

HØRINGSNOTAT

Resumé og kommentarer til hørings svar vedrørende forslag til lov om ansættelsesbeviser og visse arbejdsvilkår

Marts 2023

J.nr. 2021 - 9687

CAJ

Indledning

Lovforslaget blev sendt i høring den 15. august 2022 med frist den 12 september 2022. Da det ikke var muligt at angive økonomiske og administrative konsekvenser på daværende tidspunkt, har der været gennemført en supplerende høring herover fra den 28. februar til den 6. marts 2023. I denne høringsnotat behandles de modtagne hørings svar på baggrund af begge høringer

Følgende høringsberettigede organisationer har afgivet hørings svar til høring med frist den 12. september 2022, hvor der har været bemærkninger til lovforslaget: Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), Akademikerne (AC), Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), FOA, Forhandlingsfællesskabet, Dansk Sygeplejeråd, Kristelig Fagbevægelse (Krifa), Dansk Arbejdsgiverforening (DA) Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA), Danske Regioner (DR), Kommunernes Landsforening (KL), Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (Medst), ITD Arbejdsgiver (ITD), Dansk Teater og Danske Rederier samt Lederne.

Der er desuden modtaget hørings svar til denne høring fra Ankestyrelsen, Ankenævnet for ATP, Arbejdsretten og CO-Søfart, hvor der ikke har været bemærkninger til lovforslaget.

Følgende høringsberettigede organisationer har afgivet hørings svar til den supplerende høring, hvor der har været bemærkninger til lovforslaget:

DA, Danske Rederier, FA og Forhandlingsfællesskabet.

Der er desuden modtaget hørings svar til den supplerende høring fra Ankestyrelsen, KL og CO-Søfart, hvor der ikke har været bemærkninger til lovforslaget.

I dette høringsnotat gengives først hovedpointer i de enkelte hørings svar og dernæst kommenteres de enkelte elementer i hørings svarene hver for sig.

1. Hovedpunkter i hørings svar fra lønmodtagerside

FH anfører overordnet, at Beskæftigelsesministeriets implementeringsforslag respekterer princippet om minimumsimplementation, som der er tradition for ved implementation af EU-direktiver. FH har dog flere konkrete bemærkninger til lovforslaget.

FH ønsker præciseringer i lovforslagets bemærkninger om muligheden for overenskomstimplementering, jf. § 1, stk. 4 og 5. Det anføres således, at Beskæftigelsesministeriet bedes forholde sig til en situation, hvor de formelle rettigheder er overenskomstimplementeret, mens betingelserne for at fravige de materielle rettigheder ikke er opfyldt.

FH ønsker forskellige elementer af oplysningspligten uddybet i de specielle bemærkninger (§ 3, stk. 2, nr. 6, 11 og 12) og i forhold til de materielle bestemmelser anføres det om prøvetid (§ 6), at undtagelsen for lovfunktionærer bør tages ud af lovforslaget, og det efterspørges, at Beskæftigelsesministeriet i forhold til prøvetid forholder sig til tjenestemænd. FH anbefaler desuden præciseringer i forhold til §§ 7 og 10, idet det gøres gældende, at det ikke følger af direktivet, at den mere betryggende ansættelsesform skal findes på virksomheden.

Endelig ønsker FH bemærkningerne til kompetencebestemmelsen i § 12 præciseret og FH erklærer sig enig med DA i, at en ikrafttræden for lovforslaget den 1. juli 2023 er hensigtsmæssig.

Akademikerne bemærker indledningsvis, at man overordnet støtter op om lovforslaget, og det er særligt positivt, at lønmodtagere med en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet får mere gennemsigtige og forudsigelige vilkår. I den forbindelse anføres, at det er uforståeligt, at tilkaldevikarer ikke omfattes fuldt ud af lovforslaget uanset det antal timer, som de arbejder, jf. også direktivets præambelbetragtning (12).

Vedrørende § 1, stk. 5, bemærkes, at man ikke har forholdt sig til, om de relevante overenskomster sikrer den overordnede beskyttelse af de pågældende lønmodtagere.

Herudover anfører Akademikerne om prøvetid (§ 6), at der ikke grundlag for at undtage funktionærer i tidsbegrænsede stillinger og at funktionærlovens § 2b bør ændres. Der bør også tages stilling til tjenestemænd i relation til bestemmelsen om prøvetid. Vedrørende sideløbende ansættelse anføres, at stk. 2 er unødvendigt, og at fristen for at give et nyt ansættelsesbevis efter anmodning fra en person, der er ansat ved lovforslagets ikrafttræden, bør være 7 dage.

CFU er generelt positivt indstillet i forhold til formålet med lovforslaget. Vedrørende § 1, stk. 5, bemærkes, at man ikke har forholdt sig til, om de relevante overenskomster sikrer den overordnede beskyttelse af de pågældende lønmodtagere.

Herudover anfører CFU om prøvetid (§ 6), at der ikke grundlag for at undtage funktionærer i tidsbegrænsede stillinger og at funktionærlovens § 2b bør ændres. Der bør også tages stilling til tjenestemænd i relation til bestemmelsen om prøvetid. Vedrørende sideløbende ansættelse anføres, at stk. 2 er unødvendigt, og at fristen for at give et nyt ansættelsesbevis efter anmodning fra en person, der er ansat ved lovforslagets ikrafttræden, bør være 7 dage. Tilkaldevikarer bør omfattes fuldt ud af lovforslaget.

FOA bemærker i relation til, at tilkaldevikarer ikke nødvendigvis efter lovforslaget omfattes af undtagelsen i § 1, stk. 3, at det enkleste vil være at lade loven gælde for alle lønmodtagere uanset timetal. Vedrørende § 1, stk. 5, anføres, at en overenskomstpart, som mener, at en eksisterende overenskomst sikrer den overordnede beskyttelse af lønmodtagerne, som det kommer til udtryk i artiklerne 8-13, må - i tilfælde af uenighed med overenskomstmodparten – dokumentere dette i en evt. fagretlig sag.

Forhandlingsfællesskabet er overordnet tilfreds med de forbedringer af vilkår for lønmodtagere, der ligger i lovforslaget, og udtrykker tilfredshed med, at der vil være mulighed for aftaleimplementering af direktivet. Forhandlingsfællesskabet udtrykker forundring over, at tilkaldevikarer tilsyneladende ikke omfattes af lovforslaget, og der opfordres til, at det tydeliggøres, at tilkaldevikarer omfattes af lovforslaget og undtagelsesbestemmelsen i § 1, stk. 3. Endelig efterspørger Forhandlingsfællesskabet en stillingtagen i forhold tjenstemandsansatte og prøvetid.

Forhandlingsfællesskabet bemærker i forhold til den supplerende høring, at man ikke selv har bemærkninger, men henviser til eventuelle høringssvar fra Akademikerne og FH. Endvidere anføres, at det ud fra et principielt synspunkt ikke er i orden, at et lovforslag, desuagtet det tidligere har været i høring, sendes i høring med så kort varsel.

Dansk Sygeplejeråd skriver om tilkaldevikarer, at det i bemærkningerne bør tydeliggøres, at tilkaldevikarer, som ikke er forpligtede til at tage en tilkaldevagt, omfattes af loven. I forhold til § 7 om sideløbende ansættelse udtrykkes bekymring for, at opregningen i stk. 2 ikke er udtømmende.

Krifa bemærker overordnet, at det er generelt positivt, at der med direktivet og lovforslaget indføres bedre regulering af ansættelsesvilkårene for lønmodtagerne. Indførelsen af materielle bestemmelser og afskedigelsesbeskyttelse er en klar forstærkning af lønmodtagernes retsstilling. Krifa er glade for, at det med § 13, stk. 3, § 14, stk. 2 og § 15, stk. 4, bliver muligt at få en prøvelse af overenskomstbestemmelser ved de civile domstole.

Krifa anfører om § 1, stk. 4 og 5, at der er tale om forskelsbehandling af fagforeninger, når fagspecifikke fagforeninger fritages fra at følge dele af loven. I relation til oplysningspligten bemærker Krifa, at det er uhensigtsmæssigt, at der er to frister for at give oplysninger, og at der i forbindelse med § 3, stk. 4, om, at oplysninger kan gives gennem henvisning til en kollektiv overenskomst, ikke tages stilling til adgangen til at få kollektive aftaler at se, jf. direktivets artikel 5, stk. 3. Med hensyn til godtgørelsesniveauet bemærkes, at der i praksis anvendes faste takster, hvilket der ikke ses at være taget stilling til i lovforslaget.

2. Hovedpunkter i høringssvar fra arbejdsgiverside

DA kvitterer for, at lovforslaget lægger sig tæt op ad den forståelsesaftale, der er indgået mellem FH og DA om implementering af arbejdsvilkårsdirektivet.

DA anfører, at det foreslåede ikrafttrædelsestidspunkt den 1. januar 2023 giver anledning til væsentlige administrative udfordringer. Dels vil dette ikrafttrædelsestidspunkt give virksomhederne meget kort tid til at indrette sig på de nye regler, og dels vil det være særdeles svært for parterne at få ændringerne af oplysningspligten implementeret i overenskomsterne rettidigt. På den baggrund foreslår DA, at lovgivningen skal træde i kraft den 1. juli 2023, hvilket vil give mulighed for at forhandle ændringer i overenskomsterne på plads i forbindelse med OK23 og give virksomhederne tid til implementere ændringerne på virksomhedsniveau.

DA bemærker i forhold til den *supplerende høring*, at det er DA's opfattelse, at regeringen væsentligt har undervurderet lovforslagets administrative omkostninger, når omstillingsomkostningerne estimeres kun til at være ca. 900 mio. kr. og de løbende omkostninger kun vurderes at udgøre ca. 3,4 mio. kr. årligt. Det er særligt de løbende årlige omkostninger, hvor DA finder, at regeringens estimat ligger betydelig under, hvad de reelle årlige administrative omkostninger vil blive.

DA har tidligere beregnet, at arbejdsvilkårsdirektivet påfører private og offentlige virksomheder en administrativ byrde på 2,2 mia. kr. i første år samt en løbende årlig udgift på knap 500 mio. kr. Regeringens økonomiske beregninger viser dog, på lige fod med DA's egne beregninger, at lovforslaget vil medføre betydelige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

FA anfører, at lovforslaget udgør en afbalanceret udmøntning af arbejdsvilkårsdirektivet og at der finder minimumsimplicitering sted, hvilket FA tilslutter sig.

FA efterspørger oplysning om, hvilke andre former for fravær med løn end ferie, der omfattes af § 3, stk. 2, nr. 8. FA finder det vigtigt, at der fastsættes en rimelig frist i forhold til at oplyse efter de nye regler i forhold til medarbejdere, som allerede er ansat ved reglernes ikrafttræden. Endelig gør FA opmærksom på de administrative byrder for virksomhederne, der er en følge af lovforslaget.

FA bemærker i forhold til den *supplerende høring*, at FA er bekymret for, at regeringen væsentligt undervurderer lovforslagets administrative omkostninger, men noterer, at regeringen også vurderer, at lovforslaget vil indebære betydelige administrative omkostninger for erhvervslivet, og der henvises herudover til DA's svar på den supplerende høring. FA påpeger, at det er uhensigtsmæssigt med en høringsfrist på 6 dage til den supplerende høring.

DR finder det positivt, at der med lovforslaget fortsat er mulighed for aftaleimplementering. Med hensyn til tilkaldevikarer finder Regionerne, at det bør præciseres, at lovforslaget ikke omfatter tilkaldevikarer uden pligt til at give møde, idet sådanne tilkaldevikarer er at betragte som lønmodtager ved arbejdstidens start.

I forhold til § 6 om prøvetid peger Regionerne på, at der er mulighed for op til 2 års prøvetid for tjenestemænd, og der bør også være opmærksomhed i forhold til tjenestemænd i relation til bibeskæftigelse. I forhold til § 10 om mere trygge og forudsigelige arbejdsvilkår bør det præciseres, hvordan bestemmelsen håndteres i samspil med opslagsbekendtgørelsen.

KL anfører, at man er enig i beskrivelsen i relation til tilkaldevikarer i lovforslagets bemærkninger, og det pointeres, at det er helt afgørende for KL, at der ikke ændres i mulighederne for at anvende tilkaldevikarer uden mødepligt.

Vedrørende § 3, stk. 2, nr. 8, opfordrer KL til, at lovforslaget tilpasses, så det udformes i overensstemmelse med princippet om minimumsimplementering. I forhold til § 6 finder KL, at der bør tage højde for de særlige regler om prøvetid på tjenestemandsområdet, og med hensyn til tidsbegrænset ansatte finder KL, at det er problematisk i forhold til lønmodtagere, der ved aftale er tillagt funktionærrettigheder, at prøvetiden højst kan udgøre en fjerdedel af ansættelsestiden. Endelig ønsker KL bemærkningerne til § 9 om tilkaldevikarer tydeliggjort.

Medst. ønsker muligheden i direktivets artikel 8, stk. 3, udnyttet, så der i lovforslagets § 6 fastsættes en mulighed for at undtager tjenestemænd fra reglen om, at prøvetid højst kan være 6 måneder.

ITD bemærker, at det er forkert, når det alene er overenskomster, der er indgået af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter, der kan gøre, at §§ 6-11 ikke finder anvendelse, jf. lovforslagets § 1, stk. 5. ITD mener, at det bør være tilstrækkeligt, at der stilles krav om, at overenskomsten er landsdækkende, så andre parter, såsom ITD, har samme muligheder som andre arbejdsmarkedsparter.

Dansk Teater anfører, at de materielle rettigheder i lovforslagets §§ 7-10 samt § 15 om afskedigelsesbeskyttelse i den forbindelse, vil udgøre en udfordring på teaterområdet på grund af de særlige forhold, der gør sig gældende her.

Danske Rederier har alene bemærkninger til lovforslagets § 19, som implementerer de dele af direktivets mindsterettigheder mv., der finder anvendelse for søfarende, i lov om søfarende ansættelsesforhold mv. Danske Rederier finder, at ordlyden i forslaget til § 3 e, som er en undtagelsesbestemmelse til forslaget § 3 a - 3 d, ikke er hensigtsmæssig af hensyn til håndhævelsen af bestemmelsen og foreslår en ændret ordlyd og deraf følgende ændringer i lovforslagets bemærkninger.

Danske Rederier har endvidere en række mindre forslag til præciseringer i bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser.

Danske Rederier henviser i forhold til den supplerende høring til DA's hørings svar.

3. Hovedpunkter i øvrige hørings svar

Lederne anfører, at funktionærlovens § 15 bør nævnes i bemærkningerne til lovforslagets § 7, og at ordlyden af § 10 præciseres, så det fremgår, at der kan anmodes om mere forudsigelige og trygge vilkår, når lønmodtageren har udstået en *eventuel* prøvetid.

4. Beskæftigelsesministeriets overvejelser i relation til de enkelte elementer i hørings svarene

4.1. Lovforslagets anvendelsesområde

§ 1, stk. 3

I forhold til det om tilkaldevikarer anførte (Akademikerne, CFU, FOA, Forhandlingsfællesskabet, Dansk Sygeplejeråd og KL samt Regionerne) bemærkes, at hvis der ikke er indgået en aftale om udførelse af arbejde mod vederlag, hvor mindst en af aftaleparterne har forpligtet sig, er der ikke etableret et ansættelsesforhold. Hvis en person fx indgår en aftale med en anden person om, at denne må ringe og telefonisk tilbyde en arbejdsopgave, og dette tilbud frit kan afslås eller accepteres, er der ikke herved tale om en ansættelse. Der er ikke tale om en relation omfattet af undtagelsen fra 3-timersgrænsen, jf. direktivets artikel 1, stk. 4, eller lovens § 1, stk. 3. Hvis der ringes og tilbuddet om arbejde mod vederlag accepteres, er der herved etableret et ansættelsesforhold, der som udgangspunkt må antages at være ophørt igen, når den pågældende arbejdsopgave er afsluttet. Er der således aftalt en bestemt mængde arbejde på den måde – fx en vagt på 6 timer - er undtagelsen i § 1, stk. 3, heller ikke relevant.

At det ikke følger af direktivet, at ansættelse på tilkaldebasis skal være løbende, og at undtagelsen til 3-timersgrænsen ved sådanne ansættelser altid vil være relevant, kan blandt andet støttes på præambelbetragtning (12) – ”visse med kontrakter på tilkaldebasis” – og direktivets artikel 11, b). Det vil således bero på en konkret vurdering af, hvad der er aftalt eller faktisk er gældende, om undtagelsesbestemmelsen finder anvendelse eller ej. Er der fx etableret et ansættelsesforhold, hvor lønmodtager har forpligtet sig til at møde ved tilkald, mens arbejdsgiver ikke har forpligtet sig til noget, vil undtagelsesbestemmelsen finde anvendelse, idet der er tale om en såkaldt ”0-timerskontrakt”.

Det bemærkes i relation til tilkaldevikarer, at disse under alle omstændigheder vil have ret til oplysning om ansættelsesvilkårene, hvis de arbejder mere end tre timer ugentligt over en periode på 4 uger. Der er således ikke tale om, at tilkaldevikarer er undtaget fra lovforslaget; de omfattes af hovedreglen (3-timersgrænsen), men kun i nogle tilfælde af undtagelsen fra hovedreglen.

§ 1, stk. 4 og 5

I forhold til det af FH anførte bemærkes, at det allerede fremgår af lovbemærkningerne, at loven ikke finder anvendelse i det omfang de pågældende direktivbestemmelser er overenskomstkomplementeret, og hvordan dette skal forstås.

I forhold til det af FOA anførte om, at det er arbejdsgiver, som skal påvise, at betingelserne i lovforslagets § 1, stk. 5, er opfyldt, kan det anføres, at hvis der er indgået en aftale om fagretlig behandling og eventuelt faglig voldgift i relation til spørgsmålet om, hvorvidt overenskomsten sikrer de pågældende den overordnede beskyttelse, vil det tillige være op til aftaleparterne at fastsætte rammerne for denne behandling. Er det i fravær af en sådan aftale Arbejdsretten, der, jf. § 12, stk. 3, skal tage stilling til spørgsmålet, vil det være de almindelige principper for bevisbyrde og bevisbedømmelse, der finder anvendelse. I lyset af den danske arbejdsmarkedsmodel, hvor fastlæggelse af løn- og arbejdsvilkår i meget høj grad er

et anliggende for arbejdsmarkedets parter, er det således Beskæftigelsesministeriets vurdering, at der ikke, jf. den af FH og DA indgåede forståelsesaftale af 30. juni 2022 og det i bemærkningerne til bestemmelsen anførte, ses at være grundlag for at fravige almindelige bevisbyrderegler i relation til dette spørgsmål. Det bemærkes i den forbindelse, at det er overenskomsten som helhed, der skal tages stilling til, og ikke specifikt de overenskomstmæssige vilkår i relation til de rettigheder, der reguleres i lovforslagets §§ 6-11.

Vedrørende § 1, stk. 5, og det forhold, at det alene er ved overenskomster indgået af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter, direktivets artikel 8-13 kan fraviges (Krifa, ITD), bemærkes, at det direktivmæssigt er et krav, at den overordnede beskyttelse af arbejdstagere respekteres i forbindelse med en eventuel fravigelse, hvilket er baggrunden for, at det er de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter, der via deres landsdækkende overenskomster kan fravige artikel 8-13 i direktivet.

4.2. Oplysningspligten

De relativt få bemærkninger i relation til bestemmelser om oplysningspligten (FH, FA og KL) er søgt efterkommet. Der er således uddybet i de specielle bemærkninger som ønsket af FH, og med hensyn til § 3, stk. 2, nr. 8, er bestemmelsen omformuleret, så den står mere direktivnært.

I forhold til det af Krifa anførte i relation til § 3, stk. 4, om adgang til at få overenskomsten at se bemærkes, at det i medfør af direktivets artikel 5, stk. 3, alene er alment gældende kollektive overenskomster, der skal gøres tilgængelige. Sådanne overenskomster anvendes ikke i Danmark.

4.3. De materielle rettigheder

§ 6

Ønsket om, at det tages ud af bestemmelsen om prøvetid, at funktionærlovens § 2, stk. 5 og 6 ikke berøres (FH, Akademikerne, CFU), kan ikke imødekommes. Funktionærer er ansat i en tjenestestilling og der ses ikke at være grundlag for – heller ikke i den af FH og DA indgåede forståelsesaftale – at implementeringen af arbejdsvilkårsdirektivet skal medføre funktionærretlige ændringer, der endda går ud over princippet om minimumsimplementering. Omvendt ses der heller ikke at være grundlag for at fastsætte, at lønmodtagere, der aftalemæssigt er tillagt funktionærrettigheder, kan have en længere prøvetid end en fjerdedel af ansættelsestiden.

Med hensyn til det anførte om funktionærlovens § 2b (Akademikerne, CFU) bemærkes, at prøvetid og beskyttelse mod urimelig afskedigelse er to forskellige rettigheder, og der ses ikke at være grundlag for at ændre funktionærlovens § 2b.

Vedrørende tjenestemænd mv. (FH, Akademikerne, CFU og Regionerne, KL samt Medst.) bemærkes, at lovforslaget er udbygget med et nyt stk. 4 til § 6, så muligheden i direktivets artikel 8, stk. 3, udnyttes og de gældende regler om prøvetid for tjenestemænd mv. ikke berøres.

§ 7

FH's ønske om præcisering i lovbemærkningerne imødekommes, så det skrives ind vedrørende stk. 2, at stk. 1 ikke finder anvendelse ved forhold "af den nævnte karakter". Det samme gælder den af Lederne foreslåede præcisering.

§ 10

Det er Beskæftigelsesministeriets vurdering, at det følger af direktivet, at den mere betryggende ansættelsesform skal findes på virksomheden, jf. "hvor en sådan findes" i direktivets artikel 12. Der henvises endvidere til præambelbetragtning (36), og FH's ønske om at tage "på virksomheden" ud af bestemmelsen kan på den baggrund ikke efterkommes.

De af Lederne og Regionerne fremsatte ønsker om præciseringer er søgt imødekommet.

4.4. De horisontale bestemmelser

Med hensyn til § 16, der udgør lovforslagets ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelse, er DA's ønske, som FH har tilsluttet sig, om, at lovgivningen skal træde i kraft den 1. juli 2023, efterkommet. For så vidt angår fristen for at efterkomme en anmodning fra en allerede ansat om et nyt ansættelsesbevis, jf. § 16, stk. 3, kan det anføres, at 8-ugersfristen er et led i den mellem DA og FH indgåede forståelsesaftale om implementering af direktivet, og derfor imødekommes ønsket (Akademikerne, CFU) om en kortere frist ikke.

4.5. Søfarende

Danske Rederiers forslag til en ændret formulering af forslaget til § 3 e i lov om søfarendes ansættelsesvilkår mv. imødekommes, ligesom forslagene til præciseringer i bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser imødekommes.

4.6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det bemærkes, at der med lovforslaget er tale om minimumsimplicitering af det for lovforslaget tilgrundliggende direktiv, og de administrative byrder, som følger af lovforslaget, er derfor direktivbestemte. Med hensyn til den foretagne vurdering af de omkostninger for erhvervslivet, som lovforslaget vil indebære, bemærkes, at estimatet er udarbejdet i overensstemmelse med sædvanlig praksis herfor i Erhvervsstyrelsen.