

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Oslo, 20.10.22

Vår ref.: SAG

Deres ref.: 22/2781

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven mv. for å sikre arbeidstakere tydelige og mer forutsigbare arbeidsvilkår – gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1152

1. Om Jussbuss

Jussbuss er Norges eldste studentdrevne retthjelpstiltak. Vi tilbyr gratis rettshjelp i enkeltsaker som faller utenfor den offentlige rettshjelpsordningen. Utgangspunktet for våre merknader er ivaretagelsen av rettssikkerheten til vår klientgruppe.

I 2021 behandlet vi 422 arbeidsrettssaker. Uttalelsene i dette høringssvaret har grunnlag i de erfaringer vi har gjort oss gjennom vår saksbehandling. Jussbuss bistår arbeidstakere som hovedsakelig er sysselsatt i det uorganiserte arbeidslivet. Våre merknader vil kun knytte seg til forslagene som gjelder arbeidsmiljøloven, da arbeidstakere omfattet av statsansatteloven i all hovedsak faller utenfor vår klientgruppe.

2. Overordnede merknader

Overordnet er Jussbuss positive til de endringene som foreslås. Vi mener at de foreslåtte tiltakene er godt egnet til å sikre arbeidstakere i Norge større forutsigbarhet og trygghet i tråd med direktivets formål.

Jussbuss ønsker imidlertid å understreke viktigheten av at det benyttes et språk og en begrepsbruk i lovgivningen som bidrar til å tilgjengeliggjøre regelverket for allmenheten. Arbeidsmiljøloven regulerer et livsområde av særlig velferdsmessig betydning for en stor andel av befolkningen. Ulovfestet rett bør derfor i hovedsak kodifiseres slik at rettigheter og plikter fremgår tydelig av lovteksten. Dette styrker rettssikkerheten for arbeidstakere ved at flere vil kunne forutberegne sin rettsstilling ut fra lovens bestemmelser, selv uten særlig juridisk kompetanse.



Ved implementering av EU/EØS-rettslig lovgivning forsterkes dessuten behovet for pedagogisk lovgivning og kodifisering av ulovfestet rett. Dette er fordi EU/EØS-retten generelt er svært utilgjengelig for ikke-profesjonelle brukere av loven. Der den EU/EØS-rettslige regelen allerede er overholdt i norsk rett gjennom ulovfestet rett, bør ulovfestet rett kodifiseres slik at den EU/EØS-rettslige regelen fremgår klart av loven. Det er likevel positivt at departementet foreslår å gi arbeidstakeren et sterkere vern enn det som følger av direktivet på visse områder.

3. Merknader til utvalgets forslag

3.1 Merknader til punkt 4 - Utlevering av opplysninger til arbeidstaker om egne arbeidsvilkår

Jussbuss mener i likhet med departementet at kravet til skriftlig arbeidsavtale i dagens aml. § 14-5 (1) i utgangspunktet gjennomfører direktivets art. 3.

Vi mener likevel at det bør komme klarere frem av loven at kravet til skriftlighet innebærer at arbeidsavtalen må være tilstrekkelig klar, tilgjengelig og lesbar, uavhengig av om den er elektronisk eller fysisk. Å innta dette i lovteksten vil etter vårt syn være en kodifisering av gjeldende rett, som skaper klargjøring og oversikt for både arbeidsgiver og arbeidstaker.

Jussbuss foreslår at følgende endring gjøres i aml. § 14-5 første ledd:

“(1) Det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold. Arbeidsavtalen kan utformes fysisk eller elektronisk, og skal være tilgjengelig, klar og lesbar for arbeidstaker. Elektroniske arbeidsavtaler skal kunne lagres av arbeidstakeren. Arbeidsgiver skal utforme et utkast til arbeidsavtale i samsvar med § 14-6. Arbeidstaker har rett til å la seg bistå av en tillitsvalgt eller annen representant både ved utarbeidelse og ved endringer i arbeidsavtalen”

3.2 Merknader til punkt 5 – Opplysningsplikt

3.2.1 Overordnet

I vurderingen av om enkelte av opplysningene omtalt i art. 4 kan gis til arbeidstaker ved henvisning til «love, administrative eller vedtægtsmæssige bestemmelser eller kollektive overenskomster», må det vurderes om dette er «hensigtsmæssigt», jf. art. 4 nr. 3. Jussbuss mener at det i visse tilfeller ikke vil være hensiktsmessig at arbeidsgiver kan nøye seg med å henvise til andre kilder for å oppfylle sin opplysningsplikt etter direktivets artikkel 4.

En lovhenvisning innebærer at arbeidstakeren må lese og fortolke loven for å klarlegge innholdet i sin arbeidsavtale. Dette bidrar til å gjøre avtalen mindre tilgjengelig. Gjennom vår saksbehandling erfarer Jussbuss at henvisninger til lovbestemmelser i en del tilfeller reduserer bevisstheten hos både arbeidsgiver og arbeidstaker om hva som i realiteten har blitt avtalt. Dette skjer for eksempel ved bruk

av standardkontrakter der lovens ordning angis uten nærmere omtale. Jussbuss mener at dette er særlig relevant ved avtaleregulering av prøvetid.

3.2.2 Opplysning om prøvetid

Etter departementets vurdering er kravet i direktivets artikkel 4 annet ledd bokstav g oppfylt gjennom aml. § 14-6 første ledd bokstav f, ved at det skal opplyses om “eventuelle prøvetidsbestemmelser” og ved at aml. § 14-6 henviser videre til aml. §§ 15-3 og 15-6. Jussbuss er imidlertid kritiske til om det generelt kan anses hensiktsmessig å angi slike opplysninger gjennom henvisning til lov, forskrift, vedtekter eller tariffavtaler jf. art. 4 nr. 3.

Arbeidsmiljøloven angir kun at maksimal varighet av prøvetid er på seks måneder. Jussbuss mener at et krav til informasjon om prøvetidens *konkrete varighet* bør tas inn i aml. § 14-6 første ledd bokstav f, for å forebygge at partene uten videre faller tilbake på lovens maksimaltid hvis ikke en annen varighet av prøvetiden er nærmere presisert i arbeidsavtalen. Et krav om opplysning om konkret varighet kan gi både arbeidsgiver og arbeidstaker et insentiv til å avtale en prøvetid som er tilpasset deres konkrete tilfelle, i stedet for at maksimaltiden legges til grunn uten en nærmere vurdering.

Jussbuss foreslår følgende endring i ordlyden i aml. § 14-6 første ledd bokstav f:

“f. eventuelle prøvetidsbestemmelser, jf. § 15-3 sjuende ledd og § 15-6, *herunder prøvetidens varighet i det konkrete arbeidsforholdet.*”

3.2.3 Opplysning om fravær betalt av arbeidsgiver

Ifølge departementets forslag skal informasjon om fravær betalt av arbeidsgiver inntas i aml. § 14-6 første ledd bokstav g. Vi er ikke uenige i at dette kravet må tas inn i loven for å gjennomføre direktivet, men vi mener at det likevel er lovteknisk uheldig at betalt fravær reguleres i samme punkt som ferie og feriepenger med den ordlyden som er foreslått.

I norsk rett er ferie betraktet som lovlig fravær uten lønn, hvor feriepenger er ment å erstatte lønn under ferieavviklingen. Feriepenger er dermed en egen ytelse og ferie regnes ikke som fravær betalt av arbeidsgiver. Ordlyden i forslaget til ny bokstav g indikerer at rett på ferie og feriepenger nettopp regnes som fravær betalt av arbeidsgiver, jf. “eventuell rett til annet fravær betalt av arbeidsgiver”.

Jussbuss foreslår derfor følgende endring i aml. § 14-6 første ledd bokstav g:

“g. arbeidstakerens rett til ferie og feriepenger, reglene for fastsettelse av ferietidspunktet og eventuell rett til fravær betalt av arbeidsgiver etter lov eller avtale”

3.2.4 Opplysning om fremgangsmåte ved opphør av arbeidsforhold

Jussbuss er i utgangspunktet enige i departementets forslag til endring i aml. § 14-6 første ledd bokstav h. Vi mener likevel at en nyansering av skillet mellom arbeidstakers og arbeidsgivers opphørsadgang bør komme frem i bestemmelsen, slik det fremgår av direktivet, jf. “den procedure, som arbejdsgiveren og arbejdstageren skal overholde”.

En slik nyansering har betydning siden fremgangsmåten ved opphør av arbeidsforhold er ulik for arbeidstaker og arbeidsgiver. Både arbeidstakers og arbeidsgivers plikter ved opphør av arbeidsforholdet burde presiseres. Dette er for øvrig presisert i dagens bestemmelse i aml. § 14-6 første ledd bokstav h i relasjon til oppsigelsesfrister.

Jussbuss foreslår derfor følgende endring i aml. § 14-6 bokstav h:

“h. arbeidsgiverens og arbeidstakerens fremgangsmåte ved opphør av arbeidsforholdet, herunder formkrav og oppsigelsesfrister,”

3.2.5 Opplysning om arbeidstid

Jussbuss mener at det bør lovfestes en opplysningsplikt om stillingsprosent eller et minste antall garanterte timer som arbeidstakeren har krav på, både i uforutsigbare arbeidsforhold slik direktivet krever etter art. 4 nr. 2 bokstav m, men også i forutsigbare arbeidsforhold.

Etter dagens ordlyd i aml. § 14-6 bokstav j skal arbeidsgiver opplyse om «lengde og plassering av den daglige og ukentlige arbeidstid». Etter vår oppfatning kan bestemmelsen tolkes slik at det skal opplyses om arbeidstidens *vanlige plassering*. Jussbuss mener imidlertid at departementet bør gå utover direktivets krav på dette punktet, og lovfeste en opplysningsplikt om stillingsprosent eller et minste antall garanterte timer i alle arbeidsforhold. Informasjon om et garantert timeantall eller en stillingsprosent er helt sentral kunnskap om arbeidsforholdet som arbeidstakeren bør ha tilgang på. Kunnskap om garanterte timer har blant annet stor betydning for hvilken lønn arbeidstakeren kan gjøre krav på, og vil gi et minimum av forutberegnelighet for utbetaling av lønn.

Jussbuss foreslår derfor enten følgende tillegg til aml. § 14-6 første ledd:

“o. stillingens omfang»

eller følgende endring i aml. § 14-6 første ledd bokstav j:

“j. lengde og plassering av den daglige og ukentlige arbeidstid, herunder en klar angivelse av stillingens omfang. Dersom arbeidet skal utføres periodevis, skal arbeidsavtalen fastsette eller gi grunnlag for å beregne når arbeidet skal utføres”.

3.3 Merknader til punkt 6 – Frister og opplysningenes form

Jussbuss ser det som positivt at fristen for når skriftlig kontrakt skal foreligge utvides, men vi mener imidlertid at norsk rett må gå lenger enn direktivet på dette punktet. Vi erfarer at dagens ordning har blitt systematisk misbrukt av useriøse arbeidsgivere som bevisst venter helt inntil månedsfristen med å gi arbeidstakere kontrakt. Dette kan få alvorlige følger for enkelte arbeidstakere fordi det blir vanskeligere å dokumentere et eventuelt lønnskrav. Jussbuss mener derfor at bestemmelsen i aml. § 14-5 må endres slik at arbeidsavtale skal signeres senest første arbeidsdag i alle arbeidsforhold.

Vi mener i likhet med departementet at det er hensiktsmessig at det gjelder én og samme frist for når det skal opplyses om ulike arbeidsvilkår etter arbeidsmiljøloven. Jussbuss kan imidlertid ikke se at det foreligger noen vektige argumenter som tilsier at opplysningene ikke skal foreligge allerede innen første arbeidsdag. Vi mener at hensynet til arbeidstaker og arbeidsmiljølovens verneformål må veie tyngre enn at det «i enkelte arbeidsforhold vil kunne være utfordrende for arbeidsgiver å avklare alle forhold og sørge for all informasjon innen en slik frist». Jussbuss er enige med departementet i at det gjennomgående vil være i arbeidstakers interesse å motta informasjon om arbeidsforholdet på et så tidlig tidspunkt som mulig.

Jussbuss foreslår derfor at aml. § 14-5 annet ledd erstattes med et nytt annet ledd:

“(2) I alle arbeidsforhold skal skriftlig arbeidsavtale foreligge snarest mulig og senest første arbeidsdag.”

3.4 Merknader til punkt 9 – Maksimal varighet av prøvetid

3.4.1 Kravene til prøvetidens varighet

Jussbuss er positive til at det inntas en regulering av at prøvetid ved midlertidig ansettelse skal stå i forhold til ansettelsens varighet. Vi mener imidlertid at det bør inntas visse føringer i forarbeidene for å gi veiledning om hva som skal ligge i ordlyden “rimelig forhold”.

Vi er enige i at prøvetidens varighet ved midlertidig ansettelse som et utgangspunkt må vurderes konkret, men at prøvetiden helt klart må være kortere enn selve ansettelsesforholdet. Vi forstår departementets tolkning av direktivets eksempel slik at prøvetiden i utgangspunktet ikke skal overstige halvparten av ansettelsesperioden med mindre det foreligger særlige grunner. Vi stiller oss bak denne forståelsen, og mener at en slik presisering bør inntas i forarbeidene. I vurderingen av om det foreligger særlige grunner, mener vi at arbeidets art bør stå sentralt.

3.5 Merknader til punkt 10 – Parallell ansettelsesforhold

Jussbuss forstår problematikken rundt å skulle angi presise unntak fra hovedregelen om at forbud mot parallell ansettelsesforhold ikke er tillatt. Vi mener likevel at et tydelig forbud vil føre til klarhet både for arbeidstaker og arbeidsgiver, og at hensynet til lovverkets tilgjengelighet for arbeidstakeren

her må tillegges betydelig vekt. Jussbuss ber derfor departementet om å foreta en nærmere vurdering av om en lovfesting på dette punktet vil føre til en utvidelse av adgangen til å forby parallelle ansettelsesforhold sammenlignet med gjeldende rett. Vi mener at fordelene og ulempene ved en slik regulering må vurderes mer konkret basert på risikoen for en utvidelse av unntaksadgangen.

Vi vil bemerke at arbeidstakerens vern etter departementets forslag bygger på et regelverk som er svært utilgjengelig for folk flest. Den enkelte arbeidstaker får ingen foranledning til å bestride arbeidsgiverens forbud dersom vedkommende ikke kjenner til grensene for de normene som begrenser arbeidsgivers adgang til å forby parallelle ansettelsesforhold. Avtaleloven § 36 er ikke en del av det arbeidsrettslige regelverket, den er svært skjønnsmessig, og en gjennomgang av rettspraksis viser at den er særlig vanskelig å vinne frem med i domstolene. Den ulovfestede lojalitetsplikten og ulovfestede saklighetsnormer er også vage og vanskelige å finne frem til uten inngående kjennskap til rettspraksis. Arbeidstakeren blir dermed i praksis avhengig av rettslig bistand for å kartlegge sine rettigheter på dette området.

3.6 Merknader til punkt 11 – Minimumsforutsigbarhet

3.6.1 Krav om forhåndsbestemt tidsrom for arbeid

Vi stiller oss bak forslaget om å ta inn den foreslåtte klargjøringen i aml. § 14-6 bokstav j. Vi er enige i at dette vil skape forutsigbarhet og klarhet for både arbeidstaker og arbeidsgiver om hva det konkret skal opplyses om på dette feltet, og det vil også kunne forebygge at arbeidstakere pålegges arbeid utenfor de angitte tidspunktene.

3.6.2 Beskyttelse mot avlysning av avtalt arbeid

Jussbuss er enige i at det allerede følger av norsk rett at arbeidsgiver ikke kan avlyse avtalt arbeid uten at dette gir arbeidstaker krav på lønn eller kompensasjon. Vi mener likevel at dette bør komme tydeligere fram i loven.

I vår saksbehandling ser vi at det er et utbredt problem at arbeidstakere utsettes for avlysning av arbeid eller hjemsendelse uten kompensasjon. Vi erfarer at arbeidstakere ofte er usikre på om de har et krav på lønn i slike tilfeller. Et like stort problem er likevel at *arbeidsgiver* forutsetter at de uten videre kan sende hjem arbeidstakere ved behov. Vi opplever at arbeidsgivere ofte bygger på en tanke om at det ikke skal betales for arbeid som ikke er blitt utført, i tråd med prinsippet om ytelse mot ytelse. Dette vitner om en mangelfull forståelse av de forpliktelser som påhviler arbeidsgiver på grunnlag av arbeidsavtalens regulering av arbeidstid og stillingsprosent. Etter vår erfaring er manglende kunnskap hos arbeidsgiver et større problem enn at arbeidsgivere inngår avtaler om at arbeidstakeren har rett til arbeid forutsatt at det er et behov hos arbeidsgiver. Av den grunn mener vi

at det må klargjøres i loven at arbeidstaker har rett på lønn/kompensasjon dersom avtalt arbeid avlyses etter en nærmere bestemt frist. Jussbuss foreslår en frist for avlysning på 14 dager, sett i lys av reglene om varslingsfrist før arbeid.

3.7 Merknader til punkt 14 – Obligatorisk opplæring

Jussbuss er enige med departementet i at norsk rett oppfyller kravene i art. 13, men mener likevel at de føringene direktivet legger bør komme klart til uttrykk i loven.

Selv om kravene etter art. 13 allerede er gjeldende rett, er rettsstilstanden fragmentarisk, noe som medfører en stor risiko for at regelverket ikke overholdes. Arbeidsgivere vil etter Jussbuss' syn ha et økonomisk insentiv som gjør det attraktivt å ikke overholde reglene. Et eksempel følger av dommen inntatt i LE-2021-132398, som nylig be nektet anket til Høyesterett. Dommen gjaldt spørsmålet om en arbeidsgiver hadde adgang til å sette som forutsetning at de som skulle begynne i jobb gjennomførte én ukes introduksjonskurs uten lønn i forkant av tiltredelse. At et slikt spørsmål måtte avklares i retten tilsier at rettsstilstanden er såpass uoversiktlig at den bør kodifiseres for å hindre feilpraktisering av gjeldende rett i fremtiden.

Jussbuss mener videre at departementet bør gå lenger enn direktivets krav, og lovfeste en plikt for arbeidsgiver til å tilby arbeidstakerne nødvendig opplæring. Vi anser dette som en kodifisering av gjeldende rett, som har som formål å klargjøre rettsstilstanden for ikke-profesjonelle brukere av loven.

Jussbuss sitt forslag til ordlyd er som følger:

“Arbeidsgiver har plikt til å tilby arbeidstaker nødvendig opplæring. Opplæringen skal regnes som lønnet arbeidstid, foregå innenfor den alminnelige arbeidstiden så langt det er mulig og ikke medføre kostnader for arbeidstakeren.”

3.8 Merknader til punkt 16 – Rettslig presumsjon og tidlig tvisteløsning

Vi stiller oss bak at presumsjoner for fast ansettelse og arbeidstakers pretenderte stillingsprosent skal tas inn i loven. Departementet har likevel kun foreslått et skjerpet beviskrav for den førstnevnte presumsjonen. Jussbuss mener at det må gjelde et skjerpet beviskrav også for arbeidstakers pretenderte stillingsprosent.

Hvis arbeidstaker ikke har mottatt informasjon i tråd med direktivets krav om stillingens størrelse, skal arbeidstakers påståtte stillingsprosent etter vår mening legges til grunn med mindre arbeidsgiver gjør det “overveiende sannsynlig” at noe annet er avtalt. Vi mener at det er mer konsekvent å ha like sterk beskyttelse for begge presumsjoner. Erfaringer fra vår saksbehandling viser også at det ofte oppstår

uenigheter rundt arbeidstakers stillingsprosent som fører til at arbeidstakere får mindre arbeid og lønn enn de egentlig skulle hatt, da en muntlig avtale om stillingsprosent er vanskelig å bevise.

Videre stiller vi spørsmål ved at det ikke innføres presumsjoner i arbeidstakers favør for flere av reglene etter direktivet. Særlig ser vi behov for dette når det gjelder opplysningsplikt om lønn etter art. 4 nr. 2 bokstav k og tiltredelsestidspunkt etter art. 4 nr. 2 bokstav d.

Vi mener at i tilfeller hvor arbeidstaker ikke har mottatt informasjon om avtalt størrelse på lønn, så skal den summen arbeidstaker påstår er avtalt legges til grunn med mindre arbeidsgiveren beviser noe annet. Lønn utgjør livsgrunnlaget for arbeidstakeren og er dermed av stor velferdsmessig betydning. Gjennom vår saksbehandling erfarer vi at ikke alle har en skriftlig regulering av lønnens størrelse. For disse arbeidstakerne vil en slik presumsjon ha stor betydning fordi det kan være vanskelig å bevise en eventuell muntlig avtale om lønn, særlig siden norsk lovgivning ikke har en lovpålagt minstelønn i arbeidsforhold. Jussbuss mener at det er tilstrekkelig med et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt for at arbeidsgiver skal kunne motbevise arbeidstakerens påstand.

De samme hensynene gjør seg gjeldende for spørsmålet om tiltredelse. Vi opplever ofte at arbeidstakere har begynt i jobb uten klar dokumentasjon på tiltredelsesdato, og at arbeidsgivere hevder at vedkommende har jobbet i en kortere periode enn de faktisk har. Vi mener derfor at i de tilfellene hvor det er uenighet om arbeidstakers tiltredelsestidspunkt, bør arbeidstakers oppfatning legges til grunn med mindre arbeidsgiver kan bevise noe annet. Jussbuss mener at det også her er tilstrekkelig med et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt for at arbeidsgiver skal kunne motbevise arbeidstakerens påstand.

4. Ytterligere bemerkninger

4.1 Økt bruk av Arbeidstilsynets påleggskompetanse

Gjennom vår saksbehandling erfarer vi i Jussbuss at Arbeidstilsynet ofte mangler kapasitet til å utøve den tilsyns- og påleggskompetansen de er tildelt. Samtidig blir Arbeidstilsynets håndhevingsrolle stadig utvidet, for eksempel i fremsatt forslag om endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak og forslag om styrking av retten til heltid. Jussbuss vil derfor understreke at det er avgjørende at Arbeidstilsynet innvilges tilstrekkelige midler for at sanksjonsmulighetene departementet omtaler under punkt 20 skal være reelle.

4.2 Utvidelse av ordningen for fri rettshjelp

Jussbuss bemerker at departementet på flere punkter viser til arbeidstakers mulighet for tvisteløsning i domstolene. Etter vår erfaring er domstolene som tvisteløsningsorgan svært utilgjengelig for folk

flest. Jussbuss viser derfor til at rettshjelpsordningen må utvides betraktelig dersom domstolene skal ha en reell rolle som tvisteløser i arbeidsforhold.

Jussbuss mener at flere rettsspørsmål må inntas som prioriterte områder, at inntektsgrensene må heves, og at skjønnsbestemmelsen må revideres slik at saker utenfor de prioriterte rettsområdene omfattes i større grad. Disse endringene må inntas i lovforslaget som etter planen skal fremlegges for Stortinget våren 2023. Rettshjelpsordningen må utvides for at de privatrettslige sanksjonsmulighetene som departementet omtaler under punkt 20 skal være reelle for enhver arbeidstaker.

Eventuelle spørsmål kan rettes til Jussbuss på e-post til sag@jussbuss.no eller på telefon 22 84 29 27 alle hverdager mellom kl. 10.00 og 15.00, unntatt torsdager.

Med vennlig hilsen Jussbuss v/

Shila Khayrollahzadeh

Ingrid Elise Grigson Eian

Anna Hatlinghus

Millie Haga Famestad

Monica Novoa Angell

Sanna Hald Vorren

Fride Herding Solberg

Gunnhild Østensen Stangervåg