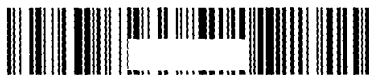




Forside til skannet bilag



Recno=319731



SamLbnr=20061



Udvalg=AMU



Bilagsnr=, Bilag 191



Dobbeltsidet=N



Sider=41

Dokument titel:	Materiale fra høringen om grønbogen om arbejdsret den 14. marts 2007
Antal sider:	[41]
Dobbeltsidet:	[N]
Sagens udvalg:	AMU
Sagens nummer	
Sagens titel	AMU alm. del
Bilagsnr:	Bilag 191
Dokumenttype:	Meddelelse
Samling:	20061
Recno:	319731
Gruppe:	[3]

Arbejdsret og flexicurity – Grønbogen om modernisering af arbejdsretten
Af professor, dr jur Ruth Nielsen, Copenhagen Business School

<u>1</u>	<u>Indledning</u>	2
<u>2</u>	<u>Den EU-arbejdsretlige ramme</u>	2
<u>2.1</u>	<u>Faser i udviklingen</u>	2
<u>2.2</u>	<u>Reguleringsstemaer</u>	2
<u>2.3</u>	<u>Reguleringsformer</u>	3
<u>2.3.1</u>	<u>Primærregulering: EF- og EU-Traktaten</u>	3
<u>2.3.2</u>	<u>Grundlæggende rettigheder og almindelige retsprincipper</u>	3
<u>2.3.3</u>	<u>Forordninger og direktiver</u>	3
<u>2.3.4</u>	<u>Social dialog og kollektive overenskomster på EU-plan</u>	4
<u>2.3.5</u>	<u>Retspraksis</u>	4
<u>2.3.6</u>	<u>Soft law og åben koordinering</u>	4
<u>3</u>	<u>Lissabon strategien og den europæiske beskæftigelsesstrategi</u>	4
<u>3.1</u>	<u>Større fleksibilitet</u>	5
<u>3.2</u>	<u>Beskæftigelsessikkerhed</u>	6
<u>3.3</u>	<u>Mindre segmentering af arbejdsmarkedet</u>	6
<u>3.4</u>	<u>Behørig hensyntagen til arbejdsmarkedets parter</u>	6
<u>4</u>	<u>Den danske flexicurity model</u>	6
<u>5</u>	<u>Grønbogen om modernisering af arbejdsretten</u>	7
<u>5.1</u>	<u>Terminologi</u>	7
<u>5.2</u>	<u>Generelle spørgsmål</u>	8
<u>5.3</u>	<u>Omstilling på arbejdsmarkedet</u>	8
<u>5.4</u>	<u>Retsuvished</u>	8
<u>5.5</u>	<u>Treparts ansættelsesforhold</u>	9
<u>5.6</u>	<u>Tilrettelæggelse af arbejdstiden</u>	9
<u>5.7</u>	<u>Arbejdstagernes mobilitet</u>	10
<u>5.8</u>	<u>Håndhævelse af regler og sort arbejde</u>	10

Arbejdsret og flexicurity – Grønbogen om modernisering af arbejdsretten

Af professor, dr jur Ruth Nielsen
Copenhagen Business School

1 Indledning

I november 2006 udsendte Kommissionen en Grøn bog om arbejdsret,¹ der lægger op til diskussion af, om de arbejdsretlige regler kan udvikles til at fremme "flexicurity" og bidrage til at skabe et arbejdsmarked, der er mere retfærdigt, lydhørt og rummeligt (inclusive på engelsk, integrativ på tysk) og til at gøre Europa mere konkurrencedygtigt. Grøn bogen er baggrundsdokument for en offentlig høring på internettet,² der pågår fra december 2006 til udgangen af marts 2007.

2 Den EU-arbejdsretlige ramme

I de ca 50 år, EF/EU har eksisteret, er der benyttet forskellige legalstrategier på det arbejdsretlige område.³

2.1 Faser i udviklingen

Udviklingen i EU-arbejdsretten kan opdeles i følgende faser:

- Økonomisk neo-liberalisme og fri bevægelighed (1958-71)
- Social aktion (1972-80)
- Stagnation (1981-85)
- Fra Fællesakten 1986 til Maastricht-Traktaten 1992
- Fra Maastricht-Traktaten til Amsterdam-Traktaten (1992 - 97)
- Fra Amsterdam-Traktaten til i dag (1997-2007).

2.2 Reguleringstemaer

De vigtigste temaer, EU-arbejdsretten regulerer, er ligestilling, arbejdsmiljø, ansættelsesbeskyttelse (virksomhedsoverdragelse, kollektive afskedigelser og arbejdsgiverens insolvens), fri bevægelighed, information og høring af arbejdstagere samt den europæiske beskæftigelsespolitik. Den fælles europæiske beskæftigelsespolitik, som Grøn bogen relaterer arbejdsretten til, er udviklet i den sidste periode efter vedtagelsen i 1997 af Amsterdam-Traktaten, der trådte i kraft den 1.5.1999.

¹ KOM(2006)708 af 22.11.2006. Grøn bog om Modernisering af arbejdsretten med henblik på tackling af det 21. århundredes udfordringer.

² http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/green_paper_en.htm.

³ Se nærmere Nielsen, Ruth: EU-arbejdsret. Kbhvn 2006.

2.3 Reguleringsformer⁴

2.3.1 Primærregulering: EF- og EU-Traktaten

EF- og EU-traktaten indeholder især regler om EU's formål og værdier og kompetencenormer vedrørende EU's institutioner, lovgivningsprocedurer mv. Desuden er der nogle få grundlæggende pligtregler, navnlig art 141 EF om ligeløn og reglerne om diskriminations- og restriktionsforbud og fri bevægelighed på det indre marked, dvs art 12 EF (generelt forbud mod nationalitetsdiskrimination), art 18 EF (unionsborgernes fri bevægelighed), art 28 EF (varernes fri bevægelighed), art 39 EF (arbejdskraftens fri bevægelighed), art 43 EF (etableringsfrihed), art 49 EF (fri bevægelighed for tjenesteydelser) og art 56 EF (kapitalens fri bevægelighed).

2.3.2 Grundlæggende rettigheder og almindelige retsprincipper

EU's regler om grundlæggende rettigheder og almindelige principper er historisk først udviklet af EU-Domstolen, og senere (i et vist omfang) kodificeret i de grundlæggende Traktater, bla i art 6 EU. De fleste af dem er også formuleret i EU's Charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret som en højtidelig erklæring i december 2000 i forbindelse med vedtagelsen af Nice Traktaten. Charteret har i sin nuværende form karakter af ikke-bindende regulering (soft law). Senest er de grundlæggende rettigheder formuleret i Forfatningstraktaten, der blev underskrevet i December 2004, og som, hvis den gennemføres, vil indebære en omfattende kodifikation af grundrettighederne i EU.

2.3.3 Forordninger og direktiver

EU kan ikke vedtage bindende regler uden hjemmel. På det arbejdsretlige område kan der vedtages bindende regulering i form af forordninger og direktiver med hjemmel i en række bestemmelser om forskellige emneområder og med varierende beslutningsprocedurer:

- det indre marked, art 94 og 95 EF
- fri bevægelighed, art 39, stk 3, litra d) og 40 EF (arbejdskraft), art 44 og 47, stk 2 EF (etableringsfrihed) og art 52 og 55 EF (tjenesteydelser)
- ligestilling, art 12, 40, 44 og 52 EF (nationalitet), art 13 EF (køn, etnicitet, religion, alder, handicap, seksuel orientering på alle områder omfattet af EF-Traktaten), art 141, stk 3 EF (køn i beskæftigelse og erhverv)
- unionsborgerskab, art 18 EF
- minimumsdirektiver til opfyldelse af de sociale målsætninger i art 136 EF, art 137 EF
- opsamlingsbestemmelsen i art 308 EF.

Det generelle mønster er, at der stort set ikke kunne vedtages forordninger og direktiver med kvalificeret flertal før midten af 1980'erne.⁵ Ved den europæiske Fællesakt, der trådte i kraft i 1987, blev der mulighed for at vedtage regler om arbejdsmiljø med kvalificeret flertal. Ved Maastricht-Traktaten, der trådte i kraft den 1.11.1993, blev adgangen til at benytte kvalificeret flertal udvidet, således at det i dag er den normale procedure på de fleste områder. Når retsakter vedtages af Rådet med kvalificeret flertal er beslutningsproceduren normalt fælles beslutningstagen mellem Rådet og Europa-Parlamentet efter art 251 EF.

⁴ Se generelt Neergaard, Ulla og Ruth Nielsen: EU Ret, Kbhvn 2005 kap 4.

⁵ Vedrørende arbejdskraftens fri bevægelighed har der dog været hjemmel til at træffe kvalificerede flertalsbeslutninger siden den første EF-Traktat fra 1958.

Specielt i forhold til arbejdsmarkedet har arbejdsmarkedets parter på europæisk plan, navnlig siden midten af 1980'erne, fået øget betydning. Siden Maastricht-Traktaten er der, når direktiver vedtages efter art 137 EF to lovgivningsspor i EU-arbejdsretten, se straks nedenfor.

Der kan kun vedtages minimumsdirektiver, ikke maximumdirektiver, med hjemmel i art 137 EF. Hvis der fx måtte være et politisk flertal, der synes, det vil være godt for at fremme flexicurity at lægge loft over afskedigelsesbeskyttelsen,⁶ kan det ikke – inden for det nuværende traktatgrundlag – ske ved direktiv eller forordning, da EU ikke har hjemmel til at vedtage en sådan retsakt. EU kan kun vedtage bindende regler om mindsteniveau for afskedigelsesbeskyttelse, ikke lægge et bindende loft over den.

2.3.4 Social dialog og kollektive overenskomster på EU-plan

Arbejdsmarkedets parter på europæisk plan (ETUC, UNICE, CEEP mfl) har i medfør af art 139 EF andel i den formelle lovgivningsmagt, når der vedtages direktiver på grundlag af aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan. Der gælder en særlig beslutningsprocedure, når de udøver den, således at Europa Parlamentet træder ud af lovgivningsproceduren, når arbejdsmarkedets parter på EU-plan træder ind. Parterne kan også vælge, at nøjes med at regulere et emne ved aftale og lade være at gå videre ad lovgivningsvejen. Sidstnævnte aftalstype kaldes ofte frivillige aftaler. Retsvirkningen af sådanne aftaler er omstridt og usikker.

2.3.5 Retspraksis

EU-Domstolen har afsagt et betydeligt antal domme i arbejdsretlige sager. EU-Domstolens domme offentliggøres uden dissens, så læseren ved ikke, når en EU dom vurderes, om alle dommere har været enige. Det spiller en rolle for en doms præjudikatværdi, hvor mange dommere, der har deltaget i afgørelsen. Mangold-dommen,⁷ der fastslog, at princippet om forbud mod aldersdiskrimination er et generelt fællesskabsretligt princip med højere rang end direktiver, er fx afsagt af EU-Domstolens Store Afdeling (13 dommere), hvilket taler for, at den får stor præjudikatværdi.

2.3.6 Soft law og åben koordinering

Henstillinger og udtalelser er efter art 249 EF ikke bindende. Det samme gælder resolutioner, konklusioner og lignende, fx beskæftigelsespolitiske retningslinjer.

Vedrørende beskæftigelsesstrategien, se straks nedenfor, er der udviklet et system til åben koordinering af medlemsstaternes politikker ved hjælp af beskæftigelsespolitiske retningslinjer, der har karakter af soft law. Soft law og koordinering af medlemsstaternes politikker kræver ikke særlig hjemmel. EU kan vedtage soft law om alt, hvad der må opfattes som EU-relevant, fx en fælles europæisk beskæftigelsespolitik. Hvis der fx måtte være et politisk flertal, der synes, at det vil være godt for at fremme flexicurity at lægge loft over afskedigelsesbeskyttelsen, kan Rådet vedtage en beskæftigelsespolitisk retningslinje herom. En sådan retningslinje er soft law, hvilket indebærer, at en medlemsstat, der vælger at fastholde et højere beskyttelsesniveau og overtræde den, ikke kan dømmes for traktatbrud.

3 Lissabon strategien og den europæiske beskæftigelsesstrategi

Art 125-130 EF om beskæftigelse blev indsat i EF-Trakten ved Amsterdam-Traktaten, der som nævnt trådte i kraft 1.5.1999, men allerede i november 1997 startede den såkaldte Luxembourg-proces, der er baseret på gennemførelsen af den koordinerede europæiske beskæftigelsesstrategi. De

⁶ Se spørgsmål 5 i Grønbogen.

⁷ Sag C -144/04, Werner Mangold mod Rüdiger Helm, Saml 2005 I-9981.

første fem år vedtog Rådet hvert år en afgørelse om retningslinier for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik. Fra 2003 vedtages de for tre år ad gangen.

På Det europæiske Råds møde i 2000 satte EU sig som mål at blive den mest konkurrence-dygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed. Siden begyndelsen af 2000-tallet har EU bestræbt sig på at opnå bedre sammenhæng mellem de forskellige processer, der foregår for at koordinere den økonomiske politik (Lissabon-strategien) og beskæftigelsespolitikken. På Det europæiske Råds møde i juni 2003 vedtog man Retningslinier for beskæftigelsespolitikken og den almindelige økonomiske politik i en fælles strømlinet procedure. Fra 2005 vedtages der integrerede retningslinjer for vækst- og beskæftigelsespolitikken. Tidligere vedtog hvert EU land årligt en national handlingsplan for beskæftigelse (NAP). Fra 2005 er de afløst af nationale reformprogrammer (NRP),⁸ der integrerer vækst og beskæftigelsesstrategien. I de aktuelle Beskæftigelsesretningslinjer 2005-2008⁹ opstilles følgende mål:

Retningslinje 21: At skabe større fleksibilitet kombineret med sikkerhed i beskæftigelsen og begrænse segmenteringen af arbejdsmarkedet, idet der samtidig tages behørigt hensyn til arbejdsmarkedsparternes rolle.

Det er dette mål, Grønbogen om modernisering af arbejdsretten ser arbejdsretten i forhold til.¹⁰ Den vækst- og beskæftigelsespolitiske målsætning, arbejdsretten i Grønbogen vurderes i forhold til, rummer således 4 elementer: større fleksibilitet, beskæftigessikkerhed, mindre segmentering af arbejdsmarkedet og behørig hensyntagen til arbejdsmarkedets parter.

3.1 Større fleksibilitet

Fleksibilitet kan referere til forskellige forhold afhængig af, hvilken synsvinkel man anlægger. Set fra virksomhedernes synsvinkel taler man normalt om numerisk fleksibilitet, hvis virksomhederne har frihed til at sætte antallet af arbejdstagere op eller ned i takt med virksomhedens behov ved, at det er let og billigt at hyre og fyre. Danske virksomheder har stor numerisk fleksibilitet. Hvis det er let at ændre arbejdstiden i op eller nedadgående retning, herunder benytte vagttjenester, ubekvemme arbejdstider og lignende, øger det også virksomhedernes fleksibilitet. EU's arbejdstidsregulering – ikke mindst som den er blevet fortolket af EU-Domstolen – sætter grænser for arbejdstidsfleksibiliteten.¹¹ Man taler om funktionel fleksibilitet, når arbejdstagere kan varetage forskellige funktioner i virksomheden. Højere uddannet arbejdskraft har gennemgående større funktionel fleksibilitet end lavere uddannet.

Set fra arbejdstagerside handler en arbejdsplads' fleksibilitet om dens evne og vilje til at tilpasse sig arbejdstagerens behov, fx gennem fleksibel arbejdstid efter arbejdstagerens ønske, fleksibel orlov, hensyntagen til arbejdstagerens familieforhold, mv.

Nogle reguleringsformer opfattes som regel som mere fleksible end andre. Beskæftigelsespolitiske retningslinjer (soft law) er mere fleksible end direktiver, og kollektive

⁸ Se om Danmarks deltagelse i den europæiske beskæftigelsesstrategi på beskæftigelsesministeriets hjemmeside <http://www.bm.dk/sw2063.asp>.

⁹ EUT 2005, L 205. På engelsk: Promote flexibility combined with employment security and reduce labour market segmentation, having due regard to the role of the social partners, på tysk: Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern og på fransk: favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux.

¹⁰ Se KOM(2006)708 s 4.

¹¹ Se nærmere spørgsmål 11 i Grønbogen.