arbeidet fortsetter".

*Lovfeste en fortrinnsrett for deltidsansatte til å øke sin stillingsandel ved nyansettelser?*  
Norge er som nevnt et land som utmerker seg ved en høy andel deltidsansatte, og fire av fem deltidsansatte er kvinner. Tilbud om deltidsarbeid gir kvinner med omsorg for små barn en større mulighet til yrkesaktivitet og kan således være et gode. Det er imidlertid klart at deltidsarbeid som regel ikke gir en inntekt som fører til økonomisk uavhengighet, og mange ønsker å jobbe mer enn de har mulighet til.

Innenfor en del yrker i helse- og omsorgssektoren ser det ut til at deltid er blitt hovedregelen og at arbeidstakerne dermed har problemer med å skaffe seg fulltidsinntekt og en inntekt å leve av. Ombudet har tidligere pekt på disse forholdene i et brev til Arbeidslivslovutvalget datert 28. november 2002.

Å gi deltidsansatte en generell fortrinnsrett ved nyansettelser er et virkemiddel for å redusere uønsket deltid, og har dermed likestillingspolitiske aspekter. Som utvalget påpeker, kan en slik fortrinnsrett styrke kvinners stilling på arbeidsmarkedet og øke mulighetene til reell økonomisk uavhengighet. Flertallet vil likevel ikke foreslå en slik fortrinnsrett, men vil avvende konklusjonen til et regjeringsoppnevnt deltidsutvalg. Mindretallet går derimot inn for å lovfeste en slik fortrinnsrett.

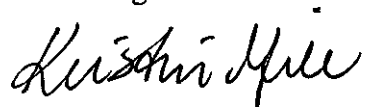
Likestillingsombudet er enig med mindretallet i at dette er et egnet likestillingspolitisk virkemiddel, og støtter en lovfesting. En slik fortrinnsrett er allerede regulert i enkelte tariffavtaler, men jeg mener at regulering i loven i dette tilfellet er mer hensiktsmessig enn å overlate problemstillingen til avtalerregulering. Jeg vil i den forbindelse påpeke at store arbeidstakergrupper ikke er omfattet av tariffavtaler. Jeg beklager derfor at utvalget ikke gikk videre med problemstillingen.

*Rett til heltidsarbeid*

I det tidligere nevnte innspillet til Arbeidslivslovutvalget (brev av 28. november 2002) reiste jeg og flere organisasjoner spørsmål knyttet til retten til heltidsarbeid. Vi ba utvalget vurdere reformer som kan sikre at virksomheter organiserer arbeidet på en måte som gjør heltidsarbeid til en rettighet for dem som ønsker det. Det ser dessverre ut til at utvalget ikke i særlig grad berører dette temaet.

Problematikken rundt ufrivillig deltid er en av de sentrale utfordringene i dagens arbeidsliv, og jeg synes det er uheldig at utvalget, med sin brede kompetanse, ikke har gått mer inn i dette viktige spørsmålet.

Med vennlig hilsen



Kristin Mile  
likestillingsombud

Saksbehandler: May Schwartz