

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT



Juni 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)

Opdateret udgave af grundnotat af 24. maj 2017

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.

Regeringen finder umiddelbart ikke grundlag for at tilsidesætte Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt. Forslaget vil erstatte et eksisterende direktiv, og en sådan ændring af EU-regler må nødvendigvis ske ved et nyt forslag fra Kommissionen.

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. En udvidelse af de eksisterende rettigheder skal vedtages på baggrund af enighed mellem parterne eller nationalt i de enkelte medlemslande.

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

Derudover helt uenig i 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 aktivt udfordre Kommissionens argumentation for forslaget og arbejde for at ændre Kommissionens forslag således, at, at forslagets bestemmelser om forældreorlov og omsorgsforlov gøres væsentligt mere fleksible, og at forslaget vil sikre respekt for 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, 11-12 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 som skal tages inden barnet når en given alder, som skal være mindst 12 år. Der indføres desuden 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.

Derudover er bestemmelsen 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 (varsel).
- 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. Det bemærkes i den forbindelse, at begrebet ”omsorgsorlov” ikke er defineret i forslaget, idet artikel 3, litra c, i stedet definerer hhv. ”omsorgsperson” og ”omsorgsafhængighed”.

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 forældreorlovsdirektivet i dag er 8 år.

Artikel 11

Artikel 11 udvider, som en konsekvens af den nye ret til omsorgsorlov, forældreorlovsdirektivets eksisterende beskyttelse mod mindre gunstig behandling som følge af forældreorlov, til også at omfatte personer, der udnytter direktivforslagets ret til fædre- og omsorgsorlov.

Artikel 12

Artikel 12, stk. 2, giver lønmodtagere ret til at anmode om en skriftlig begrundelse, hvis de mener sig afskediget som følge af udnyttelsen af retten til orlov eller til at anmode om fleksible arbejdsordninger. Artikel 12, stk. 3, indfører delt bevisbyrde i sager omfattet af stk. 2.

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.
- 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.

Det anføres videre, at: "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.

Regeringen finder umiddelbart ikke grundlag for at tilsidesætte Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt. Forslaget vil erstatte et eksisterende direktiv, og en sådan ændring af EU-regler må nødvendigvis ske ved et nyt forslag fra Kommissionen.

Regeringen er dog uenig i, at Kommissionens forslag i alle henseender ”respekterer de veletablerede nationale ordninger vedrørende orlov og fleksible arbejdsordninger og muligheden for, at medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter kan aftale de nærmere bestemmelser herom” og at det ”*fuldt ud respekterer enkeltpersoners og families frihed og valg*” i forbindelse med tilrettelæggelse af forældreorlov.

Forslaget vil netop fratage forældrene den frihed de har efter de gældende danske regler. Hvis den ene forælder, som Kommissionen anfører, vælger ikke at gøre brug af sin ret til forældreorlov, vil det i en dansk kontekst betyde, at der samlet set vil blive holdt kortere forældreorlov, med mindre Folketinget beslutter at forlænge retten til forældreorlov med ekstra fire måneder, som frit kan fordeles mellem forældrene. Derudover deler regeringen ikke Kommissionens vurdering af, at forslaget om omsorgsorlov er egnet til at øge kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet.

Regeringen vil målrettet udfordre rækkevidden af forslagets enkelte bestemmelser, når forhandlingerne påbegyndes.

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 forældreorlov 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 barselslovens §§ 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 5 vil i dets fremsatte form give ret til afholdelse af forældreorlov indtil barnet fylder 12 år. Efter de gældende danske regler skal retten udnyttes inden barnet fylder 9 år.

Forslaget vil derfor kræve en ændring af barselslovens § 11, såfremt forslaget vedtages i dets fremsatte form.

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 forslagens 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 en individuel ret til en passende ydelse under mindst 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 barselsdagpengeretten ligeligt imellem sig.

Regeringen forstår bestemmelsen således, at niveauet skal svare til det, der kendes fra graviditetsdirektivet, hvilket er sygedagpengeniveau. Formuleringen ”berettiget til i tilfælde af sygeorlov” skal afklares i forhandlingerne, da der for nogle lønmodtagere vil være en ret til løn under sygdom.

Derudover vil barselsdagpengereetten 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 ligestillingslovens § 8 a, stk. 2.

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

Forslagets artikel 11 om forbud mod mindre gunstig behandling på grund af udnyttelsen af retten til orlov, herunder omsorgsorlov, vil kræve en ændring af lov om ret til fravær af særlige familiemæssige årsager, såfremt forslaget vedtages i dets fremsatte form.

Forslagets artikel 12, stk. 2, i dets fremsatte form med ret til en skriftlig begrundelse for afskedigelse, som man mener skyldes udnyttelsen af ret til orlov vil kræve ny lovgivning, evt. ved en ændring af ligestillingsloven. Dette skal analyseres nærmere.

Forslagets artikel 12, stk. 3, i dets fremsatte form med en udvidelse af reglerne om delt bevisbyrde til at omfatte sager om afskedigelse, som man mener skyldes udnyttelsen af ret til omsorgsorlov, vil kræve en justering af ligestillingsloven til at omfatte omsorgsorlov.

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 formentligt kræve en præcisering af ligestillingslovens § 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 1-4, 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 mindre offentlige udgifter 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 offentlig 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.

Der er modtaget høringssvar fra Akademikerne (AC), Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Danske Regioner, Finansektorens Arbejdsgiverforening (FA), FTF, Kommunernes Landsforening (KL), Landsorganisationen i Danmark (LO) og Moderniseringsstyrelsen.

Danske Regioner og KL tager forbehold for, at høringssvaret ikke har været behandlet politisk inden høringsfristen.

DA har fremsendt foreløbigt høringssvar, som vil blive uddybet med tekniske bemærkninger til forslaget.

AC

AC støtter op om Kommissionens udspil, herunder forslagene om øremærket orlov, mere fleksibilitet og omsorgsorlov.

DA

DA mener generelt ikke, at forslaget vil bidrage til at fremme kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse.

Helt overordnet finder DA, at Europa-Kommissionens forslag til direktiv om balance mellem arbejdsliv og privatliv er problematisk i forhold til tilliden til en fremtidig social dialog på europæisk plan og adgangen til at indgå partsaftaler, og

er imod, at det foreslås at ophæve det nuværende forældreorlovsdirektiv, som netop er baseret på en partsaftale indgået mellem BusinessEurope og ETUC, og som senest er revideret og ophøjet til direktiv i 2010.

DA understreger i den forbindelse, at det gældende forældreorlovsdirektiv ikke forhindrer medlemsstaterne i at indføre mere gunstige og orlovsmuligheder og vælge deres egen model i overensstemmelse med den enkelte medlemsstats arbejdsmarkedsmodel.

Direktivforslaget indeholder endvidere efter DA's opfattelse bestemmelser, som ikke synes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, herunder særligt artikel 8 om en passende indkomst. Derudover finder DA, at spørgsmålet om adgang til fædreorlov og omsorgsorlov bør være et nationalt anliggende.

I forhold til forslagens artikel 5 om forældreorlov, kan DA ikke støtte forslag, der griber ind i de danske forældreorlovsregler, som både de danske virksomheder og danske forældre har indrettet sig efter.

DA kan endvidere ikke støtte, at adgangen til forældreorlov udvides til barnet er fyldt 12 år. Dette indebærer en væsentlig udvidelse i forhold til de gældende regler og savner saglig begrundelse.

Forslagets artikel 6 om at indføre en ret til fem dages omsorgsorlov årligt pr. lønmodtager er efter DA's opfattelse uhensigtsmæssigt i forhold til ønsket om at fremme kvinders beskæftigelse.

DA vurderer derudover umiddelbart, at forslaget om omsorgsorlov vil give anledning til omfattende fortolknings spørgsmål. I relation til denne del af forslaget finder DA, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Endelig er der i en dansk sammenhæng allerede omfattende frihedsmuligheder for forældre i form af bl.a. ret til feriefridage og omsorgsdage i overenskomsterne. Hvis man indfører yderligere orlovsrettigheder, vil dette efter DA's vurdering kunne få negative konsekvenser for arbejdsudbuddet.

Danske Regioner

Danske Regioner mener, at den nuværende europæiske lovramme fungerer efter hensigten og sikrer minimumsbeskyttelse. Yderligere regulering bør derfor være et anliggende mellem arbejdsmarkedets parter på nationalt plan.

Danske Regioner er af den opfattelse, at Kommissionen går for langt med sit forslag og henviser til, at initiativet ikke er efterspurgt af arbejdsmarkedets parter.

For så vidt angår anvendelsesområdet bemærker Danske Regioner, at forslaget vil have en afsmittende effekt på fx selvstændige, selvom det alene vedrører lønmodtagere.

For så vidt angår definitionerne mener Danske Regioner, at definitionen på forældreorlov er uklar, idet der henvises til "orlov i forbindelse med et barns fødsel eller

adoption". Definitionen på omsorgsforlov er ligeledes meget uklar ifølge Danske Regioner.

For så vidt angår forældreorlov kan Danske Regioner ikke støtte udvidelse af afholdelsesperioden til 12 år.

Danske Regioner kan heller ikke støtte øremærkningen af forældreorlov til hver forælder. I den forbindelse henvises også til, at forslaget ikke forholder sig til, at stadig flere familier ikke er baseret på traditionelle familiemønstre, og at konsekvenserne for disse familier er uklare. Netop derfor bør reguleringen foretages på nationalt plan.

Danske Regioner kan ikke støtte forslaget om en ret til at få en skriftlig begrundelse fra arbejdsgiver, hvis denne kan udsætte forældreorloven, da dette griber ind i ledelsesretten.

For så vidt angår retten til omsorgsforlov mener Danske Regioner, at det er uklart, hvad der ligger i denne bestemmelse, men påpeger, at det bør fremgå af dokumentationen, at det pågældende familiemedlem er omsorgskrævende.

Danske Regioner finder det ejendommeligt, at retten til fravær i force majeure situationer kan begrænses til en vis varighed.

For så vidt angår retten til en passende ydelse bemærker Danske Regioner, at det er usikkert, hvad der i en dansk kontekst er tale om, herunder om der er tale om barseldagpenge.

For så vidt angår beskyttelse mod afskedigelse og bevisbyrde bemærker Danske Regioner, at der må være tale om en upræcis oversættelse, idet det er baggrunden for afskedigelse der er afgørende, og ikke et spørgsmål om et egentligt forbud.

Endelig bemærker Danske Regioner, at sanktionsbestemmelsen er ny, og at den synes at blande begreberne bøde og kompensation.

FA

FA ser med stor bekymring på forslaget, og vil opfordre regeringen til at sikre opretholdelse af den danske aftalemodel, og undgå at udvide de eksisterende regler.

FA finder overordnet, at Kommissionens forslag berører områder, der er under national kompetence, eller hvor arbejdsmarkedets parter har indgået overenskomster.

FA er bekymret for, om forslaget skal fravriste medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter muligheden for at fastsætte regler eller indgå kollektive aftaler, og vil opfordre til at der fra dansk side gøres opmærksom på forholdet til nærhedsprincippet.

FA's overenskomster indeholder bestemmelser om barselsforlov og forældreorlov, der går videre end den eksisterende lovgivning kræver, og sikrer både virksomhederne og medarbejderne fleksibilitet. Det vil være uheldigt, hvis den balance, der er

opnået enighed om i overenskomstforhandlinger, nu skal forskydes og ændres på grundlag af et nyt, og mere vidtgående direktiv

Særligt om forældreorlov bemærkes, at FA ikke anser øremærket barsel som en hensigtsmæssig fremgangsmåde til at sikre ligelig fordeling af forældreorlov mellem mødre og fædre. Det vil være uheldigt at fratage forældrene den eksisterende frihed til at indrette sig efter egne ønsker og forhold i deres konkrete situation.

FA's overenskomster med Finansforbundet og Forsikringsforbundet sikrer adgang til forældreorlov, og der er en høj udnyttelse af disse rettigheder, også blandt fædre, uden at det har været nødvendigt at øremærke orloven.

FA finder det desuden betænkeligt, at der med forslaget om omsorgsorlov indføres udvidede rettigheder.

Forslaget om at udvide de arbejdsordninger, en medarbejder kan anmode om, til også at omfatte distancearbejde, og om at udvide dækningsområdet til alle omsorgspersoner med børn op til 12 år, synes ikke umiddelbart at tage højde for, at langt fra alle arbejdsfunktioner kan varetages gennem distancearbejde. Forslaget indebærer et unødvendigt indgreb i ledelsesretten.

Forslaget vil udvide den særlige beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af forældreorlov til at gælde såvel andre former for orlov som fleksible arbejdsordninger. Det er uhensigtsmæssigt at udvide den særlige beskyttelse, og det fremstår uklart, om der er noget reelt behov herfor.

Forslaget indeholder en ændring af bevisbyrdereglerne, der såvel retssikkerhedsmæssigt som procesøkonomisk forekommer uproportional og uhensigtsmæssig.

Hvis en medarbejder alene skal have den – subjektive – opfattelse, at han eller hun er blevet afskediget på grund af benyttelse af de beskyttede rettigheder, bliver arbejdsgiveren pålagt en langt større byrde i forhold til at retfærdiggøre i øvrigt sagligt begrundede opsigelser. De eksisterende bevisbyrderegler er tilstrækkelige, og bør ikke forskubbes yderligere.

Vedtages forslaget til artikel 12, må det forudses, at de fagretlige systemer, domstolene og Ligebehandlingsnævnet vil skulle tage stilling til et betydeligt større antal sager, alene fordi bevisbyrden kun vil kræve, at den opsagte medarbejder, skal have en opfattelse af forskelsbehandling, og ikke derudover behøver at sandsynliggøre eller påvise forhold, der giver anledning til at formode, at der er sket ulovlig forskelsbehandling.

FA finder, at gennemførelsesbestemmelsen i artikel 20 vil indebære en begrænsning af adgangen til aftaleimplementering i kollektive overenskomster, og dermed indskrænke anvendelsen af den danske model.

FTF

FTF glæder sig over, at EU-Kommissionen nu bevæger sig ind på barselsområdet. Forslaget om 4 måneders øremærket barsel til hver forælder er et fint signal og i

god tråd med FTF's politik. En del af direktivets øvrige forslag er dog allerede gældende i Danmark eller kræver nærmere udredning.

FTF vurderer ikke at forslaget om fædreorlov får betydning for de danske forhold, men finder at det er et fint fremskridt, hvis rettigheden kan vedtages på EU-niveau.

FTF kan ikke støtte, at arbejdsgiver får mulighed for at kunne udsætte forældreorloven grundet virksomhedens drift, da dette potentielt vil kunne begrænse lønmodtagernes mulighed for kunne tilrettelægge efter hensigten og efter familiens forhold.

FTF undrer sig over, at forslaget angiver anciennitet som betingelse for orlov. Typisk benyttes anciennitetsbestemmelser alene til at afgøre betalingen under orloven fx om orlov kan afholdes med løn i kollektive overenskomster.

For så vidt angår omsorgsorlov finder FTF det noget uklart, hvad der præcist ligger i forslaget, hvorfor samspillet med både lovgivning og overenskomster er vanskeligt at vurdere og kræver nærmere undersøgelse.

Gælder forslaget fx også hvis en ægtefælle bliver syg, hvilke lidelser er omfattet og medføre forslaget at der kan kræves omsorgsorlov til pasning af alle familiemedlemmer? FTF kan støtte at EU sikrer minimumsrettigheder, der kan komme arbejdsmodtagere der ikke er dækket af kollektiv overenskomst til gavn.

For så vidt angår force majeure bestemmelsen, vurderer FTF ikke, at denne vil have konsekvens for Danmark.

FTF finder der positivt, at arbejdstagerne sikres en passende kompensation i forbindelse med orlov i overensstemmelse med de nationale forhold fx som bestemt i national ret og/eller kollektive overenskomster.

FTF undrer sig over, at forslaget opererer med et angivet ydelsesniveau. Sygeorlov vil i nogle tilfælde give fuld løn i en periode, hvorimod sygedagpenge er svarende til barseldagpengeniveauet.

For så vidt angår fleksible arbejdsordninger finder FTF, at disse, herunder adgang til hjemmearbejde, som udgangspunkt er et anliggende for arbejdsmarkedets parter. Men forslaget kan være fint for det ikke overenskomstdækket arbejdsmarked.

For så vidt angår ansættelsesrelaterede rettigheder finder FTF, at det er de samme rettigheder, der henvises til i bestemmelsens stk. 1 og 2. Det er således uklart, hvad der ligger i forslaget og kræver nærmere udredning.

FTF finder det positivt, at den beskyttelse mod forskelsbehandling, der på nuværende tidspunkt er fastsat i direktivet om forældreorlov, opretholdes og udvides, så den også omfatter andre former for orlov eller fleksible arbejdsordninger, der følger af forslaget til det nye direktiv.

FTF kan støtte at beskyttelsen mod afskedigelse angivet i forældreorlovsdirektivet udvides til også at beskytte arbejdstagere, der gør brug af fædreorlov, forældreorlov, omsorgsorlov, fleksible arbejdsordninger, mod afskedigelse i den periode, hvor de ansøger om eller gør brug af disse rettigheder.

KL

KL mener, at den nuværende europæiske lovramme, der relaterer til balancen mellem arbejdsliv og privatliv er robust og giver en god minimumsbeskyttelse. Yderligere regulering af området er et anliggende mellem arbejdsmarkedets parter på nationalt plan.

KL er af den opfattelse, at EU-Kommissionen går for langt med sit forslag til direktiv, og at dette ikke ligger i tråd med Kommissionens egen mission om "at være stor på store ting og små på små ting" — som det er udtrykt i Kommissionens dagsorden om Bedre Regulering. KL mener derimod, at EU-Kommissionen bør fokusere på ikke-lovgivende tiltag og støttende foranstaltninger.

For så vidt angår forældreorlov mener KL, at forældreorlov er et nationalt anliggende, og kan derfor ikke støtte Kommissionens forslag.

For så vidt angår retten til at anmode om fleksibel afholdelse af forældreorlov påpeger KL, at ethvert skriftligt afslag vil udgøre en større administrativ byrde for kommunerne som arbejdsgiver. Det er meget vigtigt for KL, at det alene er "en ret til at anmode" og ikke "en ret til at få det", da dette vil gribe ind i ledelsesretten. Muligheden for en fleksibel afholdelse af orlov afhænger af mange parameter, fx arbejdspladsens størrelse, karakteren af arbejdsopgaverne og de andre medarbejderes behov.

For så vidt angår omsorgsorlov bemærker KL, at forslaget ligger udover de kommunale regler, der hovedsageligt vedrører børn og ikke andre tætte familiemedlemmer. KL finder, at spørgsmålet fortsat skal være et emne for arbejdsmarkedets parter og et nationalt anliggende. Betaling for orlov af denne type må anses for et nationalt anliggende.

KL's aftale om fravær af familiemæssige årsager angiver forskellige regler om finansiering afhængig af orloven. Det nye forslag vil udgøre en stor finansiel udfordring for kommunerne.

For så vidt angår retten til en passende ydelse finder KL, at løn er en national kompetence, hvilket også fremgår af traktatens art. 153. KL mener derfor, at dette punkt bør slettes eller "sikre" bør tages ud af artiklen.

For så vidt angår ydelsesniveauet påpeger KL, at det er uklart, hvad der menes med sygeorlov, og om der er tale om fuld løn i en dansk kontekst eller sygedagpenge. Dette udgør en stor forskel for arbejdsgivere.

Ifølge den kommunale aftale på området har forældrene tilsammen barselsdagpenge i 32 uger, hvoraf syv uger til faren, seks uger til moren og seks uger til deling er med fuld løn. Barselsdagpenge ligger på samme niveau som sygedagpenge.

Forslaget indfører delt skriftlig bevisbyrde i tilfælde af, vedkommende bliver afskediget på baggrund af, arbejdstageren har anmodet om eller har taget orlov som omhandlet i art. 9. Forslaget skaber en større administrativ byrde for kommunerne.

Endelig bemærker KL for så vidt angår sanktionsbestemmelsen, at det er uklart, hvorfor Kommissionen i artiklen henviser til bøde som en sanktionsmulighed, eller på hvilket grundlag den skal gives.

LO

LO kan støtte, at der udarbejdes et forbedret forældreorlovsdirektiv og en styrkelse af familie- og arbejdslivsbalancen.

Generelt er det LO's opfattelse, at et direktiv på dette område ikke må tilsidesætte national lovgivning, eller overenskomstvilkår. Det skal endvidere sikres, at direktivet kan aftaleimplementeres, da dele af direktivet er relateret til vilkår i overenskomster.

Desuden mangler direktivet en egentlig ”regnbuebestemmelse”, der eksplicit sikrer medmødre eller medfædre fulde forælderrettigheder efter direktivet.

LO finder, at det bør overvejes, om det i lyset af udviklingen på arbejdsmarkedet med nye ansættelsesformer er hensigtsmæssigt at begrænse direktivets anvendelsesområde og dermed alle tilknyttede rettigheder, herunder ret til passende indkomst i forbindelse med afholdelse af orlov, til arbejdstagere.

LO finder det positivt, at fædre sikres ret til orlov i minimum 10 arbejdsdage i forbindelse med barns fødsel, og bemærker, at det svarer til de danske regler.

For så vidt angår forældreorlov, finder LO det tvivlsomt om udvidelsen af perioden for afholdelse af forældreorlov fra 9 år til 12 år vil bidrage til at forbedre sammenhængen mellem arbejdsliv og forældrelev.

Det er et vigtigt signal at sende, at begge forældre har lige meget ret til orloven og LO støtter generelt at fædre skal opfordres til at tage en større del af orloven, som i dag er meget skævt fordelt.

LO kan ikke støtte, at der ikke er mulighed for overdragelse forældre i mellem. Det begrænser familiernes fleksibilitet i forhold til selv at kunne planlægge fordelingen af orloven. Det forhindrer fx også fædre i at holde mere end 4 måneders orlov, da mødre ikke kan overdrage deres del.

LO finder, at anciennitetsbestemmelsen er problematisk, fordi den potentielt vil kunne udelukke mange forældre, der arbejder i brancher med hyppige jobskifte og generelt usikre ansættelsesforhold, fra at blive omfattet af bestemmelserne af forældreorlov. LO finder bestemmelsen om arbejdsgiverens mulighed for udskydelse af orlov af hensyn til virksomhedens drift helt uacceptabelt – særligt inden for barnets første leveår.

For så vidt angår retten til omsorgsorlov bemærker LO, at det er uklart, hvad der præcist ligger i forslaget og hvordan det potentielt vil spille sammen med de allerede aftalte rettigheder til fravær og/eller orlov. Forslaget kræver derfor en nærmere udredning.

LO bemærker for så vidt angår force majeure bestemmelsen, at der i sidste linje gives mulighed for at begrænse retten til arbejdsfrihed som følge af force majeure. Begrænsningen kendes fra tidligere direktiv, men findes ikke i dansk ret – dvs. den gældende lov om lønmodtageres ret til fravær fra arbejde af særlige familiemæssige årsager.

LO finder det positivt, at arbejdstagerne sikres en passende kompensation i forbindelse med orlov i overensstemmelse med de nationale forhold fx som bestemt i national ret og/eller kollektive overenskomster.

Det underer LO, at forslaget lægger op til et specifikt ydelsesniveau. I bemærkningerne til bestemmelsen står ydelsesniveauet imidlertid nævnt som sygedagpenge og ikke sygeorlov. Sygeorlov vil i mange tilfælde være lig med ret til fuld løn i en periode, hvorimod sygedagpenge er svarende til barselsdagpengeniveauet. Derfor bør dette afklares nærmere.

LO støtter muligheden for at lønmodtagere sikres ret til at anmode om fleksible arbejdsordninger. Det er uklart, hvilke former der præcist menes med fleksible arbejdsordninger, og dette bør afklares nærmere.

For så vidt angår arbejdsgivers pligt til at overveje og besvare anmodninger om fleksibilitet, finder LO det ikke muligt at vurdere betydning heraf, herunder om arbejdsgiver i givet fald vil kunne begrunde et afslag med henvisning til bestemmelser aftalt i en overenskomst.

For så vidt angår de ansættelsesrelaterede rettigheder finder LO, at det bør præciseres, at hvis arbejdstager opsiges under orloven, da skal lønnen/erstatningen herfor i opsigelsesperiode beregnes på baggrund af arbejdstagers fulde løn. Ligeledes er det svært at vurdere, hvad bestemmelsen omkring social sikring går ud på.

LO støtter en styrkelse af beskyttelsen mod afskedigelse og bemærker, at der bør indføres ikke blot delt men omvendt bevisbyrde efter dansk model.

Moderniseringsstyrelsen, som repræsentant for de statslige arbejdsgivere

Moderniseringsstyrelsen finder, at formuleringerne i artikel 3 bør præciseres. Særligt definitionerne i litra c) og e) er uklare, og det er usikkert hvilke sygdomme, der giver ret til omsorgsorlov.

Med forslaget om forældreorlov vil forældre kunne holde deres orlov indtil barnet fylder 12 år. I forbindelse med udskydelse af orlov bør de vilkår, som gælder i dag ved udskydelse af orlov, videreføres. Der bør i forbindelse med anmodning om orlov ikke fastsættes formkrav i forbindelse med begrundelse af afslag.

For så vidt angår omsorgsforlovs bemærker Moderniseringsstyrelsen, at området i dag i et vist omfang er reguleret i staten. Der ses ikke at være behov for yderligere regulering.

For så vidt angår spørgsmålet om en passende ydelse, så forudsætte Moderniseringsstyrelsen, at der er tale om en ydelse svarende til sygedagpenge/barselsdagpenge. Det kan konstateres, at hvis forslaget gennemføres, vil forældres samlede fraværsret med ret dagpenge blive forøget med ca. 2 ½ uge. Forslaget indebærer samtidig en mindre fleksibilitet i forældrenes indbyrdes fordeling af orloven.

Moderniseringsstyrelsen er positiv over for fleksible arbejdsordninger, men mener ikke at der skal fastsættes formkrav.

Moderniseringsstyrelsen har noteret sig muligheden for aftaleimplementering.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De øvrige medlemslandes holdninger kendes endnu ikke. Det er dog regeringens forventning, at der vil være en del lande, der deler regeringens vurdering af behovet for at forslagets bestemmelser om forældreorlov og omsorgsforlov gøres mere fleksible, og at forslaget giver plads til nationale modeller og aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

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. En udvidelse af de eksisterende rettigheder skal vedtages på baggrund af enighed mellem parterne eller nationalt i de enkelte medlemslande. Regeringen er derfor meget kritisk over for det fremlagte direktivforslag og vil under forhandlingerne udfordre Kommissionens argumentation vedrørende behovet for rækkevidden af forslagets nye bestemmelser.

Regeringen er generelt meget kritisk over for 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. Regeringen er heller ikke enig i, at Kommissionens forslag "respekterer de veletablerede nationale ordninger vedrørende orlov og fleksible arbejdsordninger og muligheden for, at medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter kan aftale de nærmere bestemmelser herom" og at det "fuldt ud respekterer enkeltpersoners og families frihed og valg" i forbindelse med tilrettelæggelse af forældreorlov.

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 står fast på, at der bør være fleksible rammer, så familierne har frihed til selv at fordele forældreorloven efter den enkelte families behov og ønsker.

Regeringen finder, at forslaget vil fratage forældrene den frihed til selv at fordele orloven mellem sig, som de har efter de gældende danske regler. Hvis den ene forælder vælger ikke at gøre brug af sin ret til forældreorlov, vil det i en dansk kontekst efter gældende regler betyde, at der samlet set vil blive holdt kortere forældreorlov.

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 arbejdsmarkedet/-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 er endvidere helt uenig i Kommissionens vurdering af, at fire måneders forældreorlov til hver forælder, der ikke kan overføres, nødvendigvis er en passende minimumsstandard for alle medlemslande.

Derudover er regeringen helt uenig i 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. Kommissionen har efter regeringen opfattelse ikke fremlagt 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 aktivt udfordre Kommissionens argumentation for forslaget og arbejde for at ændre Kommissionens forslag således, at bestemmelserne om forældreorlov og omsorgsorlov gøres væsentlig mere fleksible, og at forslaget vil sikre respekt for nationale modeller og aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Der blev oversendt foreløbigt grund- og nærhedsnotat den 24. maj 2017.