

Fremsat den x. november 2006 af beskæftigelsesministeren (Claus Hjort Frederiksen)

Forslag

til

**Lov om ændring af lov om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om
vilkårene for ansættelsesforholdet**
(Ændring af godtgørelsesniveauet)

§ 1

I lov om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet, jf. lovbekendtgørelse nr. 692 af 20. august 2002, foretages følgende ændringer:

1. § 6 affattes således:

”Hvis arbejdsgiveren ikke har overholdt sin oplysningspligt, kan lønmodtageren tilkendes en godtgørelse ved domstolene. Godtgørelsen, der for den enkelte ikke kan overstige 13 ugers løn, fastsættes under hensyntagen til sagens omstændigheder, herunder om manglen har haft konkret betydning for lønmodtageren. Godtgørelsen kan, hvis der foreligger skærpende omstændigheder, forhøjes med op til halvdelen.

Stk. 2. Godtgørelsen kan dog højst udgøre 1.000 kr., hvis manglen er undskyldelig og i øvrigt ikke har haft konkret betydning for ansættelsesforholdet.”

Loven træder i kraft den 1. januar 2007 og har virkning på krav på godtgørelse, der rejses efter lovens ikrafttrædelse.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lovforslaget har til formål at justere godtgørelsesniveauet i sager om mangelfulde ansættelsesbeviser. Justeringen er nødvendig for at skabe en bedre balance i godtgørelsesudmålingen dels under henvisning til, at godtgørelserne er skattefri, dels for at sikre, at der i sager om udmåling af godtgørelse efter ansættelsesbevisloven i langt højere grad, end tilfældet er i dag, tages hensyn til den konkrete mangels betydning. Der foreslås, at godtgørelsesreglen udformes således, at der tages højde for de forskelligartede situationer, et manglende eller mangelfuldt ansættelsesbevis kan indebære for lønmodtageren. Som udgangspunkt foreslås en godtgørelsesramme på 13 uger, som dog kan forhøjes med op til halvdelen, hvis der foreligger skærpende omstændigheder. Det foreslås endvidere, at godtgørelsen højst kan udgøre 1.000 kr., hvis ansættelsesbeviset er mangelfuldt, og manglen ikke har haft konkret betydning for lønmodtageren, og der i øvrigt foreligger undskyldelige omstændigheder.

Forslaget vil endelig indebære, at spørgsmålet om godtgørelse i lighed med de øvrige ansættelsesretlige love er reguleret i loven, og ikke i en administrativ forskrift.

2. Baggrund

2.1 Højesterets dom af 16. maj 2006

Højesteret tilsidesatte i sin dom af 16. maj 2006 (sag 390/2004) den administrativt fastsatte bestemmelse, hvis formål var at nedsætte godtgørelsesniveauet efter ansættelsesbevisloven (§ 5 i beskæftigelsesministeriets bekendtgørelser nr. 941 af 16. september 2004). Højesteret henviste til, at det af bemærkninger til § 6 i ansættelsesbevisloven fremgik, at godtgørelsesniveauet burde fastsættes under hensyntagen til, hvad der for sammenlignelige tilfælde ville blive resultatet i det fagretlige system. Samtidig var det anført, at lovens sanktionssystem så vidt muligt skulle være neutralt i forhold til det fagretlige system (Folketingstidende 1992-93, Tillæg A, sp. 6330).

Højesteret lagde herefter til grund, at tilsidesættelse af oplysningspligten i det fagretlige system var blevet sanktioneret i overensstemmelse med de principper for godtgørelsens udmåling, der var blevet fastsat ved Højesterets dom fra 1997 (gengivet i UfR 1997, s. 1702 H). Da formålet med den administrativt fastsatte bestemmelse var at nedsætte godtgørelsesniveauet, blev denne udformet uden hensyntagen til, at der efter lovens forarbejder så vidt muligt skulle være overensstemmelse mellem sanktionering efter loven og i det fagretlige system. Højesteret fandt på denne baggrund, at der ikke i lovens § 6 var hjemmel til at nedsætte godtgørelsesniveauet, som det var sket.

Dommen fastslår således, at spørgsmålet om godtgørelse for mangelfuldt ansættelsesbevis herefter skulle afgøres efter det oprindelige retsgrundlag. Som konsekvens er beskæftigelsesministeriets bekendtgørelse erstattet med en ny bekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 465 af 22. maj 2006), hvor bestemmelsen om godtgørelsesniveau er tilbageført til ordlyden før ændringen i 2004.

2.2. Godtgørelsesniveauet efter det gældende retsgrundlag

I den tidligere omtalte dom fra Højesteret fra 1997 (U1997.1702) udtaler Højesteret sig bl.a. om udmålingen af godtgørelser efter ansættelsesbevisloven. Godtgørelsesniveauet for overtrædelse af loven er fastlagt i den nu ophævede bekendtgørelse nr. 417 af 23. juni 1993, hvor det af bekendtgørelsens § 5, fremgår, at godtgørelsen ikke kan overstige 26 ugers løn. Retten udtaler følgende:

”Arbejdsgiverens undladelse af at overholde oplysningspligten vil ... generelt være egnet til at skabe tvivl og usikkerhed i ansættelsesforholdet til skade for den ansatte, og der bør derfor i tilfælde, hvor undladelsen ikke kan forfølges i det fagretlige system, pålægges arbejdsgiveren at betale godtgørelse til lønmodtageren. Godtgørelsen vil i sådanne tilfælde normalt ikke have karakter af kompensation for indkomsttab, og størrelsen af godtgørelsen bør derfor i almindelighed fastsættes under hensyntagen til den pågældendes løn. Godtgørelsesniveauet i henhold til anden lovgivning mv. i tilfælde af urimelige eller ulovlige opsigelser af lønmodtagere må endvidere tillægges betydning for fastlæggelsen af godtgørelsernes størrelse på dette område.

På denne baggrund bør godtgørelsen i tilfælde, hvor undladelsen af at opfylde oplysningspligten ikke har haft betydning for lønmodtageren, som udgangspunkt fastsættes til 5.000 kr. I tilfælde, hvor der er opstået tvist om retsforholdet eller konkret risiko herfor, som opfyldelse af oplysningspligten kunne have afværget, bør godtgørelsesniveauet som udgangspunkt fastsættes til 10.000 kr. Foreligger der skærpende omstændigheder, såsom arbejdsgiverens bevidste forsøg på at omgå lønmodtagerens rettigheder, kan godtgørelsen fastsættes til et højere beløb.”

Den praksis, der har udviklet sig siden Højesterets afgørelse i 1997 har medført en praksis, hvor godtgørelserne sjældent fraviger beløbene på henholdsvis 5.000 kr. eller 10.000 kr.

2.3 Behovet for at ændre godtgørelsesniveauet

I de senere år synes der at have været et stigende antal sager om udmåling af godtgørelse efter ansættelsesbevisloven. Ikke mindst den meget detaljerede regulering af ar-

bejdsgiverens oplysningspligt synes at have bevirket, at en række sager vedrører godtgørelser for formelle og undskyldelige mangler i ansættelsesbeviset. Manglerne er reelle nok, idet der ikke er tvivl om, at ansættelsesbeviset ikke lever op til lovens krav, men det synes rimeligt, at sanktionens størrelse i sådanne tilfælde afspejler, at manglen vitterlig ikke har haft nogen betydning for lønmodtageren. Den praksis, der har udviklet sig på baggrund af Højesterets dom i 1997 tager efter regeringens vurdering ikke i tilstrækkelig grad højde herfor.

En nedsættelse af godtgørelsesniveauet vil specielt have virkning på det ikke-overenskomstdækkede arbejdsmarked. Det skyldes, at direktivet indeholder en adgang til at rette mangler i et ansættelsesbevis inden for en frist af 15 dage (den såkaldte nach-frist), hvis ansættelsesforholdet hviler på en overenskomst, der gennemfører direktivet jf. art. 8, stk. 2, i Rådets direktiv 1991/533/EØF af 14. oktober 1991 om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet (EF-Tidende nr. L 288 af 18/10/1991 s. 32-35). Den manglende adgang til nach-frist for ikke-overenskomstdækkede arbejdsgivere bevirker, at de ikke har mulighed for at rette op på mangler, der påtales af lønmodtageren. Det har den konsekvens, at ikke-overenskomstdækkede lønmodtagere lettere kan få udbetalt godtgørelse end overenskomstdækkede lønmodtagere, fordi nach-fristen reglen giver arbejdsgiveren mulighed for at rette op på manglen i forhold til den overenskomstdækkede lønmodtagere.

Endelig er der også grund til at vurdere godtgørelsesniveauet i sammenhæng med reglerne om den særlige skattefrihed, som finder anvendelse for godtgørelser efter ansættelsesbevisloven. Godtgørelser i medfør af andre love er i modsætning til godtgørelser efter ansættelsesbevisloven som hovedregel skattepligtige. Denne favorable særstilling grundet skattefritagelsen vurderes også at have medvirket til det stigende antal sager, herunder sager, hvor manglen er af formel karakter.

Som det fremgår af ovenstående finder regeringen fortsat, at der er vægtige

grunde, der taler for en justering af godtgørelsen. Regeringen foreslår derfor at godtgørelsesniveauet reguleres ved lov. Spørgsmålet om godtgørelse er også reguleret ved lov i de øvrige ansættelsesretlige love.

3. Lovforslagets indhold

Lovforslaget har til formål at justere godtgørelsesrammen, idet der foreslås en nedsættelse af godtgørelsesrammen fra 26 uger til 13 uger med henvisning til, at godtgørelserne er skattefri, og derved har en større reel værdi end godtgørelser, der er skattepligtige. Som en del af justeringen foreslås det endvidere, at der ved udmålingen af godtgørelse, i højere grad end tilfældet er i dag, skal lægges vægt på sagens omstændigheder, herunder om manglen har givet anledning til usikkerhed om ansættelsesforholdet eller konkret risiko herfor. Ved fastlæggelsen af godtgørelsens størrelse skal det i vurderingen indgå, om manglen er undskyldelig, væsentlig eller uvæsentlig og om der eventuelt foreligger skærpende omstændigheder, som bevirker, at den forhøjede godtgørelsesramme skal tages i brug. Med forslaget gives der hermed mulighed for at udmåle godtgørelser med en større spændvidde, end hvad retspraksis i dag tilsiger, og dermed også lade overtrædelsens grovhed afspejle sig i godtgørelsesudmålingen i højere grad, end hvad tilfældet er i dag.

Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget skønnes ikke at medføre økonomiske og administrative konsekvenser for stat, regioner og kommuner.

Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Forslagets ligestillingsmæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen ligestillingsmæssige konsekvenser.

Forslagets miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

Forholdet til EU-retten

Ændringen af godtgørelsesniveauet indeholder ikke EU-retlige aspekter. Efter artikel 8, stk. 1, i det underliggende direktiv (Rådets direktiv 1991/533/EØF af 14. oktober 1991 om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet) indfører medlemsstaterne selv de nødvendige bestemmelser, for at enhver arbejdstager, der anser sine rettigheder for krænket som følge af manglende overholdelse af kravene i direktivet, kan gøre disse rettigheder gældende for retslige instanser efter eventuelt at have indbragt sagen for andre kompetente instanser. Medlemsstaterne er herunder tillagt kompetencen til at fastlægge de sanktioner, der passende kan finde anvendelse i et sådant tilfælde, under forudsætning af, at arbejdstageren kan gøre sine rettigheder gældende for de kompetente retslige instanser.

I henhold til EU-retten må medlemsstaterne ved implementering af direktiver ikke vedtage lovgivning, der adskiller sig fra den nationale retstradition, alene fordi lovgivningen er

EU-baseret. Sanktionen skal endvidere være effektiv, proportional og ikke diskriminerende. Ansættelsesbevisloven ligger i tråd med den almindelige tradition i de danske ansættelsesretlige regler, som gennemgående sanktioneres med godtgørelser. Det er regeringens vurdering, at det stillede forslag fortsat opfylder kravet om effektivitet, proportionalitet og ikke-diskrimination.

Høring

Lovforslaget har været sendt til høring hos Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Frederiksberg og Københavns Kommuner, Dansk Arbejdsgiverforening, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Kristelig Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Akademikernes Centralorganisation, Kristelig Fagbevægelse, Ledernes Hovedorganisation, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Advokatrådet, Personalestyrelsen og Dommerforeningen.

Sammenfatning af lovforslagets konsekvenser

| | Positive konsekvenser | Negative konsekvenser |
|--|-----------------------|-----------------------|
| Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner | Ingen | Ingen |
| Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner | Ingen | Ingen |
| Økonomiske og administrative kon- | Ingen | Ingen |

| | | |
|-----------------------------|---|-------|
| sekvenser for erhvervslivet | | |
| Miljømæssige konsekvenser | Ingen | Ingen |
| Forholdet til EU-retten | Lovforslaget vedrører fastlæggelsen af sanktioner ved arbejdsgivers manglende opfyldelse af oplysningspligten efter Rådets direktiv 1991/533/EØF af 14. oktober 1991 om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet (EF-Tidende nr. L 288 af 18/10/1991 s. 32-35), men har i øvrigt ikke nogle EU-retlige implikationer. | |

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til § 1

Det foreslås at justere godtgørelsesniveauet, således at der ved udmålingen af godtgørelsens størrelse i højere grad end tilfældet er i dag tages hensyn til væsentligheden ved en mangel i et ansættelsesbevis, herunder risikoen for om lønmodtageren reelt har eller kunne miste rettigheder. Med forslaget opdeles manglerne i 3 kategorier:

- Mangler, som skal vurderes i forhold til godtgørelsesrammen på 13 uger.
- Mangler, hvor der foreligger skærpende omstændigheder, der indebærer, at godtgørelsesrammen på 13 uger kan forhøjes med op til 50 %.
- Mangler, som er undskyldelige og ikke har haft konkret betydning for ansættelsesfor-

holdet, skal højst kunne udløse en godtgørelse på 1000 kr.

Ved at opdele manglerne i 3 typetilfælde ønsker regeringen at signalere, at mangelsvurderingen i højere grad end tilfældet er i dag skal nuanceres. Dette kan ske ved at fokusere på manglens karakter for derefter at vurdere manglens væsentlighed i forhold til hvilken kategori manglen kan henføres til. Lovforslaget har til formål at sikre, at godtgørelsesrammen i højere grad bliver udnyttet, herunder også muligheden for at forhøje godtgørelsesrammen med op til halvdelen i de tilfælde, hvor der foreligger skærpende omstændigheder. Det være i modsætning til i dag, hvor godtgørelsesrammen ganske vist er 26 uger, men hvor godtgørelsesniveauet, som kan udledes af retspraksis, der er udviklet med baggrund i Højesterets dom fra 1997, er temmelig unuanceret, og hvor der ikke synes at blive skelet til lønmodtagerens løn.

Et eksempel på skærpende omstændigheder kunne fx være de tilfælde, hvor arbejdsgiveren bevidst har forsøgt at tilsidesætte sin oplysningspligt for derved at omgå lønmodtagerens rettigheder, eller hvor arbejdsgiveren udviser grov passivitet, fx hvor lønmodtageren trods gentagne anmodninger til arbejdsgiveren om at få udleveret et ansættelsesbevis endnu ikke har modtaget et ansættelsesbevis.

En maksimumgodtgørelse på op til 1.000 kr., hvis manglen er undskyldelig og i øvrigt ikke har haft væsentlig betydning for lønmodtagerens ansættelsesforhold, vil være relevant ved de rene formelle mangler, fx hvis en virksomhed skifter forretningssted, og dermed skifter adresse. Ansættelsesbeviset vil skulle ajourføres med adresseændringen, men det sker ikke, grundet den almindelige travlhed, som en flytning medfører. Der er ganske vist tale om en mangel, men den har dog ikke haft væsentlig betydning, da lønmodtageren på intet tidspunkt har været i tvivl om arbejdspladsens placering, og derfor bør sanktionen være behersket.

Den generelle nedsættelse af godtgørelsesrammen fra et godtgørelsesmaksimum på 26 uger til 13 uger skal endvidere ses i lyset af, at godtgørelserne, der udmåles i henhold til loven, er skattefri. Den nuværende praksis bevirker, at der i dag udbetales relativt høje godtgørelser for forhold, der i visse tilfælde ikke har haft nogen betydning for ansættelsesforholdet. Og i de tilfælde hvor manglen har haft betydning, da vil evt. konsekvenser af manglen foruden at skulle behandles efter ansættelsesbevisloven, også skulle behandles efter det for ansættelsesforholdet relevante retsgrundlag fx funktionærlov eller den relevante overenskomst.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. januar 2007, og har virkning på krav på godtgørelse, der rejses efter lovens ikrafttrædelse. Det vil sige, at loven finder anvendelse for alle krav som følge af mangelfulde ansættelsesbeviser uanset tidspunktet for ansættelsesbevisets udstedelse.

Forslaget indebærer, at ministerens bemyndigelse til at fastsætte administrative regler om godtgørelsens størrelse ophæves, jf. lovens § 6, stk. 2. Som konsekvens vil reglerne, hvorved bemyndigelsen er udmøntet, bortfalde. Bemyndigelsen er i øjeblikket udmøntet ved § 5 i bekendtgørelse om Arbejdsmarkedets Ankenævns behandling af sager efter lov om arbejdsgivers pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet og om størrelsen af en godtgørelse for manglende overholdelse af oplysningspligten (bekendtgørelse nr. 465 af 22. maj 2006).

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lov om lov om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet

§ 6. Hvis arbejdsgiveren ikke har overholdt sin oplysningspligt, kan lønmodtageren tilkendes en godtgørelse ved domstolene. Beskæftigelsesministeren fastsætter efter forhandling med arbejdsmarkedets parter regler om godtgørelsens størrelse.

Lovforslaget

I lov om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet, jf. lovbekendtgørelse nr. 692 af 20. august 2002, foretages følgende ændringer:

1. § 6 affattes således:

” Hvis arbejdsgiveren ikke har overholdt sin oplysningspligt, kan lønmodtageren tilkendes en godtgørelse ved domstolene. Godtgørelsen, der for den enkelte ikke kan overstige 13 ugers løn, fastsættes under hensyntagen til sagens omstændigheder. Godtgørelsen kan hvis der foreligger skærpende omstændigheder forhøjes med op til halvdelen.

Stk. 2. Godtgørelsen kan dog højst udgøre 1.000 kr., hvis manglen er undskyldelig og i øvrigt ikke har haft konkret betydning for ansættelsesforholdet.”

2.

”§ 6. Loven træder i kraft den 1. januar 2007 og har virkning på krav på godtgørelse, der rejses efter lovens ikrafttrædelse.”