

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT



Maj 2017

J.nr. 2017 - 3361

CAL

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner og om ophævelse af Rådets direktiv 2010/18/EU, KOM (2017) 253 endelig (direktiv om orlovsrettigheder)

Nyt notat

1. Resumé

Direktivforslagets formål er at sikre gennemførelsen af princippet om ligestilling mellem mænd og kvinder med hensyn til mulighederne på arbejdsmarkedet og ligebehandling på arbejdspladsen.

Forslaget skal erstatte forældreorlovsdirektivet og indfører ret til fædreorlov i 10 arbejdsdage, udvider forældreorlovsdirektivets individuelle ret til forældreorlov, som ikke kan overføres mellem forældrene, fra de nuværende 1 til mindst 4 måneder, udvider retten til at anmode om fleksibel tilbagevenden fra orlov, samt indfører en ret til omsorgsrorlov i 5 dage om året.

Desuden vil forslaget indføre en ret til ydelser på nationalt sygedagpengeniveau under de nævnte orlovstyper.

Forslaget vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet der vil skulle ske tilpasninger af eksisterende lovgivning. Forslaget vurderes umiddelbart at ville have begrænsede samlede økonomiske konsekvenser.

Regeringen støtter de gældende EU-regler på området, men ser ikke behovet for yderligere EU-regulering af forældreorloven og øremærkning.

Regeringen deler fx ikke Kommissionens vurdering af, at fire måneders forældreorlov til hver forælder, der ikke kan overføres, er en passende minimumsstandard for alle medlemslande.

Derudover deler regeringen ikke Kommissionens vurdering af, at den foreslåede bestemmelse om ret til omsorgsrorlov nødvendigvis vil understøtte kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse og ligestillingen mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet.

Regeringen vil arbejde for, at forslagens bestemmelser om forældreorlov og omsorgsrorlov gøres mere fleksible, og at forslaget giver plads til nationale modeller og aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

2. Baggrund

Kommissionen har den 26. april 2017 fremlagt forslag til direktiv om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner og om ophævelse af Rådets direktiv 2010/18/EU.

Forslaget sker i forlængelse af, at Kommissionen i 2015 valgte at trække forslaget fra 2008 om at ændre graviditetsdirektivet (direktiv 92/85/EF) tilbage.

Forud for fremsættelsen af forslaget gennemførte Kommissionen en høring af arbejdsmarkedets parter om de udfordringer, der er forbundet med balancen mellem arbejdsliv og privatliv.

Selv om arbejdsmarkedets parter i vid udstrækning er enige om de udfordringer, der er forbundet med balancen mellem arbejdsliv og privatliv, var parterne ikke enige om at indlede forhandlinger med henblik på at indgå en aftale på EU-plan.

Med forslaget ønsker Kommissionen at forbedre balancen mellem arbejdsliv og privatliv, for på denne måde at øge kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet.

I 2015 var beskæftigelsesfrekvensen for kvinder (20-64 år) på 64,3 pct. sammenlignet med 75,9 pct. for mænd i EU.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 153 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), og forslaget er omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure.

3. Formål og indhold

Det overordnede formål med forslaget er at sikre gennemførelsen af princippet om ligestilling mellem mænd og kvinder med hensyn til mulighederne på arbejdsmarkedet og ligebehandling på arbejdspladsen.

Forslaget skal bidrage til at:

- Forbedre adgangen til ordninger for opnåelse af balance mellem arbejdsliv og privatliv, såsom orlov og fleksible arbejdsordninger.
- Fremme mænds anvendelse af familieorlov og fleksible arbejdsordninger.

Forslaget skal erstatte det eksisterende forældreorlovsdirektiv. Forslaget viderefører således en række af bestemmelserne herfra, men indfører samtidig nye orlovsrettigheder for fædre og omsorgspersoner, ligesom enkelte af forældreorlovsdirektivets rettigheder udvides, fx retten til at anmode om fleksible arbejdsordninger.

Der er tale om et direktiv bestående af 22 bestemmelser. De væsentligste bestemmelser vurderes at være artiklerne 4-6, 8-9 og 14.

Artikel 4

Artikel 4 fastsætter en ret for fædre til at tage fædreorlov i form af en kort orlovsperiode på mindst 10 arbejdsdage i forbindelse med deres barns fødsel. Denne orlov skal tages omkring selve fødselsdatoen og skal være umiddelbart knyttet til

fødslen. Retten til fædreorlov skal ikke være begrænset af ægteskabelig eller familiemæssig stilling, som defineret i national ret.

Artikel 5

I artikel 5 fastsættes en minimumsperiode for individuel forældreorlov på fire måneder, som ikke kan overføres forældrene imellem, og der indføres større fleksibilitet med hensyn til måden, hvorpå der kan tages forældreorlov. Det betyder, at forældreorlov kan tages enten som fuldtid, deltid eller i andre fleksible former.

Bestemmelsen er udformet således, at det er medlemsstaterne selv, der i forbindelse med den efterfølgende nationale implementering kan fastsætte:

- En frist for, hvor tidligt en ansat skal give meddelelse om forældreorlov.
- Hvorvidt retten til forældreorlov skal være afhængig af en vis anciennitet i et og/eller flere ansættelsesforhold.
- Under hvilke omstændigheder arbejdsgiveren eventuelt har ret til at udsætte imødekomme af en anmodning om forældreorlov inden for en rimelig periode.

Artikel 6

I artikel 6 fastsættes en ret for arbejdstagere til at tage såkaldt omsorgsorlov i 5 dage om året i tilfælde af en alvorlig syg eller omsorgskrævende pårørende, som defineret i direktivet.

Artikel 8

Efter artikel 8 får arbejdstagere, som gør brug af de forskellige typer orlov, en ret til at modtage en passende ydelse under denne orlov. Ydelsen skal minimum svare til den, som den pågældende arbejdstager ville have været berettiget til i tilfælde af sygeorlov.

Artikel 9

Forældreorlovsdirektivets eksisterende ret for forældre, der vender tilbage fra forældreorlov, til at anmode om fleksibilitet udvides med distancearbejde, som en tredje form for fleksibel arbejdsordning. Anvendelsesområdet udvides med forslaget til at omfatte alle omsorgspersoner samt alle lønmodtagere med børn op til 12 år, hvor grænsen i forældreorlovsdirektivt i dag er 8 år.

Artikel 14

Efter artikel 14 skal medlemsstaterne give arbejdstagere, som klager over overtrædelser af deres rettigheder i medfør af direktivet, en passende retsbeskyttelse mod ugunstig behandling eller skadelige følger fra arbejdsgiverens side.

Artikel 19

Med artikel 19 ophæves det gældende forældreorlovsdirektiv 2010/18/EU, men en række bestemmelser i det eksisterende direktiv overføres til det nye direktiv. Det drejer sig om:

- Ret til fravær i force majeure-situationer.
- Bevarelse af ansættelsesrelaterede rettigheder.
- Beskyttelse mod ugunstig behandling.
- Ikke-forskelsbehandling og sanktioner.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget skal i henhold til TEUF artikel 294 vedtages både af Europa-Parlamentet og Rådet i den almindelige lovgivningsprocedure.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet, og tidsplanen for Europa-Parlamentets behandling kendes endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet blandt andet anført, at: "Der er allerede en lovgivningsmæssig ramme på EU-plan i forbindelse med politikker til opnåelse af balance mellem arbejdsliv og privatliv, herunder Rådets direktiv 2010/18/EU af 8. marts 2010. Dette viser, at der er bred enighed om behovet for handling på EU-plan på dette område i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Moderniseringen af de eksisterende retlige rammer, der tager sigte på at fastsætte fælles minimumsstandarder for politikker til opnåelse af balance mellem arbejdsliv og privatliv, kan derfor kun opnås gennem en indsats på EU-plan, snarere end af medlemsstaterne alene."

Desuden mener Kommissionen bl.a., at det først er, når der er EU-lovgivning på plads, at der vil blive indført lovgivning i de enkelte medlemsstater og i øvrigt blive sikret tilstrækkeligt fremskridt. Og at kun handling på EU-plan vil afhjælpe forskellene mellem de eksisterende nationale retlige bestemmelser om fædreorlov, forældreorlov og omsorgsorlov og om fleksible arbejdsordninger.

Da forslaget vil erstatte et eksisterende direktiv, forældreorlovsdirektivet, er regeringen enig i, at en sådan ændring af EU-regler nødvendigvis må ske ved et nyt forslag fra Kommissionen.

Regeringen finder imidlertid ikke, at det er dokumenteret, at udviklingen af orlovsrettigheder bedst sikres ved yderligere EU-regulering.

6. Gældende dansk ret

Det gældende forældreorlovsdirektiv (direktiv 2010/18/EU) er i dag implementeret gennem:

- Barselsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 571 af 29. april 2015 med senere ændringer.
- Ligebehandlingsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 645 af 8. juni 2011 med senere ændringer.
- Lov om lønmodtageres ret til fravær fra arbejde af særlige familiemæssige årsager (lov nr. 223 af 22. marts 2006).

Efter barselslovens § 7, stk. 3, har fædre og medmødre ret til 2 sammenhængende ugers orlov efter fødslen eller efter aftale med arbejdsgiveren inden for de første 14 uger efter fødslen (fædre-/medmødreorlov).

Efter barselslovens § 20 er der ret til barselsdagpenge under fædre-/medmødreorlov.

Efter barselslovens § 9 har hver forælder ret til forældreorlov i 32 uger. Retten til forældrelov er en individuel ret, som ikke kan overføres mellem forældrene.

Hver af forældrene har mulighed for at forlænge forældreorloven fra 32 uger til 46 uger. Forældrene har endvidere ret til at udskyde mindst 8 uger og højst 13 uger af forældreorloven til senere afholdelse i en sammenhængende periode, inden barnet fylder 9 år. Retten til at udskyde fravær kan kun benyttes af den ene af forældrene.

Forældrene har under forældreorloven tilsammen ret til barselsdagpenge i 32 uger indtil 46 uger efter fødslen eller barnets modtagelse i hjemmet.

Retten til barselsdagpenge i 32 uger kan enten deles imellem forældrene eller bruges af den ene af forældrene.

Forældrene bestemmer, hvordan retten til barselsdagpenge under forældreorlov skal fordeles mellem dem. Som udgangspunkt lægges det til grund, at forældrene er enige, når Udbetaling Danmark modtager anmodning om udbetaling af barselsdagpenge eller om refusion af barselsdagpenge.

Der er fastsat særlige regler i barselsbekendtgørelsens § 8, der regulerer fordelingen i de tilfælde, hvor forældrene ikke er enige om, hvordan fravær med barselsdagpenge skal fordeles.

Retten til barselsdagpenge under såvel fædreorloven som forældreorloven kræver, at forælderen opfylder et beskæftigelseskrav, som dokumenterer en tilstrækkelig tilknytning til arbejdsmarkedet.

Efter barselslovens § 11 har beskæftigede lønmodtagere ret til at genoptage arbejdet og udskyde mindst 8 uger og højst 13 uger af forældreorloven. Retten til at udskyde fravær kan kun benyttes af den ene af forældrene.

Det udskudte fravær skal, når det udnyttes, holdes i en sammenhængende periode. Den udskudte fraværsret skal være udnyttet, inden barnet fylder 9 år.

Efter barselslovens § 12 kan en lønmodtager efter aftale med arbejdsgiveren genoptage arbejdet helt eller delvist under forældreorloven.

Genoptages arbejdet delvist, kan det aftales, at fraværsretten forlænges med den tid, hvori arbejdet har været genoptaget. Genoptages arbejdet på fuld tid kan det aftales, at fraværsretten udskydes med den tid, hvori arbejdet har været genoptaget.

Udskudt fraværsret efter § 12 skal være udnyttet, inden barnet fylder 9 år. Hvis en lønmodtager fratræder, inden den udskudte fraværsret er udnyttet, er retten til fravær betinget af, at lønmodtageren indgår aftale med den nye arbejdsgiver om den udskudte fraværsret.

Efter ligebehandlingslovens § 8 a, stk. 2, kan forældre ved tilbagevenden fra forældreorlov skriftligt anmode arbejdsgiveren om ændrede arbejdstider og -mønstre i

en nærmere angivet periode. Arbejdsgiveren skal overveje og besvare en sådan anmodning skriftligt under hensyn til både arbejdsgiverens og lønmodtagerens behov.

Efter § 1, nr. 2, i lov om lønmodtageres ret til fravær fra arbejdet af særlige familiemæssige årsager, har en lønmodtager ret til fravær fra arbejdet, når:

- Lønmodtageren er ansat af kommunen efter bestemmelserne herom i lov om social service til at passe en nærtstående med betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse.

Efter servicelovens § 118 har en person, der har tilknytning til arbejdsmarkedet, og der ønsker at passe en nærtstående i hjemmet med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig, herunder uhelbredelig, lidelse, ret til ansættelse af kommunalbestyrelsen når:

- 1) alternativet til pasning i hjemmet er døgnophold uden for hjemmet eller plejebehovet svarer til et fuldtidsarbejde,
- 2) der er enighed mellem parterne om etablering af pasningsforholdet og
- 3) kommunalbestyrelsen vurderer, at der ikke er afgørende hensyn, der taler imod, at det er den pågældende person, der passer den nærtstående.

Den person, der ansættes til at passe en nærtstående, ansættes i indtil 6 måneder – en periode, der kan forlænges med yderligere 3 måneder, når særlige forhold taler for det. Lønnen udgør 22.020 kr. pr. måned i 2017.

Efter ligebehandlingslovens § 9 må en arbejdsgiver ikke afskedige en lønmodtager eller udsætte denne for anden mindre gunstig behandling, fordi denne har fremsat krav om udnyttelse af retten til fravær, har været fraværende efter barsellovens §§ 6-14, har fremsat anmodning om ændringer efter denne lovs § 8 a, stk. 2, eller i øvrigt på grund af graviditet, barsel eller adoption.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslagets artikel 6 vil i dets fremsatte form give ret til orlov i situationer, der vurderes ikke i dag at være omfattet af servicelovens § 118. Serviceloven giver ret til decideret orlov af en længere periode, hvorimod forslaget bestemmelse har mere karakter af en ret til 5 årlige ”fridage”.

Det bemærkes, at en person, der passer en nærtstående, og som ønsker orlov i en kortere periode end en måned, kan aftale dette med sin arbejdsgiver, jf. servicelovens § 118, stk. 3.

Fravær af den type, som er beskrevet i forslaget, kendes i Danmark som omsorgsdage og barns første sygedag, der traditionelt reguleres af arbejdsmarkedets parter i de kollektive overenskomster.

Forslaget vil kræve ændring af lov om ret til fravær af særlige familiemæssige årsager, såfremt forslaget vedtages i dets fremsatte form.

Forslagets artikel 8 i dets fremsatte form med krav om 4 måneders ydelser til hver forælder, og en individuel ret til ydelse under de 4 måneders forældreorlov, vil

indebære, at dagpengeperioden vil skulle forlænges, idet 4 måneder er længere end de 16 uger, som forældrene efter de danske regler hver især har ret til, hvis de deler barselsdagpengere retten ligeligt imellem sig.

Derudover vil barselsdagpengere retten i forældreorlovsperioden skulle individualiseres uden mulighed for overførsel forældrene imellem.

Begge dele vil kræve en ændring af barselslovens § 21, såfremt forslaget vedtages i dets fremsatte form.

Forslagets artikel 9 i dets fremsatte form med ret for alle omsorgspersoner samt alle lønmodtagere med børn op til 12 år til at anmode om fleksibilitet vil kræve en ændring af barselslovens §§ 11-12 samt af ligebehandlingslovens § 8 a, stk. 2.

Endelig skal der i dansk ret indføres en generel ret for omsorgspersoner til at anmode om fleksibel arbejdsanordning.

Forslagets artikel 14 i dets fremsatte form med krav om beskyttelse mod repressalier fra arbejdsgiver i forbindelse med en klage om overtrædelse af direktivets rettigheder vil formentlig kræve en præcisering af ligebehandlingslovens § 9, selvom det er almindelig antaget, at § 9 skal fortolkes som indeholdende et forbud på ugunstig behandling fra arbejdsgiverens side som følge af en lønmodtagers klage.

Forslagets artikel 1-5, 7, 10-13 og 15-19 vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser

Forslagets bestemmelse om, at den individualiserede forældreorlovsperiode med ret til ydelser ikke kan overføres mellem forældrene, kan medføre, at der samlet set vil være færre, der vil benytte sig af forældreorloven end under det eksisterende regelsæt, da det ikke kan udelukkes, at fædre ikke vil gøre brug af orloven i samme omfang, som mødrene gør i dag. Det vil betyde statslige mindreudgifter til barselsdagpenge.

Af samme årsag vil der formentlig være flere børn med behov for dagsinstitutionsplads eller anden form for pasning på et tidligere tidspunkt end i dag, hvilket vil betyde offentlige merudgifter til pasningsområdet. En kortere orlovsperiode vil medføre et øget arbejdsudbud.

Forslagets bestemmelse om ret til 5 dages årlig omsorgsorlov med ret til en ydelse er en ny type orlov, som både vil kunne medføre en statslig merudgift og som generelt vil kunne påvirke arbejdskraftsudbuddet negativt.

Udover de begrænsede økonomiske konsekvenser, er det regeringens holdning, at en risiko for en samlet kortere forældreorlov hverken er i familiernes eller børnenes interesse og desuden går imod direktivets erklærede formål om en bedre balance mellem arbejds- og familieliv. Samtidig vil forslaget mindske familiernes frihed og ret til selv at bestemme, hvordan de mest hensigtsmæssigt indretter sig og fordeler forældreorloven mellem sig.

De økonomiske konsekvenser undersøges nærmere.

Forslaget forventes samlet set at have begrænsede administrative konsekvenser, idet det dog bemærkes, at der formentlig vil skulle ske tilpasning af Udbetaling Danmarks IT-system.

Forslagets samlede konsekvenser er ved at blive analyseret nærmere.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget vedrørende arbejdsmarkedet og sociale forhold med frist for bemærkninger den 23. maj 2017. Folketinget vil modtage et opdateret grund- og nærhedsnotat, når høringssvarene er modtaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De øvrige medlemslandes holdninger kendes endnu ikke.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter de gældende EU-regler på området, men ser ikke behovet for yderligere EU-regulering af forældreorloven og øremærkning.

Regeringen er derfor skeptisk over for det fremlagte direktivforslag.

Regeringen er ikke enig i Kommissionens analyse og vurdering af, at udvikling af orlovsrettigheder og tiltag til forbedring af forældres familie- og arbejdslivsbalance bedst sikres gennem den foreslåede yderligere regulering på EU-niveau.

I den forbindelse er det afgørende for regeringen, at det gældende forældreorlovsdirektiv bygger på en europæisk partsaftale, og at den hidtidige EU-regulering således har været drevet af et fælles ønske herom fra de europæiske parter.

Regeringen deler ønsket om, at flere fædre tager mere orlov, men mener, at der bør være fleksible rammer, så familierne har frihed til selv at fordele forældreorloven efter den enkelte families behov og ønsker.

Adgang til orlov og arbejdsfleksibilitet er vigtige forudsætninger for at sikre børnefamilierne gode rammer og mulighed for at forene arbejds- og familieliv – også til gavn for virksomhederne. Men dette løses bedst af familierne selv og inden for rammerne af nationale regler og arbejdsmarkeder/-modeller.

Regeringen har således noteret sig, at de danske arbejdsmarkedsparter ved de seneste to overenskomstforhandlinger har prioriteret at give bedre lønrettigheder til forældre på forældreorlov. Netop bedre lønvilkår forventer regeringen vil have en positiv effekt på fædres orlovsafholdelse.

Regeringen deler endvidere ikke Kommissionens vurdering af, at fire måneders forældreorlov til hver forælder, der ikke kan overføres, nødvendigvis er en passende minimumsstandard for alle medlemslande.

Derudover deler regeringen heller ikke Kommissionens vurdering af, at den foreslåede ret til omsorgsorlov reelt vil understøtte kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse og ligestillingen mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet. Som Kommissionen selv er inde på, så er det overvejende kvinder, der benytter sig af de eksisterende orlovsmuligheder. Regeringen savner derfor evidens for, at en ny type orlov, som fx den foreslåede omsorgsorlov, vil blive benyttet ligeligt af mænd og kvinder.

Desuden reguleres denne type orlov typisk af arbejdsmarkedets parter, og det mener regeringen fortsat er den bedste måde.

Regeringen vil derfor arbejde for, at forslagets bestemmelser om forældreorlov og omsorgsorlov gøres mere fleksible, og at forslaget giver plads til nationale modeller og aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.