

Report No 2:2003

EU og det nordiske spil om lov og aftale

De nordiske lande og de europæiske aftaler/direktiver om deltid og
tidsbegrænset ansættelse

Søren Kaj Andersen (red)

Med bidrag af

Kerstin Ahlberg

Søren Kaj Andersen

Niklas Bruun

Kristine Nergaard

Aslög Rask

FaOS



SAL TSA – JOINT PROGRAMME
FOR WORKING LIFE RESEARCH IN EUROPE
The National Institute for Working Life and The Swedish Trade Unions in Co-operation

SALTSA is a collaboration programme for occupational research in Europe. The National Institute for Working Life in Sweden and the Swedish confederations of trade unions SACO (the Swedish Confederation of Professional Associations), LO (the Swedish Trade Union Confederation) and TCO (the Swedish Confederation of Professional Employees) take part in the programme. Many problems and issues relating to working life are common to most European countries, and the purpose of the programme is to pave the way for joint research on these matters from a European perspective.

It is becoming increasingly obvious that long-term solutions must be based on experience in and research on matters relating to working life. SALTSA conducts problem-oriented research in the areas labour market, employment, organisation of work and work environment and health.

SALTSA collaborates with international research institutes and has close contacts with industry, institutions and organisations in Europe, thus linking its research to practical working conditions.

Contact SALTSA

Labour Market Programme

Lars Magnusson, National Institute for Working Life, Tel: +46 8 619 67 18,

e-mail: lars.magnusson@arbetslivsinstitutet.se

Torbjörn Strandberg, LO, Tel: +46 8 796 25 63, e-mail: torbjorn.strandberg@lo.se

Work Organisation Programme

Peter Docherty, National Institute for Working Life, Tel: +46 8 619 69 59,

e-mail: peter.docherty@arbetslivsinstitutet.se

Mats Essemyr, TCO, Tel: +46 8 782 92 72, e-mail: mats.essemyr@tco.se

Programme for Work Environment and Health

Per Malmberg, National Institute for Working Life, Tel: +46 8 619 67 10,

e-mail: per.malmberg@arbetslivsinstitutet.se

Anders Schaerström, SACO, Tel: +46 8 613 48 74, e-mail: anders.schaerstrom@saco.se

© National Institute for Working Life and authors 2003

SE-113 91 Stockholm, Sweden

Tel: (+46) 8-619 67 00, fax: (+46) 8-656 30 25

Web: www.arbetslivsinstitutet.se/saltsa

Printed at Elanders Gotab

ISSN: 1404-790X

Indholdsfortegnelse

Forord	3
1 Introduktion	7
<i>Søren Kaj Andersen, FAOS og Kerstin Ahlberg, Arbetslivsinstitutet</i>	
2 Sverige: Principerna och praktiken	19
<i>Kerstin Ahlberg, Arbetslivsinstitutet</i>	
2.1 Bakgrund	19
2.2 Politikformuleringsfasen	22
2.3 Implementeringsfasen	30
2.4 Effekter på arbetsmarknaden	37
3 Danmark: Vejen mod en erga omnes model	41
<i>Søren Kaj Andersen, FAOS</i>	
3.1 Indledning	41
3.2 Politikformuleringsfasen	46
3.3 Implementeringsprocessen	51
3.4 Effekter på arbejdsmarkedet	63
3.5 Påvirkningen af 'den danske model'	66
4 Finland: ”Snällast i klassen”	73
<i>Niklas Bruun och Aslög Rask Arbetslivsinstitutet/Svenska Handelshögskolan (Hanken), CIEL.</i>	
4.1 Bakgrund	73
4.2 Politikformuleringsfasen	75
4.3 Implementeringsfasen	79
4.4 Effekterna av direktiven	83
4.5 Sammanfattning	85
5 Norge: Pragmatisk tilpasning	87
<i>Kristine Nergaard, Fafo</i>	
5.1 Innledning	87
5.2 Deltidsarbeid og midlertidige ansettelse i det norske arbeidsmarkedet	89
5.3 Politikk-utformingsfasen	92
5.4 Implementeringen	96

5.5 Oppsummerende drøfting – erfaringer og konsekvenser	105
6 EU og det nordiske spil om lov og aftale	115
<i>Søren Kaj Andersen, FAOS</i>	
6.1 Forskelle i implementeringsform og effekter	116
6.2 Baggrund	119
6.3 Politikformuleringen	121
6.4 Implementeringen	125
6.5 Effekter af direktiverne på de nordiske arbejdsmarkeder	131
6.6 Varierende balancer mellem lovgivning og aftaler	133
6.7 Hvad blev der af den nordiske model – konklusioner og perspektiver	137
Bilag 1 Direktiv vedrørende deltidsarbejde	143
Bilag 2 Direktiv vedrørende tidsbegrænset ansættelse	150

Forord

Denne rapport er udarbejdet som del af forskningsprogrammet '*Globalisering, regionalisering og arbejdsmarkedsorganisering: Ændringer i de nordiske faglige organisationers nationale vilkår og internationale strategier*' som Fafo, Institut for arbejdsliv-og velferdsforskning, organiserer i samarbejde med Arbetslivsinstitutet i Stockholm (ALI), Löntagarnas Forskningsinstitut i Helsingfors, og FAOS Forskningscenter for arbejdsmarkeds- og organisationsstudier ved Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Arbejdet med rapporten tog sin begyndelse med udarbejdelse af fælles analyseramme og spørgeguide for alle involverede forskningsinstitutter. De første udkast til landestudier blev præsenteret og diskuteret ved et fælles seminar i Stockholm, januar 2002. I dette seminar deltog også Bo Rönngren, svensk LO, Steven Vallik, dansk LO, Jorma Rusanen, FFC (finsk LO) samt Einar Engh fra norsk LO. Tak til dem alle for deltagelse i dette seminar, men også for kommentarer til de enkelte nationale studier både før seminaret og sidenhen. Kerstin Ahlberg, Jon Erik Dølvik, Niklas Bruun og Kristine Nergaard skal takkes for fyldige kommentarer til de første versioner af det afsluttende sammenlignende kapitel. Lene Askgaard Hyldtoft, FAOS, skal også takkes for assistance i forbindelse med udarbejdelse af analyserammen og redigeringsopgaver i den første halvdel af arbejdet med projektet. Endelig skal samtlige interviewpersoner takkes for at have stillet deres viden og tid til rådighed for os.

Ved siden af bevillinger til Fafo's Strategiske Institutprogram fra Norges Forskningsråd (NFR) har programmet fået økonomisk støtte fra Det Nordiske Nævn for Samfundsforskning (NOS-S), SALTSA (LO, TCO og SACO's program for 'arbejdslivsforskning' i Europa), Nordisk Metal, og medlemsorganisationer i Nordens Faglige Samarbejdsorganisation (NFS). Programmet startede i efteråret 2000 og vil blive afsluttet i 2003 med en serie delrapporter i Arbetslivsinstitutets rapportserie '*Working Life Research in Europe*'. Delrapportene bygger på sammenlignende landstudier og omhandler ud over nærværende rapport følgende emner:

- Globalisering og europæisk integration – udfordringer for tilvæksten og de kollektive overenskomster i de nordiske landene (Koordinator: Jon Erik Dølvik)
- Surveyundersøgelse af de nordiske fagforbunds internationale arbejde (Koordinator: Kristine Nergaard, Fafo)
- Case-studier af de faglige organisationenes internationale arbejde i tre brancher/forbundsområder:

- Metal (Koordinatorer: Sofia Murhem, Paula Blomqvist og Jan Ottosson, ALI)
- Landtransport (Koordinator: Ralf Sund, Løntagarnas Forskningsinstitut.)
- Telekommunikation. (Koordinator: Christina J. Colclough, FAOS).
- De nordiske hovedorganisationenes internationale faglige arbejde (Koordinator: Jon Erik Dølvik, Fafo)

Der planlægges også en sammenfattende slutrapport, samtidig med mindre notater og artikler lægges ud på (<http://www.faf.no/pro/sip-g-ap.htm>), programmets hjemmeside, med links til de medvirkende institutters hjemmesider (kontaktadresser, næste side).

Vi vil benytte anledningen til at takke alle bidragsyderne til programmet for deres økonomiske støtte. En stor tak skal også gå til de forskere og deres institutter, som har medvirket til at gøre dette nordiske samarbejdsprogram muligt, samt til Torbjørn Strandberg (Saltsa) specielt for medvirken til at gøre dette nordiske samarbejdsprojekt muligt.

København/Oslo, april 2003,

Søren Kaj Andersen
Koordinator

Jon Erik Dølvik,
Prosjektleder

Kontaktadresser:

Et viktig mål for programmet er at styrke samarbeidet mellom nordiske miljøer for arbeidsmarkedsforskning og faglige organisasjoner. Tag derfor gjerne kontakt til os, vi finnes på følgende adresser:

Fafo, Institutt for arbeidslivs-og velferdsforskning

Postboks 2924 Tøyen, N-0608 Oslo, Norge
Tlf: +4722088600 Fax: +4722088700,
Jon Erik Dølvik (prosjektleder), jed@fafo.no
Kristine Nergaard (surveystudie), kne@fafo.no
Bård Jordfald (telekommunikasjon), bjo@fafo.no
Mona Bråten (metallsektoren), mob@fafo.no
Espen Løken (landstransport), elo@fafo.no

Arbetslivsinstituttet

113 91 Stockholm, Sverige
Tlf: +4686196700 Fax: +4686563025
Jan Ottosson (prosjektansvarlig), jan.ottosson@arbetslivsinstituttet.se
Niklas Bruun (EU-aftaler/direktiver) niklas.bruun@arbetslivsinstituttet.se
Kerstin Ahlberg (EU-aftaler/direktiver), kerstin.ahlberg@arbetslivsinstituttet.se
Paula Blomqvist (metall), Paula.Blomqvist@sh.se
Sofia Murhem (telekommunikasjon), sofia.murhem@ekhist.uu.se
Malin Junestav (landtransport), malin.junestav@arbetslivsinstituttet.se

FAOS Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier,

Sociologisk Institut, Linnésgade 22, 1361 København K, Danmark
Tlf: +4535323299 Fax: +4535323940
Søren Kaj Andersen (projektsansvarlig), ska@faos.dk
Christina Jayne Colclough (metal, tele, landtransport), col@faos.dk
Malene Nordestgaard (metal, tele, landtransport), man@faos.dk

Löntagarnas forskningsinstitut

Pitkäsillanranta 3 A, 6. krs, 00530 Helsinki
Tlf: +358-25357330 Fax: +358-25357332
Ralf Sund, Ralf.Sund@labour.fi
Juhana Vartiainen c/o Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomiskt Forskning (FIEF),
Wallinggatan 38, SE-111 24 Sverige,
Tlf: +46-8-240450, fax +46-8-207313, juhana.vartiainen@fief.se

Delrapporter fra programmet kan bestilles via

Arbetslivsinstituttet. S- 113 91 Stockholm, Sverige,
Tlf: +4686196900 Fax: +4615278888, <http://www.arbetslivsinstituttet.se>

Fafo, Postboks 2947 Tøyen N-0609 Oslo, Norge, Tlf: +4722088600, Fax:+4722088700,
<http://www.fafo.no> eller fafo@fafo.no.

1 Introduktion

Søren Kaj Andersen, FAOS og Kerstin Ahlberg, Arbetslivsinstitutet

Da Maastricht-traktaten trådte i kraft i november 1993 fik arbejdsmarkedets parter en særlig position i det europæiske samarbejde. Arbejdsmarkedets parters nye rolle i europæisk politik blev defineret i en aftale om socialpolitik, som blev vedhæftet traktaten.¹ Europa Kommissionen blev forpligtet til at konsultere arbejdsmarkedets parter, før forslag på en række social- og arbejdsmarkedspolitiske områder bliver fremlagt. Parterne fik ret til at *overtage* initiativet fra Kommissionen og selv forsøge at nå frem til aftaler om disse emner gennem forhandlinger på europæisk niveau. Endvidere fastslog aftalen om socialpolitik, at hvis de underskrivende parter ønsker det, kan parternes aftale via en rådsbeslutning blive ophøjet til europæisk lovgivning, til for eksempel et direktiv. Hermed blev fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer direkte aktører i udviklingen af social- og arbejdsmarkedspolitikken på europæisk niveau. Der var ganske enkelt defineret en række politik områder, hvor der ikke kunne tages initiativer uden direkte at inddrage arbejdsmarkedets parter (Falkner 1998, Dølvik 1997, Strøby Jensen 1995).

Diskussionen om, hvorvidt der skulle iværksættes europæisk regulering af deltidsarbejde og tidsbegrænset ansættelse, havde været del af den europæiske dagsorden siden begyndelsen af 1980'erne. Først fremkom Kommission med et direktivforslag vedrørende tidsbegrænset ansættelse (1982). Senere blev det kædet sammen med vikararbejde (1984), men forslaget blev blokeret i Ministerrådet op gennem 1980'erne. Det blev trukket tilbage, men straks erstattet af tre nye direktivforslag i 1990. Her blev såvel tidsbegrænset ansættelse som vikararbejde og deltidsansættelse kædet sammen under betegnelsen 'atypiske' ansættelsesformer som modsætning til tidsbegrænset fuldtidsansættelse. Det var dog kun det ene direktiv, som sigtede på at forbedre arbejdsmiljøet for vikar- og tidsbegrænset ansatte, som blev vedtaget. Afvist af Ministerrådet blev de to direktiver, hvis målsætninger var, dels at begrænse brugen af tidsbegrænsede kontrakter, dels at

¹ Storbritannien stod udenfor aftalen, men accepterede, at Maastricht-aftalens såkaldte sociale protokol uddybede det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde mellem de øvrige daværende 11 medlemsstater. Med Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse den 1. maj 1999 blev aftalens bestemmelser indlemmet i selve unionstraktaten og blev bindende for alle medlemsstater.

sikre beskæftigede i 'atypiske' ansættelser samme ansættelsesforhold og sociale rettigheder² som øvrige ansatte (Ahlberg 1999).

Aftalen om socialpolitik muliggjorde også, at en række social- og arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål kunne reguleres ved flertalsbeslutninger og ikke som tidligere udelukkende ved enstemmighed. Dette gav - sammenholdt med den nye position arbejdsmarkedets parter havde fået - Kommissionen nye muligheder for at få virkeliggjort en europæisk regulering af 'atypiske' ansættelsesforhold. På den baggrund indgik de private arbejdsgivere i UNICE, de offentlige arbejdsgivere i CEEP og den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation, EFS (ofte benævnt med sin engelske forkortelse ETUC) en aftale om deltidsarbejde i 1997 og en aftale om tidsbegrænsede ansættelser i 1999. Aftalerne blev siden hen ophøjet til direktiver.

Formålet med denne bog er at beskrive og analysere de nordiske arbejdsmarkedsorganisationers roller i såvel tilblivelsen af de to europæiske aftaler som indførelsen af de to direktiver i den nationale arbejdsmarkedsregulering i de nordiske lande. Der vil primært være fokus på de faglige organisationer, men arbejdsgiverorganisationerne bliver også inddraget. Da det er fagforeningernes og arbejdsgiverernes egne organisationer på europæisk niveau, der har forhandlet sig frem til de to aftaler, kan man spørge, hvordan de nordiske organisationer har forsøgt at påvirke de europæiske forhandlinger, samt hvorvidt de har haft held med dette. Konkret bliver det undersøgt, hvilke holdninger og positioner de nordiske organisationer havde i forhold til mandatgivningen op til forhandlingerne. Vedrørende implementeringen af de to direktiver er det eksplicit fremhævet i aftalerne, og senere direktiverne, at arbejdsmarkedets parter bør have en særlig rolle i forbindelse med gennemførelse og anvendelse af direktiverne i de enkelte medlemsstater. Med andre ord, da det er parternes egen aftale, bør de også have en særlig rolle, når aftalerne/direktiverne skal iværksættes som del af den nationale regulering. Derfor skal det undersøges, i hvilket omfang og hvordan arbejdsmarkedsorganisationer er blevet inddraget i implementeringen af direktiverne i de enkelte nordiske lande. Overordnet er målet, at identificere og analysere de særlige *problemer* og *udfordringer* som formulering af mandater, forhandlinger på EU-niveau og implementeringen af EU-direktiver har skabt for de nordiske arbejdsmarkedssystemer generelt og for de nordiske faglige organisationer specielt.

Europæiske forhandlinger

Denne bog beskæftiger sig med, hvad der skete dels op til forhandlingerne tog sin begyndelse på europæisk niveau, dels i forbindelse med implementeringen af de to aftaler, nu ophøjet til direktiver, i de enkelte nordiske lande. Opmærksom-

² Sociale rettigheder dækker her over en række rettigheder som pension, ferie, løn under sygdom, opsigelsesvarsel, etc.

heden er således *ikke* rettet mod selve forhandlingerne på europæisk niveau, men mod de nationale reaktioner på mandatudkast op til forhandlingerne og herefter den nationale implementering af aftalerne/direktiverne – det er effekterne i de nordiske lande, der er mål for interessen her. Med henblik på at viderebringe de bedste muligheder for at forstå såvel det politiske spil op til de europæiske forhandlinger som de efterfølgende nationale implementeringsprocesser, skal der alligevel her i indledningen fortælles om de forhandlinger, som har fundet sted mellem de europæiske organisationer vedrørende aftalerne om deltids- og tidsbegrænset arbejde samt det indhold aftalerne fik.³

Det må dog først bemærkes, at der siden 1970'erne og specielt op gennem 1990'erne er blevet introduceret direktiver, der regulerer social- og arbejdsmarkedspolitiske forhold. Fra 1975 og frem blev der vedtaget flere direktiver om ligestilling og beskyttelse af lønmodtagere i forbindelse med omstruktureringer og ejerskifte, derefter en stribe direktiver vedrørende arbejdsmiljø og senest i 1990'erne direktiver om blandt andet skriftlige ansættelsesbeviser, arbejdstid, udstationering af lønmodtagere og europæiske samarbejdsudvalg. Disse direktiver er alle blevet til uden forudgående aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Men hertil kom så i anden halvdel af 1990'erne tre aftaler mellem arbejdsgiverorganisationerne UNICE og CEEP og lønmodtagerorganisationen EFS som blev til direktiver i overensstemmelse med aftalen om socialpolitik respektive unionstraktatens artikel 139. Der blev indgået aftaler om forældreorlov (96/34/EF), deltidsansættelse (97/81/EF) og tidsbegrænset ansættelse (1999/70/EF). Disse aftaler er indgået af tværsektorielle organisationer og direktiverne dækker følgelig hele arbejdsmarkedet inden for EU og EØS. Endvidere er to sektoraftaler blevet gennemført som direktiver. Her er det en aftale om sømænds arbejdstider (1999/63/EF) samt en aftale om arbejdstider inden for civil luftfart (2000/79/EF).

Blandt aftalerne, og efterfølgende, direktiverne som dækker hele arbejdsmarkedet er de to om deltid og tidsbegrænset ansættelse således ikke de første – aftalen/direktivet om forældreorlov kom først. I sammenhængen her tager vi dog fat på de to sidste aftaler/direktiver. Det skyldes for det første, at deltid og tidsbegrænset ansættelse rammer ind i hjertet af en kontroversiel debat om deregulering og fleksibilisering af arbejdsmarkedene kontra sikring af ansættelsesvilkår i bredeste forstand. Aftalen om forældreorlov var alt andet lige forholdsvis ukontroversiel. For det andet berører emnerne deltid og tidsbegrænset ansættelse, i det mindste i visse af de nordiske lande, traditionelle kerneemner vedrørende ansættelsesvilkår i de kollektive aftaler. Modsat har forældreorlov primært været lovreguleret. Således har det også været direktiverne om deltid og tidsbegrænset an-

³ For en detaljeret beskrivelse og analyse af tilblivelsen af aftalen om tidsbegrænset ansættelse se: C. Vigneau, K. Ahlberg, B. Bercusson, N. Bruun (1999), *Fixed-term work in the EU – A European agreement against discrimination and abuse*, National Institute for Working Life, Stockholm.

sættelse som har aktualiseret skismaet mellem aftale- og lovregulering i forbindelse med implementeringen.

Hvorfor europæiske regulering af 'atypisk' arbejde?

Som kort beskrevet ovenfor har Kommissionen siden starten af 1980'erne forsøgt at skabe en europæisk regulering af 'atypiske' ansættelsesforhold. Dette ønske må overordnet ses i sammenhæng med en forståelse af, at den økonomiske og handelsmæssige integration i Europa skulle følges op af en 'social dimension', der sikrede lønmodtagerne inden for det europæiske samarbejde basale rettigheder på et ellers stadig mere liberaliseret marked. Vedrørende de 'atypiske' ansættelsesforhold vidste man, at de blev stadig et mere udbredt fænomen i medlemsstaterne. Dette var for Kommissionen et argument for at skabe en Fællesskabsregulering i form af minimumsregler vedrørende arbejdsvilkår og den sociale sikring af personer i 'atypiske' ansættelser. Kommissionen konstaterede også, at omkostningerne ved ansættelse af deltidsmedarbejdere varierede ganske betragteligt mellem medlemsstaterne. Årsagen var først og fremmest betydelige forskelle i deltidsansattes sociale rettigheder. Modsat viste Kommissionens beregninger, at omkostningerne for fuldtidsansatte medarbejdere stort set var identiske. På denne baggrund argumenterede Kommissionen for, at en manglende fælles regulering af de 'atypiske' ansættelsesforhold kunne skabe konkurrenceforvridning hen over landegrænserne.⁴

Da Kommissionen henvendte sig til arbejdsmarkedets partner i september 1995 var det dels for at høre, om partnerne, i overensstemmelse med de nye bestemmelser i aftalen om socialpolitik, ville optage forhandlinger med henblik på europæiske aftaler om 'atypiske' ansættelser, dels for at afklare hvilke basale principper der skulle inkluderes i en eventuel regulering, samt hvilke effekter man skulle tilstræbe: Skulle der sikres fair konkurrence mellem medlemsstaterne, ansættelsesvilkår der kunne sammenlignes med fast ansatte fuldtidsarbejdende og/eller en bekæmpelse af den indirekte diskrimination af kvinder? Dernæst, hvordan skulle dette opnås – via anbefalinger, kollektive aftaler eller direktiver? Yderligere, skulle alle grupper af 'atypisk' ansatte inddrages samtidigt, eller skulle deltidsansatte, tidsbegrænset ansatte og vikarer forhandles hver for sig? Endelig, vedrørende ligebehandling skulle man da koncentrere sig om ansættelsesvilkår i snæver forstand eller sociale rettigheder i bred forstand? (Falkner 1998:132).

I sit svar understregede den Europæiske Faglige Samling, EFS, at det var nødvendigt med en bindende europæisk regulering. Hovedkravet til en sådan regulering var at få fastslået princippet om ligestilling mellem de forskellige grupper af ansatte. Endvidere skulle princippet om ikke-diskrimination omfatte

⁴ Europa Kommissionen [89] 568 final, her citeret fra Falkner 1998:129-32.

de 'atypisk' ansattes rettigheder i bred forstand. EFS tilsluttede sig også Kommissionens argument om, at konkurrenceforvridning baseret på diskrimination af 'atypisk' ansatte skulle forbydes.

De private arbejdsgivere i UNICE delte på deres side Kommissionens udlægning af, at fleksible ansættelsesformer måtte ses som et svar på såvel virksomheders som ansattes behov. Men UNICE delte ikke Kommissionens forestilling om, at der skulle tilstræbes en balance mellem 'virksomhedernes interesse i større fleksibilitet og de ansatte interesse i større sikkerhed i ansættelsen'. UNICE ville dog gerne medvirke til at forene virksomhedernes behov for tilstrækkelig fleksibilitet med henblik på at kunne reagere på markedsudviklingen med en beskyttelse mod diskrimination af ansatte. Yderligere afviste man Kommissionens argument om konkurrenceforvridning med henvisning til, at løn er et normalt konkurrenceparameter. Overordnet konkluderede man i UNICE, at der ikke var behov for en europæisk regulering af fleksible ansættelser, da de spørgsmål der var blevet rejst, bedst ville kunne reguleres inden for rammerne af de nationale arbejdsmarkedssystemer. CEEP havde en mere nuanceret holdning og anså, at en europæisk regulering kunne være nyttig. Om muligt skulle denne regulering udformes som en aftale mellem arbejdsmarkedets parter, der satte en ramme på europæisk niveau, som efterfølgende kunne følges af lovgivning og/eller kollektive forhandlinger i overensstemmelse med de nationale reguleringstraditioner i de enkelte medlemsstater.

Kommissionen iværksatte nok en høringsrunde i april 1996. En ændring i Kommissionens sprogbrug blev, at man ikke længere refererede til 'atypiske' ansættelser, men nu brugte det langt mere positive ord 'fleksible' ansættelser. Heri lå en mere positiv tilgang til hele problemstillingen, som havde været på vej længe. Set i lyset af udviklingen af beskæftigelsesstrategien blev deltidsjobs, og de øvrige fleksible ansættelsesformer, nu i højere grad betragtet som områder, hvor der kunne skabes ny beskæftigelse. Ud over at skabe fleksibilitet for virksomhederne blev det nu også fremhævet, at 'fleksible' ansættelser kunne imødekomme ansattes behov for at forene arbejdsliv og familieliv (EIRO 1997a). Ud over at henvendelsen til parterne også denne gang fremhævede behovet for europæisk regulering, blev det blandt flere andre ting præciseret, at det var nødvendigt at undersøge hvilke juridiske, administrative og andre barrierer der forhindrede udbredelsen af 'fleksible' ansættelser. Kommissionens beslutsomhed overbeviste til sidst også UNICE om, at det ville være fordelagtigt at 'overtage' reguleringen af disse ansættelsesspørgsmål. Som følge heraf bad parterne i juni 1996 Kommissionen om at *suspendere den juridiske proces*, da de var enige om at indlede forhandlinger med henblik på en aftale. Herefter havde man ni måneder til at nå frem til en aftale.

Forhandlingernes organisering

Da parterne meddelte Kommissionen, at de ønskede at indlede forhandlinger, havde EFS endnu ikke konsulteret medlemsorganisationerne med henblik på at formulere et forhandlingsmandat. De nordiske faglige organisationer havde længe kæmpet for, at EFS skulle vedtage interne retningslinier for, hvordan forhandlingsmandater skulle godkendes, og forhandlingsdelegationer sammensættes, samt for hvordan resultatet af forhandlinger skulle håndteres. De havde argumenteret for den – tydeligvis ikke helt selvklare – opfattelse, at det ville styrke EFS' forhandlingsposition, hvis mandatet var forankret i de nationale forbund. Argumentet må ses i sammenhæng med den ambivalens, der har præget flere af de nordiske hovedorganisationer: På den ene side har man principielt villet støtte europæiske forhandlinger, mens man på den anden side har været skeptiske over for at afgive forhandlingskompetence til dette niveau. Under alle omstændigheder iværksattes denne procedure nu for første gang.⁵ Et mandatudkast og principper for forhandlingsdelegationens sammensætning blev sendt ud i begyndelsen af august 1996. Herefter fik medlemsorganisationerne minimum fire uger til at forankre deres stillingstagen og fremkomme med høringssvar, inden EFS' styrelse (executive committee) kunne vedtage et forhandlingsmandat og sammensætte en forhandlingsdelegation.⁶

Sekretariatets forslag indebar, at EØS-landene Norge og Island kun ville få en fælles delegerede. I praksis ville det betyde, at islændingene ikke ville få nogen plads, hvorfor de appellerede om støtte fra søsterorganisationerne i Nordens Faglige Samarbejdsorganisation (NFS), hvilket de også fik. Resultatet af protesterne blev, at EØS-landenes faglige organisationer kunne deltage på samme vilkår som organisationerne fra EU medlemsstaterne. Mandatforslaget blev derimod vedtaget uden ændringer. Det fyldte en halv A4-side og var formuleret i almene vendinger. Ifølge mandatet skulle en eventuel aftale indeholde "... the correct conditions for equal treatment with regard to social protection and individual and collective employment rights to be afforded to workers who have been able to voluntarily opt for new forms of employment"... "The general aim will be to create better conditions for using these new forms of employment which meet employees' and companies' needs and help promote employment, without discriminating between women's and men's jobs or making living and working conditions even less secure." Således kom kravet om ligebehandling af ansatte 'i disse nye former for beskæftigelse' og ansatte i andre former for beskæftigelse til at stå centralt, og yderligere blev det understreget, at sikkerheden i ansættelse for disse grupper ikke måtte forringes. Det fremgår af et baggrundspapir, at man i EFS

⁵ Formelt blev procedurereglerne først vedtaget i oktober 1996.

⁶ Vedrørende de interne diskussioner om mandatgivningen og organiseringen af den interne forhandlingsstruktur se Dølvik 1997:335-338 og 392-402.

vurderede, at forhandlingerne muligvis ville blive begrænset til deltidsarbejde, og at man i en sådan situation måtte have en form for garanti for, at de øvrige typer af fleksibelt arbejde ville blive reguleret efterfølgende. Afklaringen af disse procedurespørgsmål kom til at tage tid internt i EFS. Samlet var man formelt først klar til at indlede forhandlingerne om 'arbejdstidsfleksibilitet og sikkerhed for ansatte' i oktober 1996.

Vedrørende den praktiske organisering af forhandlingerne skal det nævnes, at parterne allerede i forbindelse med forhandlingerne om forældreorlov havde besluttet, at man ønskede en uafhængig mødeleder. Dette var set med nordiske øjne en noget usædvanlig konstruktion, men modsat et kendt fænomen i Frankrig og Belgien. Mødeledernes funktion er at varetage den formelle mødeledelse. I visse tilfælde har de fungeret som rådgivere vedrørende EU-lovgivning og bestemmelser, men parterne har understreget, at mødelederne fx aldrig fik udkast til aftaletekster i hænderne. Der var en vis forbindelse til Kommissionen, idet begge mødeledere havde assistenter som var ansat i Generaldirektoratet for Beskæftigelse og Sociale Anliggender. Atter er det dog blevet fremhævet af parterne, at Kommissionen ikke blandede sig i forhandlingerne. Dog må det tilføjes, at visse nordiske repræsentanter syntes, at mødelederen – særligt under deltidsforhandlingerne – fra tid til anden var mere aktiv, end hvad der var nødvendigt og rimeligt.

Samlet var der cirka 30 personer i delegationerne på hver side af forhandlingsbordet. På arbejdsgiversiden havde UNICE to-tredjedele af pladserne og CEEP resten. I såvel arbejdsgivernes som lønmodtagernes forhandlingsdelegationer var der én repræsentant fra hver enkelt EU-medlemsstat og EØS-staterne Norge og Island. Blandt disse delegater blev der på hver side af forhandlingsbordet valgt en talsmand. I EFS-delegationen fandtes også repræsentanter for europæiske sektororganisationer. Endelig var der organisationer som deltog med observatørstatus og repræsentanter fra de forhandlende organisationers sekretariater var også tilstede. Både UNICE/CEEP og EFS nedsatte såkaldte 'skrivegrupper' på 6-8 personer. Det var i disse grupper den egentlige aftaletekst blev formuleret.

Forhandlingernes indhold og resultater

UNICE fremhævede allerede fra udgangspunktet, at man ville forhandle hver enkelt form for fleksibelt arbejde (deltid, tidsbegrænset ansættelse og vikararbejde) hver for sig. Man mente, at de problemstillinger, der relaterede sig til hvert enkelt område var væsensforskellige og derfor skulle forhandles adskilt. Yderligere mente UNICE, at man skulle holde sig til spørgsmål, der berørte ansættelsesforhold snævert og ikke social sikkerhed bredt. Positivt ønskede de private arbejdsgivere først og fremmest få fjernet alle barrierer for udbredelsen af 'fleksible' ansættelser. Dette skulle blive en af de store anstødssten i forhandlingerne. Det mandat der blev formuleret i CEEPs komite for sociale anliggender var i modsætning til UNICE-mandatet forholdsvis åbent. Man

hæftede sig generelt ved de positive effekter 'fleksible' ansættelse kunne have for beskæftigelsen, hvorfor man anså det for ønskeligt at fremme sådanne ansættelser gennem forhandlinger. Endvidere støttede man princippet om ikke-diskrimination. En lidt anden type krav var, at man ønskede, at der blev skelnet klart mellem de principper der skulle tages beslutninger om på europæisk niveau og de metoder, der skulle bringes i anvendelse for at iværksætte eventuelle aftaler/direktiver nationalt. Konkret var det vigtigt for CEEP, at der blev skabt rum for at lovgivere og arbejdsmarkedsorganisationer nationalt kunne definere den konkrete implementering, og at myndigheder i de enkelte medlemsstater eventuelt kunne overlade direktivimplementeringen til arbejdsmarkedets parter (Ahlberg 1999:18). Disse principielle krav til en aftale afspejler ikke mindst nordiske synspunkter inden for CEEP.

I forbindelse med den første forhandlingsrunde erklærede UNICE/CEEP, at deres forhandlingsmandat, i hvert fald indtil videre, var begrænset til deltidsarbejde. EFS på sin side fastholdt, at man ønskede en samlet aftale for alle former for 'fleksibelt' arbejde. UNICE/CEEP understregede også, at særlige tærskler for, hvornår ansatte på 'fleksible' kontrakter, skulle omfattes af en eventuel regulering måtte formuleres. Virksomheders størrelse var et eksempel, de såkaldt 'fastansatte' deltidsansatte et andet. Modsat ønskede EFS en generel aftale. EFS anerkendte dog, at en bindende aftale vedrørende social sikkerhed ville bringe partnerne på kant med deres traktatmæssige beføjelser. Social sikkerhed er grundlæggende et politik område, der ligger i nationalstatsligt regi. Man havde berørt spørgsmål om social sikkerhed i aftalen om forældreorlov, og det havde givet skarpe reaktioner fra flere medlemsstater. EFS pointerede dog, at det var vigtigt, at en aftale indeholdt elementer, der kunne sikre, at regeringer ville forholde sig til spørgsmålet om social sikkerhed.

Efter den tredje runde i forhandlingerne, januar 1997, fremsatte EFS en erklæring, hvor de hævdede, at forhandlingerne var tæt på at bryde sammen. Årsagen var i deres øjne et meget snævert arbejdsgivermandat, der først og fremmest sigtede på at ekskludere så store grupper som muligt på arbejdsmarkedet fra en eventuel aftale. Hvis ikke forhandlingerne fik et nyt grundlag, så EFS et uundgåeligt sammenbrud (EIRO 1997b). I løbet af februar kom der dog atter bevægelse i forhandlingerne. En mindre gruppe af repræsentanter fra de to delegationer satte sig sammen og forsøgte at skrive forskellige tekster med kompromisforslag sammen. I det tekstudkast der fremkom, accepterede arbejdsgiversiden at sige noget om social sikkerhed og at inkludere deltidsarbejde generelt. På den anden side fastholdt de, at der skulle formuleres begrænsninger for, hvornår aftalen skulle være gyldig. Ved den sjette forhandlingsrunde i marts 1997 fastholdt EFS, at der ikke kunne blive tale om at indføre nogen form for tærskler for aftalens gyldighed på EU-niveau. Men man kunne acceptere en vis fleksibilitet på medlemsstatsniveau, hvor kollektive aftaler og anden national regulering allerede

indeholdt visse tærskelværdier. Der skulle med andre ord være en vis fleksibilitet for den nationale anvendelse af aftalen. Der var stadig uenigheder mellem parterne, men herefter drejede det sig mest af alt om de specifikke formuleringer i aftaleteksten (Falkner 1998:136-7). Aftalen kom kun til at omfatte deltidsansatte – hermed havde EFS opgivet at få alle grupper af fleksibelt ansatte med i første omgang. EFS havde allerede tidligt i forløbet indset, at den første aftale ville begrænse sig til deltidsansatte, men man benyttede argumentet om inddragelse af de andre grupper med henblik på at presse arbejdsgiverne. Formuleringen af den endelige tekst blev dog et omfattende arbejde. Komplexiteten i vurderingen af eventuelle konsekvenser af aftalen var langt mere omfattende end det havde været tilfældet med aftalen om forældreorlov. I marts 1997 bad parterne Kommissionen om de yderligere tre måneder, som aftalen om socialpolitik gav mulighed for, til at færdigforhandle en aftale. Den 6. juni blev aftalen endelig godkendt af de tre organisationer.

Hovedelementerne i aftalen blev, at frivilligt deltidsarbejde skal fremmes, et grundlæggende princip om ligebehandling vedrørende visse ansættelsesvilkår, men med mulighed for objektivet begrundet undtagelser og at tillempe grænserne for ret til ligebehandling (aftalen/direktivet er gengivet bagerst i bogen). Således er der tale om en rammeaftale, som skal udfyldes via den nationale implementering.

EFS fik inkluderet en hensigtserklæring i aftalen om at forhandle andre former for fleksible ansættelser. Kommissionen og parterne mødtes regelmæssigt i den såkaldte komite for den sociale dialog, men nogen ny formel konsultationsrunde fandt aldrig sted. Trods dette, men i overensstemmelse med hensigtserklæringen, erklærede UNICE i december 1997, at man var parat til at indlede forhandlinger om *tidsbegrænset ansættelse*.

Forhandlingerne om tidsbegrænsede ansættelser

CEEP's forhandlere havde samme relativt åbne mandat som i deltidsforhandlingerne. UNICE's mandat var strammere formuleret. Forhandlerne skulle primært forsøge at få fjernet barrierer for anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelser samt at sørge for, at en eventuel aftale åbnede muligheder for undtagelse for princippet om ligestilling, selvom de basalt var indstillet på at indgå aftale om dette princip. Modsat var EFS' vigtigste krav, at aftale skulle begrænse anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelser, samt at mulighederne for at gøre undtagelser fra princippet om ligestilling, skulle være mere begrænset, end hvad der blev tilfældet i aftalen om deltid.

De første forhandlinger fandt sted den 23. marts 1998. Særligt to spørgsmål var vanskelige at opnå enighed omkring: dels hvilke områder som skulle omfattes af ligebehandlingsprincippet (arbejdsgiverne ville undtage tillægspensioner), dels spørgsmålet om begrænsninger for anvendelsen af

tidsbegrænsede ansættelser. I november 1998 var forhandlingerne tæt på et kollaps. UNICE/CEEP nægtede at fremkomme med et nyt diskussionsoplæg som reaktion på EFS's sidste udspil. Dette gav EFS valget mellem at acceptere arbejdsgivernes tidligere forslag eller ændre sit eget. Umiddelbart før EFS skulle forholde sig til dette på et styrelsesmøde, kom der imidlertid alligevel et nyt forhandlingsoplæg fra UNICE. I december 1998 bad parterne Kommissionen om en tremåneders forlængelse af forhandlingsfristen. Den 14. januar 1999 var forhandlingsdelegationerne kommet frem til en aftale, og den 16. marts havde alle tre organisationer godkendt aftalen.

Aftalen kom til at indeholde et grundlæggende princip om ligestilling, men med mulighed for undtagelser, når der findes objektive begrundelser. Undtagelsesmulighederne er dog færre end i deltidsaftalen. En anden forskel er, at der ikke blev formuleret bestemmelser, der har til hensigt at fremme tidsbegrænsede ansættelser. Tværtimod indeholder aftalen regler, som skal hindre misbrug af sådanne ansættelser. Parterne blev også enige om, at indlede forhandlinger om en lignende aftale for ansatte i vikarbureauer. Senere skulle det vise sig, at disse forhandlinger kørte fast – der kom ingen aftale, men Kommissionen har siden 2002 arbejdet på at få formuleret et direktiv vedrørende netop ansatte i vikarbureauer.

Set i relation til de nationale arbejdsmarkedsorganisationer er det bemærkelsesværdigt, at det i de såkaldte generelle betragtninger i begge de aftaler bliver fremhævet, at arbejdsmarkedets parter er bedst placeret til at finde løsninger, som imødekommer arbejdsgiveres og arbejdstageres behov, og at de følgelig bør have en særlig rolle i forbindelse med gennemførelsen og anvendelsen af aftalerne. Hermed er der lagt op til, at arbejdsmarkedets parter skal spille en aktiv rolle i implementeringen af de to aftaler i EU/EØS-landene.

Ministerrådet ophøjede efterfølgende aftalerne til direktiver, hvilket gør dem juridisk bindende for medlemsstaterne. Aftaleteksterne indgår ikke i selve direktiverne, men ligger ved som bilag, hvilket er udtryk for det afgørende princip, at EU's lovgivende organ ikke foretager ændringer i de regler, som arbejdsmarkedets parter er nået til enighed om. I overensstemmelse med gældende regler skulle de to direktiver være fuldt gennemført i medlemsstaterne senest den 20. januar 2000 respektive den 10. juli 2001. Dog har der i begge tilfælde været mulighed for et års forlængelse, hvis der fx bliver implementeret gennem kollektive aftaler, hvilket typisk vil være mere tidskrævende.

Opbygningen af bogen

De følgende fire kapitler former sig som casestudier af dels tilblivelse af hørings-svar vedrørende mandater, dels implementeringen af aftalerne/direktiverne om deltidsansættelse og tidsbegrænset ansættelse i Sverige, Danmark, Finland og Norge. De enkelte landestudier er opbygget på identisk vis det vil sige, at alle fire landestudier er bygget op omkring fire hovedafsnit: 1) processerne op til de euro-

pæiske forhandlinger om deltid og tidsbegrænset ansættelse (formulering af mandater), dernæst 2) analyser af implementeringen af de to direktiver og 3) analyser af effekterne på de nationale arbejdsmarkeder. Yderligere 4) afsluttes alle studier med en bredere diskussion af konsekvenserne af direktiverne. Det må dog tilføjes, at de enkelte landestudier trods dette fremstår noget forskellige i form. Det skyldes først og fremmest, som det vil fremgå, at forløbene omkring de to direktiver har været ganske forskelligartede i de fire lande.

De enkelte landestudier bygger i første række på interviews med repræsentanter for primært de faglige organisationer, men også for arbejdsgiverorganisationer (herunder også repræsentanter for statslige og lokale/regionale arbejdsgivere) samt statslige myndigheder. Der er gennemført 8 til 11 interviews i hvert enkelt land på baggrund af en fælles spørgeguide. Endvidere er der gennemført en række supplerende telefoninterviews i de enkelte lande. Den grundlæggende runde af dybdegående interviews blev gennemført fra oktober til december 2001. Siden er disse interviews blevet suppleret frem til marts 2003.

Det samlede studie afsluttes med en komparativ analyse. I et bredere europæisk perspektiv bliver der ofte refereret til 'den skandinaviske' eller 'nordiske' arbejdsmarkedsmodel. Her fremhæves typisk en række karakteristika ved de nordiske arbejdsmarkeder: stærke arbejdsmarkedsorganisationer, høj organisationsgrad og dækningsgrad for de kollektive overenskomster, etc. I denne afsluttende analyse af de nordiske erfaringer vil det fremgå, at der er ganske basale forskelle i de særlige problemer og udfordringer som den europæiske udvikling skaber i de enkelte nordiske lande. Der er tilsyneladende markante forskelle i, hvordan de respektive nordiske arbejdsmarkedssystemer reagerer på den europæiske udfordring.

Endelig skal det bemærkes, at landekredsen der indgår i studiet som nævnt består af Sverige, Finland, Danmark og Norge (Norge følger den social- og arbejdsmarkedspolitiske regulering i EU som følge af EØS-aftalen). Også Island er del af EØS-aftalen, men det har inden for rammerne af nærværende studie ikke været muligt at inddrage Island i analysen. Dog vil informationer om de islandske organisationers holdninger til de europæiske forhandlinger om de to aftaler, samt erfaringerne fra implementeringen af de to direktiver på Island, blive inddraget i den afsluttende komparative analyse.

Referencer

- Ahlberg, K. (1999) The negotiations on fixed-term work in C. Vigneau, K. Ahlberg, B. Bercusson, N. Bruun (eds.) *Fixed-term work in the EU – A European Agreement against discrimination and abuse*. Stockholm: National Institute for Working Life.
- Dølvik, J. E. (1997) *Redrawing boundaries of solidarity? ETUC, social dialogue and the Europeanisation of trade unions in the 1990s*. Oslo: Fafo.
- EIRO (1997a) *Social partners reach framework agreement on part-time work*.
www.eiro.eurofound.ie.
- EIRO (1997b) *Social partner negotiations on part-time work near deadlock?*
www.eiro.eurofound.ie.
- Falkner, G. (1998) *EU Social Policy in the 1990s – Towards a corporatist policy community*. London/New York: Routledge.
- Strøby Jensen, C. (1995) *Arbejdsmarked og europæisk integration – en sociologisk analyse af den europæiske models etablering i EU*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

2 SVERIGE: *Principerna och praktiken*

*Om de svenska aktörernas hållning till direktiven om
deltids- och visstidsarbete*

Kerstin Ahlberg, Arbetslivsinstitutet

Inför Sveriges inträde i EU ville både arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer ha garantier för att arbetsrättsliga direktiv skulle kunna implementeras genom svenska kollektivavtal. Efter sju års medlemskap står det emellertid klart att de privata arbetsgivarna knappast vill utnyttja den möjligheten i praktiken. Ändå kan man inte säga att balansen mellan lag och kollektivavtal i Sverige har förskjutits annat än marginellt – hittills.

2.1 Bakgrund

Debatten om kollektivavtalens ställning vid ett svenskt EU-medlemskap

På 1970-talet fick Sverige en rad nya arbetsrättslagar – medbestämmandelagen, förtroendemannalagen, lagen om anställningsskydd med flera. Inte desto mindre har kollektivavtal fortfarande mycket stor betydelse som instrument för att reglera arbetslivet. Dels är lagarna i stor utsträckning semidispositiva, det vill säga de tillåter att arbetsmarknadens parter sluter kollektivavtal om avsteg från lagens regler. Dels finns det områden som det med svenskt sätt att se fortfarande är otänkbart att reglera i lag, exempelvis lön.

Därför var det en stor fråga i förhandlingarna om Sveriges anslutning till Europeiska Unionen om det skulle vara möjligt att bevara traditionen att reglera villkoren i arbetslivet genom kollektivavtal. Problemet hade två sidor. För det första var det tradition i inflytelserika medlemsländer som Frankrike att lagreglera snart sagt alla aspekter av arbetslivet i detalj, även sådana som i Sverige är förbehållna parternas självreglering. Om EU utvecklades i linje med denna tradition skulle avtalsfriheten för parterna på den svenska arbetsmarknaden

med tiden bli kraftigt kringskuren på grund av *mängden* lagregler. För det andra hade EG-domstolen slagit fast att EGs arbetsrättsdirektiv inte kan införlivas i medlemsstaternas rätt enbart genom kollektivavtal, om inte dessa omfattar alla arbetstagare. Det kunde alltså tänkas att Sverige, som inte har något system för att ge kollektivavtal allmängiltig verkan, skulle tvingas använda lag för att genomföra framtida arbetsrättsdirektiv.

Det rådde full politisk enighet om att detta skulle vara en olycklig konsekvens av ett medlemskap. Bland annat uppvaktade Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) gemensamt den dåvarande kommissionären Pádraig Flynn för att förvissa sig om att EU skulle godta svenska kollektivavtal som instrument för att genomföra direktiv. Även regeringen (som då var borgerlig) försökte få garantier för att kollektivavtalssystemet skulle förbli opåverkat av ett medlemskap, och ansåg sig också ha fått sådana.⁷

Av detta kunde man kanske dra slutsatsen att de svenska centralorganisationerna faktiskt skulle sätta igång och sluta kollektivavtal för att genomföra EGs arbetsrättsdirektiv när Sverige sedan anslöt sig till EES och sedermera till EU. Men så blev det inte. Alla direktiv utom utstationeringsdirektivet kom att införlivas uteslutande genom lag. Det var nu i de allra flesta fall inte så anmärkningsvärt, då direktiven rörde områden som redan tidigare var lagreglerade.

Första gången som ett införlivande genom kollektivavtal aktualiserades i praktiken var när direktivet om europeiska företagsråd skulle genomföras. Den så kallade arbetsrättskommissionen som då arbetade, hade bland annat i uppdrag att undersöka om det kunde åstadkommas exempelvis genom kollektivavtal på branschnivå, men konstaterade att det saknades förutsättningar för en avtalslösning inom den frist som stod till buds.⁸

Utstationeringsdirektivet kan sägas vara delvis implementerat genom kollektivavtal. Den svenska utstationeringslagen överlåter nämligen helt åt arbetsmarknadens parter att se till att arbetstagare som sänds ut till Sverige får lön m m enligt svenska kollektivavtal. Någon lagstadgad skyldighet för utländska arbetsgivare att betala svensk minimilön finns alltså inte ens i byggbranschen. Denna ”implementering genom kollektivavtal” kunde emellertid genomföras utan att parterna behövde sluta några nya avtal. Den innebar enbart att lagstiftaren höll sig borta från domäner som traditionellt är parternas. Detta hade givetvis ingen av parterna några invändningar mot.

⁷ Det är mycket omstritt hur hållbara dessa garantier är om saken skulle ställas på sin spets.

⁸ En expertgrupp tillsatt av Europeiska kommissionen hade kommit fram till att implementeringsåtgärderna måste träda ikraft på exakt samma datum i alla medlemsstater för att regleringen skulle fungera.

När direktiven om deltidarbete respektive visstidsarbete skulle genomföras, sattes emellertid parternas vilja att införliva EG-regler genom kollektivavtal på prov på allvar (se avsnitt 3).

Deltidsarbete och visstidsarbete i Sverige – förekomst och reglering

Deltidsarbete är många gånger vanligare bland kvinnor än bland män. År 2001 arbetade drygt 34 procent av kvinnorna i Sverige deltid. Deltidsarbetet bland kvinnorna har emellertid minskat stadigt sedan början av 1980-talet då andelen var över 46 procent. Under samma period har deltidarbetet bland män ökat, från drygt 6 procent till nästan 10 procent år 2001. Räkna man både kvinnor och män har deltidarbetet minskat varje år sedan 1994, då precis en fjärdedel av de sysselsatta arbetade deltid, till år 2001 då de deltidarbetande utgjorde 21,55 procent av de sysselsatta.

Tidsbegränsade anställningar (med direktivets ord visstidsanställningar) har däremot blivit vanligare, och från 1990 då 9,2 procent av arbetstagarna hade tidsbegränsade anställningar ökade andelen ända fram till 1999, då den var 14,21 procent. De två senaste åren har ökningen avstannat. Även tidsbegränsade anställningar är vanligare bland kvinnor än bland män, även om skillnaden här inte är lika stor som när det gäller deltidarbete.

Det finns ytterst få lagregler som särskilt reglerar deltidarbete eller villkoren för deltidarbetande. Enligt lagen om anställningsskydd har deltidanställda i vissa fall företräde till anställningar med högre sysselsättningsgrad. Arbetstidslagen stadgar att deltidanställdas mertidsarbete skall beräknas på samma sätt som man beräknar övertid för heltidanställda.

Tidsbegränsade anställningar (visstidsanställningar) regleras sedan 1974 ingående i lagen om anställningsskydd. Enligt denna är huvudprincipen att anställningsavtal skall gälla tillsvidare, och att tidsbegränsade anställningar enbart är tillåtna i särskilda fall som är uppräknade i lagen. För utbildningsområdet finns speciallagstiftning som ger ytterligare möjligheter att tidsbegränsa anställningar. Enligt semesterlagen har arbetstagare med anställningar på upp till tre månader inte rätt till semesterledighet, istället får de semesterersättning. Den som har en kortare anställning än en månad får inte rätt till sjuklön enligt sjuklönelagen förrän efter fjorton dagar, utan får i stället sjukpenning från försäkringskassan.

Löner och övriga anställningsvillkor regleras dock i kollektivavtal, och flera viktiga avtal innehåller särregler för deltidarbetande och arbetstagare med tidsbegränsade anställningar.

2.2 Politikformuleringsfasen

De formella beslutsstrukturerna

De fackliga organisationerna

På den fackliga sidan deltar tre svenska centralorganisationer i de branschöverskridande förhandlingarna på europeisk nivå: Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), som alla är medlemmar av Europeiska Fackliga Samorganisationen (EFS).

Ända sedan avtalet om socialpolitik⁹ slöts har LO och TCO (och sedan även Saco) arbetat för att EFS skulle ha en intern ordning för hur det skulle gå till när man ger mandat och utser förhandlingsdelegation inför förhandlingar med de europeiska arbetsgivarorganisationerna, och för hur resultatet av sådana förhandlingar skulle hanteras.¹⁰ Tillsammans med sina nordiska motsvarigheter argumenterade de för den – tydligen inte helt självklara – uppfattningen att det skulle stärka EFS ställning som förhandlande part att mandaten förankras i de nationella förbunden. De fick gehör, och när EFS styrelse ville ha mandat för att inleda förhandlingar om deltidsarbete och utse förhandlingsdelegation fanns det en procedur för hur besluten skulle beredas.¹¹ Medlemsorganisationerna skulle få minst fyra veckor på sig för att förankra sina ställningstaganden hos sina medlemmar.

Någon formell procedur för hur EFS förfrågan skulle hanteras inom LO fanns inte då.¹² Klart var dock att ärendet var av sådan dignitet att den skulle behandlas i LOs styrelse. Styrelsens beslut bereddes på två sätt enligt det som ombudsman Bo Rönngren, efter den klassiska kokboken, kallar Kajsa Warg-metoden. Det vill säga Man tager hvad man hafver. Dels samrådde man med förbunden genom någon av de grupper som ändå hade möten inplanerade den närmaste tiden. Det kunde vara avtalssekreterarna, men lika gärna någon annan grupp. Dels rådfrågade man den som var ansvarig för arbetsrättsliga frågor på kansliet: Var EFS förslag på något sätt problematiskt i förhållande till gällande lag eller avtal? Kunde det innebära att LO skulle tvingas göra avsteg från några viktiga principer? På så sätt kom man fram till ett antal förutsättningar som måste uppfyllas för att LO skulle kunna ge EFS mandat att förhandla.

⁹ Det var avtalet om socialpolitik som för första gången gjorde det möjligt att åstadkomma förhandlad lagstiftning av deltidsdirektivets och visstidsdirektivets slag. Reglerna är numer införlivade i EG-fördraget.

¹⁰ Saco blev medlem av EFS först den 10. oktober 1996.

¹¹ Formellt antogs procedurreglerna först i oktober 1996, men i praktiken var de färdiga och tillämpades redan nu.

¹² Numer har LO en formell procedur för hur LOs förbund skall involveras när frågor om förhandlingar på europeisk nivå bereds inom organisationen. Den tillämpades första gången i samband med förhandlingarna om distansarbete.

På samma improviserade sätt gick det till när LO ett och ett halvt år senare slog fast villkoren för att EFS skulle få mandat att förhandla om tidsbegränsade anställningar.

Inom TCO bereddes frågan om mandatet om deltids- respektive visstidsarbete i två organ. Det ena var det så kallade EU-rådet som är en blandad församling med allt från internationella sekreterare till förbundssekreterare och handläggare på förhandlingsenheterna. Gemensamt för dem är att de har sakkunskap om det sammanhang som förhandlingarna skall föras i. Det andra organ där mandatfrågan bereddes var TCOs förhandlingsråd som består av förbundens förhandlingschefer. Med diskussionerna i dessa båda organ som underlag fattade TCOs styrelse beslut om vilka villkor EFS mandat till sin förhandlingsdelegation måste uppfylla.

Saco blev medlem av EFS först efter att mandatet om deltidsarbete hade slagits fast. Frågan om mandatet om visstidsarbete hanterades på ett mycket informellt sätt inom organisationen, enligt ombudsman Marie-Louise Strömberg. Det olika utkastet till mandat diskuterades i Sacos Internationella kommitté där varje förbund har en ordinarie ledamot och en suppleant. Det är människor med olika funktioner och kunskaper, som förbundsordförande, ombudsmän och utredare. Resultatet av överläggningarna rapporterades i Saco-styrelsen, men den fattade inte något formellt beslut. Beslut fattades av Sacos kansliledning.

För att LO, TCO och Saco om möjligt skall kunna tala med en stark, svensk röst samarbetar de tre organisationerna nära kring de europeiska förhandlingarna. De har ett formellt avtal, som innebär att de skall försöka enas i sakfrågor och samarbeta på andra sätt i situationer där inte varje organisation kan få en egen representant. Exempel på det sistnämnda är EFS förhandlingsdelegationer, som bara ger plats åt en representant för varje land. Här har organisationerna kommit överens om att turas om.

Parallellt med organisationernas interna diskussioner, försökte de följaktligen också samordna sina mandat organisationerna emellan, och lyckades. Och eftersom LOs Bo Rönngren hade tagit den svenska platsen i den delegation som förhandlade fram föräldraledighetsavtalet året innan, enades organisationerna om att en TCO-företrädare skulle delta i förhandlingarna om deltidsarbete.¹³ När delegationen för visstidsförhandlingarna skulle tillsättas var det dags för en förhandlare från LO.¹⁴ Att Saco hittills inte haft någon plats i en förhandlingsdelegation har praktiska orsaker. Uppdraget kräver både mycket tid och större kansliresurser än Saco har kunnat avsätta, eftersom det, utöver alla resor till Bryssel vid förhandlingstillfällena, innebär att den som representerar de tre organisationerna i för-

¹³ Keth Zettervall-Thapper

¹⁴ Roger Sjöstrand

handlingarna också måste hålla de övriga fortlöpande informerade och samla dem alla för att få vägledning under förhandlingarnas gång.

På samma vis strävade centralorganisationerna efter samordning med sina nordiska kamrater och diskussioner om mandatet fördes bland annat i styrelsen för Nordens Fackliga Samorganisation och dess europautskott.

När arbetsgivarnas och arbetstagarnas delegationer har enats om ett preliminärt europeiskt avtal, skall EFS medlemsorganisationer enligt den interna förhandlingsordningen få ”i princip” sex veckor på sig att förankra resultatet bland sina medlemmar. Inom LO, TCO och Saco sköttes detta på samma sätt som när man utarbetade mandatet. Både deltids- och visstidsavtalen godkändes enhälligt av förbunden. De tre centralorganisationernas representanter kunde därför resa tillbaka till Bryssel och rösta för att avtalen skulle antas i EFS styrelse.

Arbetsgivarorganisationerna

De privata arbetsgivarna företräds i den europeiska arbetsgivarorganisationen UNICE av organisationen Svenskt Näringsliv, som bildades år 2001 genom en sammanslagning av Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF, och Industrieförbundet. Svenskt Näringsliv svarar inte på närmare frågor om hur de europeiska förhandlingarna bereds inom organisationen.

Av det samarbete som SAF och de fackliga centralorganisationerna hade inför folkomröstningen om EU-medlemskapet återstår inget. Som vi skall se (avsnitt 2.2) har de privata arbetsgivarna dragit andra slutsatser än de fackliga organisationerna av sin önskan att bevara det svenska kollektivavtalssystemet.

De statliga och de kommunala arbetsgivarnas organisationer Arbetsgivarverket, Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Kommunala Företagens Samorganisation är anslutna till den europeiska arbetsgivarorganisationen för offentliga arbetsgivare, CEEP. Tillsammans har de bildat en svensk sektion av CEEP, där de förbereder de europeiska förhandlingarna. De fyra organisationernas synpunkter på förhandlingsmandatet samordnas alltså där, och vidarebefordras från den nationella sektionen till CEEP. Eftersom de svenska offentliga arbetsgivarna på sin höjd kan få med en representant i CEEPs förhandlingsdelegation utses även denna person i samråd mellan organisationerna. Hittills är det Kommunförbundet och Landstingsförbundet som har besatt dessa platser. De offentliga arbetsgivarna samverkar också informellt med Svenskt Näringsliv.

Aktörernas hållningar och strategier

De fackliga organisationerna

I samband med Europeiska kommissionens samråd inför förhandlingarna om deltidsarbete hade det framkommit att arbetsgivarna såg deltidsarbete som något som kunde öka sysselsättningen och som därför borde uppmuntras. Även en del

av EFS medlemsorganisationer var inne på samma linje. LO, TCO och Saco ville tvärtom till varje pris undvika ett avtal som gick ut på att främja deltidsarbete. Det stora problemet, som de såg det, var att många är hänvisade till deltidsarbete mot sin vilja och inte kan försörja sig på det, inte minst eftersom det ofrivilliga deltidsarbetet är vanligast i låglöneyrken i Sverige. Dessutom är det nästan uteslutande ett kvinnoproblem. Det senare var nu inget som drogs fram särskilt i diskussionerna om mandatet. Enligt Bo Rönngren tar LO alltid eventuella könspolitiska aspekter i beaktande när organisationen avgör sådana här saker.

Det de fackliga organisationerna prioriterade högst både i deltidsförhandlingarna och vid förhandlingarna om visstidsarbete var i stället att man fick igenom en princip om likabehandling. Alla tre var medvetna om att detta skulle kunna få konsekvenser för existerande svenska kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor och leda till reella förbättringar för svenska arbetstagare. Samtidigt ville de medverka till att man fick en europeisk miniminorm för när tidsbegränsade anställningar får användas, för att förhindra social dumpning.

En fråga som blev strategisk var hur mandatet skulle vara utformat. De svenska centralorganisationernas representanter fick bara fyra oeftergivliga villkor med sig från sina uppdragsgivare när de skulle rösta i EFS styrelse om mandatet till förhandlingsdelegationerna:

- 1) Varken deltids- eller visstidsarbete fick behandlas som branschfrågor. Förhandlingarna måste täcka hela arbetsmarknaden.
- 2) Förhandlingarna måste syfta till avtal som skulle genomföras enligt proceduren i artikel 4.2 i avtalet om socialpolitik¹⁵, vilket innebär att det görs bindande i medlemsstaterna genom ett beslut av ministerrådet, t ex i form av ett direktiv.
- 3) Det måste vara ett ramavtal, d v s ett avtal med minimibestämmelser som parterna på nationell nivå kan fylla på med egna bestämmelser.
- 4) Avtalet måste innehålla ett förbud mot försämringar av existerande villkor.

LOs, TCOs och Sacos representanter i EFS styrelse hade således mycket fria händer. Mandatets närmare innehåll hade de sina uppdragsgivares förtroende att själva ta ställning till.

Deltidsmandatet och visstidsmandatet fick mycket olika utformning. Deltidsmandatet upptog en halv A4-sida och angav i mycket allmänna ordalag vilka mål förhandlingarna skulle försöka nå, men valet av tekniska lösningar för att nå målen låg helt i händerna på förhandlingsdelegationen, enligt Keth Zettervall-Thapper, TCO, som representerade de svenska fackliga organisationerna där. Mandatets innehåll hade inte förankrats tillräckligt, och förhandlingarna fick arbeta på känn.

¹⁵ Nu artikel 139.2 i EG-fördraget

Inför förhandlingarna om visstidsarbete arbetades mandatet fram på ett helt annat sätt. EFS började med att göra en enkät om vilka rättsliga problem som fanns kring tidsbegränsade anställningar i medlemsländerna. På grundval av svaren hölls ett seminarium där man diskuterade tänkbara tekniska lösningar på problemen, varefter ett utkast till mandat remitterades till medlemsorganisationerna. Förslag bollades fram och tillbaka mellan EFS och dess medlemsorganisationer på ett mer strukturerat sätt än inför deltidförhandlingarna.

Resultatet blev att förhandlarna fick rakt motsatt situation jämfört med i förhandlingarna om deltidarbete. Mandatet angav inte bara mål, utan beskrev också ganska detaljerat vilka tekniska lösningar avtalet skulle innehålla, så att vägarna mot målet så att säga låstes fast. LO försökte förgäves övertyga EFS-styrelsen om att förhandlarna skulle få svårigheter om de inte fick ett mindre preciserat mandat.

'Och verkligheten kom ju ikapp oss. När delegationen insåg att vissa av krav aldrig skulle gå igenom kom den tillbaka till EFS styrelse och ville ha ett nytt mandat. Men då sa vi nej, vi anser att det ni ber om ligger i ert ursprungliga mandat', säger Bo Rönngren.

Både han och Mathias Åström från TCO menar att exemplet är uttryck för mötet mellan två skilda förhandlingskulturer.

I en del länder har man, enligt dem, en tendens att utforma mandatet som en slutprodukt, ett slutbud som bara kan tas eller förkastas. Å ena sidan får förhandlingsdelegationen på detta sätt mycket liten rörelsefrihet, vilket kan innebära att förhandlingarna inte leder någon vart. Å andra sidan vet den vad den har att rätta sig efter och behöver inte hålla på och förankra sina ställningstaganden hos uppdragsgivarna under förhandlingarna.

De svenska organisationerna vill hellre utforma mandaten så att tyngdpunkten ligger på de viktiga principerna. Den enkla förklaringen är att förhandlarna måste ha ett förhandlingsutrymme, och det behöver vara större ju mer komplexa förhandlingar det rör sig om. Utformas mandatet på detta vis finns visserligen en risk att förhandlarna kommer tillbaka till uppdragsgivarna med ett avtalsförslag som dessa inte accepterar, men den risken får de ta. Och den kan minimeras genom att de kontinuerligt förankrar sina ställningstaganden hos sina uppdragsgivare under förhandlingarna.

'Det har varit svårt att övertyga de andra om att vårt ständiga paragrafrytteri och vårt värnande om att få tid för förankring inte handlar om misstroende mot förhandlarna', säger Mathias Åström, TCO.

Alla tre organisationerna tycker att de har lyckats påverka innehållet i avtalen.

Bo Rönngren från LO pekar på att båda avtalen uppfyller alla de fyra generella villkor som LO ställde upp, och att dessa är viktiga för helheten.

I deltidsavtalet kan han direkt peka på en formulering som svenskarna bidragit med. Den finns i klausul 5.1 b) som stadgar att arbetsmarknadens parter skall identifiera vilka hinder för att arbeta deltid som finns, och eventuellt undanröja dem. Arbetsgivarna ville att regeln skulle vara absolut, vilket var oacceptabelt för den fackliga sidan. Genom tillägget ”om det är lämpligt”, som tillkom på svenskt initiativ, kunde en låst situation lösas upp.

Vid förhandlingarna om visstidsarbete ingick den svenska representanten, Roger Sjöstrand från LO, till och med i den lilla förhandlingsdelegationen, ”skrivgruppen”, vilket innebar att han kunde påverka innehållet i avtalet på ett högst konkret sätt. Enligt Mathias Åström från TCO bidrog svenskarna framför allt till att förhindra en detaljreglering av de tidsbegränsade anställningarna som hade varit praktiskt omöjlig att använda ”hemmavid”.

’Holländarna ville att avtalet skulle innehålla en lista över i vilka situationer tidsbegränsade anställningar skulle vara tillåtna. Det hade varit som att slänga in en slägga i en glasbutik. Genom att vi lyckades förhindra sådan detaljreglering och åstadkomma ett ramverk som nationellt skall fyllas med innehåll så har avtalet också partsstärkande inslag. Avtalet ger ju parterna en speciell roll när det skall implementeras’, säger han.

Saco hade sannolikt inte någon större påverkan på deltidsavtalet, men däremot på visstidsavtalet, anser Marie-Louise Strömgren, Saco. Här ville Saco ha en ännu öppnare reglering än TCO var beredd att godta.

’När det gällde reglerna om missbruk förekom det en del kategoriska, kontraproduktiva krav som Saco inte stödde, exempelvis att tidsbegränsade anställningar inte skulle få förnyas fler än tre gånger. En sådan regel hjälper ju inte arbetstagaren – då skulle det till exempel bara bli adjö efter tre dagars vikariat på ett sjukhus. Där hade Saco en litet annorlunda inställning än LO och TCO, och det slutade ju med en reglering med fler öppningar för medlemsländerna’, säger hon.

Alla tre är också efter omständigheterna nöjda med de båda avtalen. De framhåller att det har varit många olika viljor att få ihop. Marie-Louise Strömgren, Saco, påpekar att avtalen faktiskt kommer att förbättra villkoren för en hel del arbetstagare i Sverige. De lägger inte bara fast den minsta gemensamma europeiska nämnaren, som vissa har gjort gällande. Inte heller slår de sönder det svenska avtalssystemet, vilket hade kunnat hända om de som förespråkade detaljreglering hade fått gehör.

Inför framtida europeiska förhandlingar hoppas de samfällt att EFS, UNICE och CEEP kan utveckla en gemensam förhandlingsordning, ett system för euro-

peiska partsrelationer, så att de slipper hålla på och träta så mycket om procedurfrågor i fortsättningen.

I det sammanhanget borde man överväga om man skall fortsätta förhandla med delegationer som består av 30 personer på vardera sidan, anser Marie-Louise Strömgren. Det är inte effektivt, och det är inte heller så öppet som det kanske ser ut, menar hon, eftersom det i stället händer saker i slutna rum mellan förhandlingsträffarna.

Alla tre anser vidare att de måste bli ännu bättre på att förankra besluten före och under förhandlingar på europeisk nivå hos sina egna förbund, så att dessa alltid är beredda att hantera de effekter som eventuella avtal kan få. Åtminstone inom TCO fanns det förbund som inte riktigt ville ta ansvar för att deltidsanställda och visstidsanställda skulle få samma villkor som andra arbetstagare. Förbättringar för dessa grupper skulle ju ställas mot andra krav i förhandlingarna med arbetsgivarna, och det var inte alla förbund som var beredda att betala vad det skulle kosta.

Arbetsgivarorganisationerna

De privata arbetsgivarnas organisation Svenskt Näringsliv har inte velat redogöra för sina strategiska överväganden inför förhandlingarna om deltids- respektive visstidsarbete, utan har enbart svarat på frågor om sin principiella inställning till förhandlingar på europeisk nivå. Organisationens allmänna inställning till reglering och förhandlingar på europeisk nivå har också framgått i andra sammanhang.

Dess utgångspunkt är att endast i verklig mening internationella frågor skall regleras på europeisk nivå överhuvudtaget. Arbetstagarinflytande i Europabolag är exempel på en sant internationell fråga, medan information och samråd i nationella företag är exempel på en fråga som inte hör dit. Följaktligen motsatte sig SAF/Svenskt Näringsliv helt en europeisk reglering av den senare, trots att svenska arbetsgivare sedan 1976 lever med och har anpassat sig till en lag som på det hela taget går längre än vad man kunde anta att den europeiska regleringen skulle komma att göra.

SAF tillhörde också den minoritet av medlemsorganisationer som drev igenom att UNICE inte heller skulle gå in i förhandlingar med EFS om information och samråd i nationella företag, trots att Europeiska kommissionen hade gjort klart att den ansåg en europeisk reglering nödvändig. Organisationen avstod alltså från den möjlighet att påverka regleringens innehåll som förhandlingarna kunde ha inneburit.

Att på detta sätt avstå från en möjlighet att förhandla fram en lösning må tyckas inkonsekvent, mot bakgrund av SAFs/Svenskt Näringslivs önskan att försvara arbetsmarknadsparternas möjligheter att själva reglera sina mellanhavanden. Men om ser man till hur organisationen handlar på det nationella planet är det en kon-

sekvent hållning. Sedan mitten av 1980-talet sluter den inte längre några kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor, och den förespråkar i alla sammanhang en decentralisering av förhandlingarna, helst ända ned till det enskilda företaget. Organisationen har inte – och vill inte heller ha – något mandat att binda medlemsföretagen. Också ombildningen av arbetsgivarorganisationen SAF till näringslivsorganisationen Svenskt Näringsliv är delvis ett uttryck för samma strävan.

Svenskt Näringsliv betraktar följaktligen inte överläggningarna mellan UNICE, CEEP och EFS som förhandlingar, och de överenskommelser som överläggningarna leder till är inte heller några avtal, enligt Sverker Rudeberg som är Svenskt Näringslivs talesman i frågor som rör EUs socialpolitik. Vad det handlar om är, som Svenskt Näringsliv ser det, snarare en sofistikerad form av lobbning.

Också Arbetsgivarverket, Kommunförbundet och Landstingsförbundet skulle ha föredragit att slippa europeisk reglering om deltidsarbete och tidsbegränsad anställning. De anser dock att det är bättre att medverka och försöka påverka den process som leder fram till avtal på europainivå än att stå vid sidan om, när kommissionen tar initiativ till reglering. Den europeiska regleringen bör lämna så stort utrymme som möjligt för reglering via de nationella parternas egna kollektivavtal.

Sammanfattning

De fackliga organisationerna och arbetsgivarna har alltså dragit skilda slutsatser av sin gemensamma önskan att slå vakt om det svenska kollektivavtalssystemet.

LO, TCO och Saco agerar närmast som om de europeiska förhandlingarna innebär att man lägger ytterligare en förhandlingsnivå ovanpå den nationella nivån, på samma sätt som centrala, nationella förhandlingar är överordnade lokala förhandlingar. På så sätt innebär de inget avsteg från principen att arbetslivets villkor helst skall regleras genom kollektivavtal. Genom att försäkra sig om att de europeiska avtalen utformas så att de ger stort utrymme för anpassningar på nationell nivå slår de samtidigt vakt om de svenska arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet. Därmed kan de svenska fackliga organisationerna gå in i förhandlingar på europeisk nivå med positiva incitament: dels för att åstadkomma europeiska miniminormer som kan förhindra social dumpning, dels också i någon mån för att flytta fram svenska arbetstagares positioner.

Enligt Svenskt Näringsliv däremot har förhandlingarna mellan UNICE, CEEP och EFS inte något att göra med traditionella avtalsförhandlingar. Organisationens förstahandsinställning är att man bäst slår vakt om det svenska kollektivavtalssystemet genom att helt motsätta sig europeisk reglering i alla frågor som inte är sant internationella. När detta inte lyckas gäller det att försöka påverka regleringen genom olika former av lobbning så att man i största möjliga utsträckning motverkar ”skadeverkningar” av den europeiska regleringen.

2.3 Implementeringsfasen

Den formella implementeringen

Med tanke på debatten inför Sveriges anslutning till Europeiska Unionen och i konsekvens med sitt sätt att betrakta förhandlingarna på Europa-nivå antog LO, TCO och Saco att arbetsgivarna skulle vilja införliva de båda direktiven genom kollektivavtal. Till yttermera visso hade ju EFS, UNICE och CEEP kommit överens om att arbetsmarknadens parter skulle ha en särskild roll vid genomförandet och tillämpningen av deltid- och visstidsavtalen.

Som alltid när ett arbetsrättsligt direktiv skall genomföras, bjöd Näringsdepartementet in parterna till samråd. Då visade det sig att det på arbetsgivarvidan enbart var Kommunförbundet och Landstingsförbundet som reservationslöst accepterade att direktiven skulle genomföras genom avtal.

Svenska Arbetsgivareföreningen kunde överhuvudtaget inte tänka sig implementering genom kollektivavtal. Organisationens förstahandsståndpunkt var till och med att inget av direktiven krävde några implementeringsåtgärder, eftersom det inte förekommer någon osaklig särbehandling i Sverige av de grupper som direktiven skall skydda. Om regeringen ändå skulle anse att några åtgärder behövde vidtas skulle detta ske genom lagstiftning. Motiveringen var kanske det mest överraskande av allt: SAF framhöll att svenska kollektivavtal inte duger eftersom de inte täcker alla arbetstagare. Det som var anmärkningsvärt var inte resonemanget i sig – antagligen skulle de flesta oberoende EG-rättsexperter hålla med om att det åtminstone skulle krävas lagstiftning som komplement till implementering genom kollektivavtal av svenskt snitt. Nej, det som förvånade de fackliga organisationerna var att SAF inte längre tycktes beredd att argumentera *politiskt* för uppfattningen att direktiv kan genomföras med svenska kollektivavtal, utan hade övergått till en renodlat *rättslig* argumentation. Därmed föreföll organisationen ha gett upp tanken om implementering genom kollektivavtal en gång för alla.

Arbetsgivarverket, som företräder de statliga arbetsgivarna, var i och för sig berett att implementera genom kollektivavtal, men ansåg det inte möjligt att hålla den tidsplan som direktivet föreskrev. Verket ifrågasatte också från principiella utgångspunkter om det skulle räcka med enbart kollektivavtalsimplementering.

Två slags implementeringsåtgärder

Man förstår den svenska diskussionen om valet av instrument för att implementera de båda direktiven bättre om man håller isär två typer av implementeringsåtgärder.

Den *ena* typen är när man ändrar existerande regler i lag eller avtal vilka materiellt strider mot direktivets innehåll, t ex ett kollektivavtal som på osakliga grunder utesluter deltidanställda eller visstidsanställda från en pensionsordning.

Här blir det inte fråga om något val: Finns regeln i ett avtal måste parterna själva ändra den. Är det en lagregel kan den bara ändras genom lag.

Att man avskaffar *existerande* diskriminerande regler i centrala avtal är emellertid inte någon garanti mot diskriminerande överenskommelser eller praxis på lokal nivå, vare sig nu eller i fortsättningen. Därför kan det också behövas implementeringsåtgärder av en *annan* typ om staten skall uppfylla sin förpliktelse att "när som helst" kunna garantera de resultat som direktivet syftar till (artikel 2 i båda de aktuella direktiven). Man kan till exempel införa en föreskrift som säger att deltidsanställda och visstidsanställda inte får behandlas mindre förmånligt än jämförbara heltidsarbetande och tillsvidareanställda, en föreskrift som arbetstagare kan åberopa när helst de anser sig diskriminerade, eller en regel som skall garantera att arbetstagare med tidsbegränsad anställning får information om lediga tillsvidareanställningar. Det är bara för denna typ av åtgärder som man kan tala om något egentligt val av implementeringsinstrument – ett diskrimineringsförbud eller en ny, positiv rättighet kan införas genom kollektivavtal lika gärna som genom lag.

I Näringsdepartementets samråd med parterna koncentrerades diskussionerna på frågan om existerande kollektivavtal på förbunds nivå innehöll några materiellt diskriminerande regler som krävde implementeringsåtgärder av den första typen. Arbetsgivarnas förklaringar om vilket implementeringsinstrument som vore att föredra tycks därför kopplade till i vilken mån de anser att direktiven kräver att avtalen inom deras områden ändras.

Kommunförbundet och Landstingsförbundet var på det klara med att de tillsammans med sina motparter åtminstone måste gå igenom avtalen om löner och allmänna anställningsvillkor och om pensioner, där arbetstagarna systematiskt är placerade i två grupper, med fast anställda och heltidsarbetande i den ena och arbetstagare med korta tidsbegränsade anställningar och vissa deltidsanställda i den andra.

Arbetsgivarverket medgav att också avtalen på det statliga området innehöll klausuler som i vart fall kunde ifrågasättas (och som faktiskt ifrågasattes av de fackliga organisationerna). Ändå deklarerade verket att direktiven borde implementeras genom lag. Arbetsgivarverkets chefsjurist Karl Pfeifer förklarar verkets inställning:

– 'Vi var i och för sig beredda att göra de ändringar i avtalen som kunde krävas, men det skulle kosta pengar och därför måste det hela lösas i den vanliga avtalsrörelsen. Vi är inte beredda att kasta oss hals över huvud in i en revidering av avtalen bara för att det finns en tidsgräns för när direktiven skall vara genomförda. Om direktiv skall implementeras genom kollektivavtal så måste det ske med full respekt för parternas egna tidtabeller,

eftersom kostnaderna för förändringarna måste beaktas i ett samlat sammanhang’.

Och SAFs utgångspunkt var som sagt att det inte krävdes några implementeringsåtgärder överhuvudtaget eftersom det inte förekom någon osaklig särbehandling på svensk arbetsmarknad.

Ingen av arbetsgivarorganisationerna ansåg att det behövdes någon övergripande norm i lag eller avtal, t ex ett uttryckligt diskrimineringsförbud, för att ”när som helst” kunna garantera direktivens resultat. De motiverade det med att direktiven har direkt effekt i medlemsstaterna och ansåg att detta var tillräckligt.¹⁶

Också på denna punkt skilde sig arbetsgivarnas uppfattning från de fackliga organisationernas.

Inom TCO fanns dessutom en idé om hur det skulle kunna gå till att åstadkomma ett diskrimineringsförbud med erga omnes-effekt.¹⁷ De tre fackliga centralorganisationerna och deras motsvarigheter på arbetsgivarsidan skulle kunna sluta ett rekommendationsavtal med ett generellt förbud mot osaklig diskriminering av deltids- och visstidsanställda. Rekommendationsavtalet skulle antas av de förbund på båda sidor som normalt sluter avtal om löner och allmänna anställningsvillkor. Detta skulle få till följd att klausuler i andra avtal skulle bli ogiltiga om de stred mot diskrimineringsförbudet. Genom att förbudet sålunda skulle täcka hela det kollektivavtalsbundna området skulle det få karaktär av allmän rättsprincip på svensk arbetsmarknad. Därmed skulle Arbetsdomstolen kunna tolka in det i de enskilda anställningsavtalen även för arbetstagare vid kollektivavtalslösa företag. Detta borde, enligt TCOs uppfattning, innebära att EG-rättens krav vore uppfyllda.

Varken LO eller Saco hade tänkt så långt att de hade något färdigt förslag. Men för Marie-Louise Strömgren, som representerade Saco vid samrådsmötena på departementet, låg det närmast till hands att diskrimineringsförbud skulle skrivas in direkt i branschavtalen, inte minst eftersom det är genom dem som de centrala parterna delegerar möjligheten att förhandla lokalt.

Implementering både genom lag och genom avtal

Diskussionerna om hur deltidsdirektivet skulle genomföras drog ut så länge på tiden att det kom att implementeras samtidigt som visstidsdirektivet. Först långt

¹⁶ Det är osannolikt att detta skulle godtas av EG-domstolen. Även om direktiven skulle tillerkännas direkt effekt, vilket inte är givet, har domstolen i flera fall dömt medlemsstater för fördragsbrott när direktiv införlivats på ett sådant sätt att arbetsgivare och arbetstagare inte kan utläsa direkt ur nationella regler vilka rättigheter och skyldigheter de har enligt direktiven. Möjligheten att stöda sig på en EG-regels direkta effekt är en nödlösning.

¹⁷ Yttrande till Näringsdepartementet 1999-02-12, TCOs Dnr 99-047

efter att implementeringsfristerna för båda direktiven hade gått ut¹⁸ lade regeringen fram en proposition med förslag till en gemensam lag om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning (prop 2001/02:97). Som lagens rubrik antyder tar den enbart sikte på direktivens diskrimineringsförbud. Inga åtgärder föreslås för att genomföra deltidsavtalets klausul 5 om möjligheter att arbeta deltid. Inte heller behöver Sverige, enligt regeringens bedömning, införa några nya regler med anledning av klausul 5 i visstidsavtalet, då lagen om anställningsskydd redan innehåller tillräckliga garantier mot missbruk, eller klausul 7 om information och samråd.

Enligt den departementspromemoria som låg till grund för propositionen var det inte heller nödvändigt att vidta några åtgärder med anledning av visstidsavtalets klausul 6, som stadgar att arbetsgivare skall informera visstidsanställda om lediga tjänster som uppstår i företaget. Här gjorde regeringen en annan bedömning, men lade inte fram något lagförslag i den aktuella propositionen, eftersom den inte hade hunnit utreda hur regleringen skulle utformas på denna punkt. Ett lagförslag bereds inom Regeringskansliet när detta skrivs våren 2003.

Lagen trädde i kraft den 1 juli 2002. Faktum är att parterna var snabbare med sina egna implementeringsåtgärder.

Avtalen om löner och allmänna villkor i landsting och kommuner har ändrats så att de två förmånsgrupperna är avskaffade och alla arbetstagare skall få likvärdiga anställningsförmåner. Man har också slutit ett helt nytt pensionsavtal som omfattar alla anställda, oavsett sysselsättningsgrad och anställningsform, och som ger rätt till pensionsförmåner för varje krona som arbetstagaren tjänar in från 28 års ålder.

Även avtalen för den statliga sektorn har förhandlats om. Tidigare tillämpades det allmänna löne- och förmånsavtalet inte alls på arbetstagare med mindre än 40 procentstjänst. Det undantaget är nu avskaffat med uttrycklig hänvisning till deltidsdirektivet. Parterna på den statliga sektorn har också slutit ett nytt pensionsavtal, enligt vilket alla arbetstagare får pensionsförmåner för varje krona som de tjänar in – upp till 7,5 basbelopp¹⁹ – från 23 års ålder. För att tjäna in pensionsförmåner på inkomster därutöver måste man arbeta mer än 20 procent av heltid. Parterna är ense om att denna begränsning är objektivt motiverad. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 2003.

Också på den privata sektorn fanns kollektivavtal som innehöll särregler för deltids- respektive visstidsanställda. De flesta var förbundsavtal, och i vilken mån dessa har ändrats med anledning av de båda direktiven har inte varit möjligt att kartlägga inom ramen för denna undersökning. Några täcker dock hela den privata sektorn, framför allt en rad försäkringsavtal som avtalet om

¹⁸ Den 20 januari i respektive den 10 juli år 2001

¹⁹ D v s för närvarande på årsinkomster upp till 291.000 kr.

tilläggspension för tjänstemän inom industri och handel mellan SAF och Privat-tjänstemannakartellen (PTK) samt Omställningsavtalet mellan samma parter. Pensionsavtalet ändrades från den 1 juli 2002 så att arbetstagare med tidsbegränsad anställning numer får tilläggspension om anställningen varar mer än tre månader. Tidigare krävdes tolv månaders anställning för att de skulle omfattas av pensionsplanen. Också villkoren för deltidsanställda förbättrades. Enligt det gamla avtalet fick bara de som arbetade minst sexton timmar i veckan tjänstepension. Gränsen har nu sänkts till åtta timmar i veckan.

Aktörernas värderingar

Näringsdepartementet företrädde vid samråden av tjänstemän, som inte hade något annat uppdrag än att neutralt ”utröna om det fanns förutsättningar” för att genomföra direktiven genom kollektivavtal. Att den politiska ledningen hade föredragit om parterna själva hade tagit fullt ansvar var uppenbart. Statssekreteraren Anna Ekström skrev i en debattartikel medan samrådet fortfarande pågick:

’De politiska insatserna bör främja kollektivavtal. Denna svenska modell är så viktig att det är värt att strida för den och våga framhäva den.--- Det är det jag hoppas att parterna skall göra i praktisk handling. Och det är det som regeringen avser att göra om ett införlivande genom kollektivavtal skulle ifrågasättas’.²⁰

Hon talade alltså utifrån det överordnade intresset att slå vakt om traditionerna på svensk arbetsmarknad. Med dessa båda direktiv var det principiellt intressant också därför att de framhåller att parterna skall ges en särskild roll när de genomförs.²¹

De privata arbetsgivarna såg dock inte genomförandet av dessa båda direktiv som någon ödesfråga för den svenska kollektivavtalstraditionen. Deras principiella inställning till implementering genom kollektivavtal har egentligen inte ändrats, enligt Sverker Rudeberg, Svenskt Näringsliv. Vad SAF framför allt ville slå vakt om inför EU-inträdet var den svenska traditionen att reglera löner och anställningsvillkor genom kollektivavtal och inte genom lag.

Rudeberg kan tänka sig en situation då Svenskt Näringsliv skulle vara beredd att faktiskt implementera ett direktiv genom kollektivavtal. Det vore om EU skulle anta regler som rör löner och andra anställningsvillkor – vilket han inte anser att deltids- och visstidsdirektiven gör. Dessa handlar tvärtom om frågor som av tradition regleras i lag i Sverige. Han syftar på att de diskrimineringsförbud som förekommer i svensk arbetsrätt är lagstadgade.

²⁰ Lag & Avtal nr 5/2000, sid 7.

²¹ Punkt 8 respektive punkt 12 i de allmänna övervägandena till avtalen om deltidsarbete respektive visstidsarbete.

Sverker Rudeberg påpekar också att det blivit ännu mer uppenbart att kollektivavtal som inte är allmängiltiga måste kompletteras med lag för att ett direktiv skall vara korrekt genomfört, sedan Danmark hösten 2001 fått kommissionens motiverade yttrande om landets sätt att implementera arbetstidsdirektivet, och böjt sig för det. Svenskt Näringsliv anser det inte meningsfullt att ta efter den danska modellen, där lagstiftaren först ger parterna tid att sluta kollektivavtal på sina områden, och först därefter antar den kompletterande lagstiftning som kan behövas. Enligt Sverker Rudeberg innebär dessa avtal i sak inte så mycket mer än att man kopierar direktivens regler.

Både Mathias Åström (TCO) och Marie-Louise Strömgren (Saco) antyder att tanken om implementering genom kollektivavtal kanske inte heller var helt och hållet förankrad på den fackliga sidan. I medlemsförbunden fanns det "en och annan" som inte hade något emot om det i stället kom en lag, för i så fall skulle man kunna få förbättringar i villkoren för deltidsarbetande och visstidsanställda utan att behöva betala för det i en förhandling. Det finns ju ingen anledning att ena parten skall betala för något som riksdagen har beslutat.

Man kan fråga sig om det på samma sätt är en bristande beredskap att ta ansvar för vad man kommer överens om på europeisk nivå, som bidrar till att de privata arbetsgivarna backar från den politiska linje som de drev i samband med medlemskapsförhandlingarna? Implementering genom kollektivavtal diskuterades dåförtiden framför allt som en fråga om form, inte om innehåll, och som om det mest handlade om att "översätta" abstrakta EG-regler till svenska och komma överens om tillämpningsföreskrifter. Tanken att framtida direktiv skulle kunna ingripa i balansen mellan parterna i rena fördelningsfrågor fick ingen plats i debatten – om den överhuvudtaget föresvävade någon.

Men om inte förr, så blev det när deltids- och visstidsdirektiven kom uppenbart att EG-direktiv även kan tvinga parterna på den svenska arbetsmarknaden att ändra kollektivavtalens regler om löner och andra anställningsvillkor. Om man till exempel, som Kommunförbundet, hävdar att en ändring av avtalen skulle medföra stora kostnader, så medger man ju också indirekt att nuvarande regler innebär en omfattande särbehandling, som kanske inte fullt ut är objektivt grundad.²²

En strategi kan då vara att göra som SAF/Svenskt Näringsliv, och hävda att det inte förekommer någon osaklig särbehandling av deltidsarbetande eller arbetstagare med tidsbegränsad anställning på svensk arbetsmarknad, och att det därför inte behövs några implementeringsåtgärder.²³

²² Kommunförbundet anger att direktiven berör cirka 100 000 arbetstagare i primärkommunerna och att avskaffandet av de särbehandlande reglerna i kollektivavtalen kommer att kosta 500 miljoner kronor.

²³ Det kan givetvis vara SAFs/Svenskt Näringslivs uppriktiga uppfattning att ingen osaklig särbehandling förekommer. Men det förefaller inkonsekvent att å ena sidan åberopa EG-dom-

På kort sikt kan arbetsgivarna kanske också vinna något på att överlåta ansvaret för implementeringen åt lagstiftaren – först och främst *tid*, om arbetstagarna tvingas gå till domstol för att få diskriminerande avtalsregler undanröjda. Dessutom finns förstås möjligheten att domstolen avslår arbetstagsidans yrkanden. Samtidigt löper arbetsgivarna risken att domstolarna tar över på ett område som de i det längre perspektivet ändå helst skulle ha reglerat själva.

Slutsatser för framtiden

Att genomföra direktiv genom kollektivavtal är inget självändamål. Det förefaller naturligt att exempelvis ett direktiv som innebär någon smärre nyhet på anställningsskyddets område införlivas med svensk rätt genom en ändring av lagen om anställningsskydd. Det hade emellertid legat närmre till hands att ett direktiv som det om europeiska företagsråd hade införlivats genom kollektivavtal, för att inte tala om just deltids- och visstidsdirektiven, som har förhandlats fram genom parternas egna organisationer på europeisk nivå. Svenskt Näringslivs uppfattning att de inte rör kollektivavtalens mest centrala innehåll, d v s de enskilda arbetstagarnas anställningsvillkor, delas uppenbarligen inte heller av de offentliga arbetsgivarna.

Ändå kan man knappast säga att balansen mellan lag och kollektivavtal i Sverige har förskjutits annat än marginellt på grund av EU-medlemskapet – hittills. Det kan bli annorlunda om den tongivande arbetsgivarorganisationen står fast vid att det inte är någon idé att genomföra direktiv med kollektivavtal.

Vad som faktiskt kommer att hända kan bero på hur framtida direktiv utformas. Mycket intressant i detta sammanhang var det förslag till direktiv om arbetsvillkor för anställda i bemanningsföretag som kommissionen lade fram den 20 mars 2002.²⁴ Enligt förslaget skulle huvudregeln vara att arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag skall ha minst lika förmånliga arbets- och anställningsvillkor som jämförbara arbetstagare i kundföretaget. Men, medlemsstaterna skulle kunna ge arbetsmarknadens parter rätt att avtala om undantag från denna princip, på villkor att de uthyrda garanteras ett adekvat skydd. Ett direktiv som på detta sätt innehåller en huvudregel som arbetsgivarna uppfattar som obekvä,²⁵ samtidigt som arbetsmarknadens parter på vissa villkor kan få avtala om andra regler, inte bara möjliggör utan ger arbetsgivarna ett direkt incitament för förhandlingar. Kommissionen har senare lagt fram ett starkt modifierat förslag

stolens praxis som argument mot implementering genom kollektivavtal, samtidigt som man å andra sidan hävdar att inga implementeringsåtgärder alls – inte ens ett övergripande diskrimineringsförbud – skulle behövas, då det senare klart motsägs av EG-domstolens fasta praxis.

²⁴ KOM(2002) 149 slutlig

²⁵ Detta var den stötesten som gjorde att förhandlingarna mellan EFS, UNICE och CEEP om ett eventuellt avtal om villkoren i bemanningsföretag strandade.

till direktiv, men möjligheten att genom kollektivavtal göra undantag från likabehandlingsprincipen finns fortfarande med.

2.4 Effekter på arbetsmarknaden

Effekter för den enskilda arbetstagarens anställningsvillkor

Avskaffandet (för privattjänstemännen sänkningen) av trösklarna för deltids- och visstidsanställda i villkors- och pensionsavtalen för den offentliga sektorn kommer att få synliga effekter för arbetstagarna, anser både Bo Rönngren, LO, och Marie-Louise Strömgren, Saco. Särskilt Kommunalarbetareförbundets medlemmar kommer att märka av detta, påpekar Bo Rönngren .

Den viktigaste effekt av direktiven som Mathias Åström, TCO, ser framför sig blir att de fackliga organisationerna får ökad förhandlingsstyrka vid konkreta förhandlingar i individärenden, då de kan återöppna förbuden mot diskriminering.

Att arbetsgivarna lever upp till kravet på likabehandling mellan deltids- och visstidsanställda å ena sidan och heltids- och tillsvidareanställda på den andra blir utslutande en fråga för den vanliga fackliga intressebevakningen. Till skillnad från övriga diskrimineringslagar skall efterlevnaden av denna nämligen inte övervakas av någon särskild ombudsman.

Ny uppmärksamhet på deltidsarbetandes och visstidsanställdas villkor

Redan 1996 slöt LO och SAF ett nytt pensionsavtal för de privatanställda arbetarna, vilket till skillnad från det gamla inte innehöll några undantag för deltidsarbetande eller tidsbegränsat anställda. De förhandlingar om ett motsvarande avtal för privattjänstemännen som länge har pågått mellan SAF/Svenskt Näringsliv och PTK inleddes också innan de aktuella direktiven antogs, och var alltså inte direkt föranledda av dessa. Huvudanledningen var i stället att Sverige höll på att få ett helt nytt allmänt pensionssystem där alla inkomster skulle ge pensionsrätt, och som tilläggs pensionerna skulle behöva anpassas till.

Att det fanns rättviseskäl mot att utesluta deltidsanställda från pensionsordningarna hade man också börjat uppmärksamma innan direktivet kom, med hänvisning till EG-rättens förbud mot indirekt lönediskriminering. Uppmärksamheten kring de deltidsanställdas pensionsvillkor beror således inte utslutande på att vi fick ett deltidsdirektiv att implementera.

De visstidsanställdas situation har däremot uppmärksammats på ett nytt sätt, tycker Mathias Åström, TCO, även om det också kan hänga samman med att tidsbegränsade anställningar som sådana stadigt har blivit allt vanligare.

Det råder dock inga tvivel om att direktiven har tvingat de fackliga organisationerna att analysera de här gruppernas villkor på ett sätt som de möjligtvis har försummat tidigare. Bo Rönngren, LO, är övertygad om att deras problem inte hade belysts på samma sätt om inte direktiven hade kommit.

Effekter på arbetsmarknadssystemet

För de fackliga centralorganisationerna har förhandlingarna om europeiska avtal inneburit en liten renässans. LO har kommit tillbaka till den roll som samordnare som organisationen hade under de samordnade centrala löneförhandlingarna under 1960- och 1970-talen. TCO, som aldrig har haft några förhandlande uppgifter, diskuterar nu förhandlingstaktik med sina medlemsförbund och påverkar förutsättningarna för avtalsförhandlingarna. Också för Saco har de europeiska förhandlingarna medfört en ny roll, då inte heller Saco har haft någon roll i förhandlingssammanhang tidigare.

Däremot är det osäkert om TCO självt skulle ha kunnat få mandat av sina medlemsförbund att sluta avtal för att implementera direktiven. TCOs förbund tar gärna emot förslag till texter, men brukar samtidigt vara noga med att markera att förhandlingarna är och förblir förbundens egen sak. Och det hade varit närmast sensationellt om SAF/Svenskt Näringsliv hade gått med på implementering enligt just den modell med avtal mellan centralorganisationerna som TCO skissat på. Det hade inneburit en verklig kursändring efter decenniernas strävan mot decentralisering av alla förhandlingar. Kanske ligger en del av förklaringen till organisationens motstånd mot att implementera de båda direktiven genom kollektivavtal också i en aversion mot allt som skulle kunna medföra en renässans för de centraliserade förhandlingarna?

Intervjuade personer

Kent Brorsson,

Svenskt Näringsliv

Lars Dirke,

Näringsdepartementet

Lotta Kärger,

Kommunförbundet

Pernilla Lundblad,

Arbetsgivarverket

Karl Pfeifer,

Arbetsgivarverket

Sverker Rudeberg,

Svenskt Näringsliv

Bo Rönngren,

LO

Roger Sjöstrand,

EFS (under den aktuella tiden på LO)

Marie-Louise Strömgren,

Saco

Keth Zetterberg-Thapper,

LO (under den aktuella tiden på TCO)

Mathias Åström,

SIF (under den aktuella tiden på TCO)

3 DANMARK: *Vejen mod en erga omnes model*

Interessespillet omkring og implementeringen af EU-direktiverne om deltidsansættelse og tidsbegrænset ansættelse

Søren Kaj Andersen, FAOS

Aftaleimplementering af EU-direktiver blev forsøgt på det danske arbejdsmarked, men også underkendt af EU-Kommissionen. Herefter blev øvelsen at udvikle en implementeringsmodel, der dels fastholdt aftalesystemets centrale placering i arbejdsmarkedsreguleringen, dels sikrede at den ikke overenskomstdækkede restgruppe via supplerende lovgivning også blev omfattet af direktivernes bestemmelser. Overordnet vil der blive argumenteret for, at en særlig dansk 'erga omnes' model hermed har set dagens lys. Erga omnes begrebet er først og fremmest kendt i central- og sydeuropæiske lande, hvor kollektive aftaler indgået af organisationer med forholdsvis lav organisationsgrad via lovgivning bliver gjort 'alment gyldige', således at de omfatter samtlige ansatte indenfor de fagområder, hvor overenskomster er indgået. Om end udgangspunktet er anderledes i Danmark, dækningsgraden af de kollektive overenskomster er høj, er det principielt set en erga omnes procedure, der hermed er introduceret. En klar forskel set i relation til flertallet af de central- og sydeuropæiske lande er dog, at den danske version i høj grad bekræfter arbejdsmarkedets parters stærke position i arbejdsmarkedsreguleringen. Således bliver der her også argumenteret for, at den danske erga omnes procedure i sin nuværende form ikke underminerer aftaletraditionen på det danske arbejdsmarked, men balancen mellem lov og aftale er blevet mere usikker.

3.1 Indledning

Den danske aftalemodel og dens mere end hundrede år lange historie er velkendt blandt aktører på og iagttagere af det danske arbejdsmarked. Parterne på det

danske arbejdsmarked har således haft en udstrakt grad af autonomi i forhold til det politiske system. Konsekvensen er, at langt størstedelen af alle forhold vedrørende løn- og ansættelsesvilkår er reguleret via kollektive aftaler. Dette er et træk, der adskiller det danske arbejdsmarked fra de øvrige nordiske arbejdsmarkeder. Men det skal i samme åndedrag tilføjes, at her ikke er tale om en ren liberalistisk, voluntaristisk aftalemodel. Der er snarere tale om en reguleringsmodel, der i sit grundlag er baseret på kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, men som er suppleret med lovgivning, der understøtter parternes regulering. I punktform kan den balance mellem aftaler og lovgivning, der på den måde karakteriserer den danske aftalemodel, opsamles på følgende måde:

For det første understøttes parternes forhandlinger og selvregulering, via hovedaftaler og kollektive overenskomster, politisk gennem Arbejdsretsloven og Forligsmandsloven, og lovændringer gennemføres som hovedregel kun efter forudgående enighed mellem parterne, det vil først og fremmest sige de to store hovedorganisationer, LO og Dansk Arbejdsgiverforening, DA. *For det andet* er det en indbygget forudsætning, at forhandlingerne (og dermed arbejdsmarkedsreguleringen) sker ud fra samfundsmæssige hensyn. Det har bl.a. givet sig udslag i udviklingen af en praksis for politiske indgreb i situationer, hvor parterne ikke selv kan finde løsninger. *For det tredje* inddrages parterne til gengæld i formuleringen, gennemførelsen og administrationen af politik, der direkte relaterer sig til forholdene på arbejdsmarkedet. Parterne har ikke nogen vetoret, men det har været det almindelige – dog med enkelte væsentlige undtagelser – at arbejdsmarkedspolitik gennemføres på baggrund af forudgående enighed mellem parterne. *For det fjerde* inddrages parterne desuden og får indflydelse på bredere politiske spørgsmål, herunder fx udviklingen af velfærdssystemet og den overordnede økonomiske politik, men her er det tale om spørgsmål, hvor det politiske system har absolut primat. Størst mulighed for indflydelse har parterne her ved trepartsdrøftelser i forbindelse med overenskomstsituationer, hvor parternes aftaler af det politiske system vurderes at have særlig betydning for udviklingen af samfundsøkonomien.

Samlet kan man sige, at parternes autonomi er begrænset af det overordnede politisk demokratiske princip: at der er intet over eller ved siden af Folketinget. Det indebærer, at parterne må reagere og finde en løsning, hvis regeringen og et flertal i Folketinget finder, at der vedrørende arbejdsmarkedsreguleringen er et problem. Hvis parterne ikke i enighed kan finde en løsning, må de affinde sig med, at politikerne gør det selv. Arbejdsmarkedsparternes mulighed for indflydelse er i det hele taget afhængig af deres evne til i fællesskab at finde løsninger på politiske problemer. Denne konsensus bygger på en fælles forståelse hos parterne af, at det er den metode, der i et længere perspektiv giver dem begge den største indflydelse. Der har dog været eksempler, hvor en af parterne har søgt politisk indflydelse uden om modparten, men risikoen er, at sådanne ændringer

vil blive fjernet igen, når der kommer en ny regering, mens ændringer, der bygger på konsensus mellem parterne, er mere uafhængige af skiftende politiske konjunkturer.

Spørgsmålet om implementeringen af EU-direktiver ved aftaler og/eller lovgivning rammer således ned i selve kernepunktet i den danske model, dvs. i den subtile balance mellem aftaler og lovgivning, der sikrer parternes autonomi vedrørende regulering af løn- og arbejdsforhold, samtidig med at det politiske system finder udviklingen acceptabel. Blandt arbejdsmarkedets parter og store dele af det politiske system har frygten været, at lovgivningsbaserede EU-direktiver ville føre til en underminering af den danske model; det vil generelt sige en svækkelse af den funktionsdygtighed, der er opbygget på det danske arbejdsmarked via kollektive aftaler.

Hermed har det været et fikspunkt for mange aktører på det danske arbejdsmarked, at det i traktaten for de europæiske fællesskaber, artikel 249 (tidligere artikel 189), er slået fast, at nok er direktiver bindende for enhver medlemsstat, hvad angår det tilsigtede mål, men det er overladt til ”de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.” Der eksisterer med andre ord en vis metodefrihed vedrørende måden man ønsker at implementere direktiver på. Da denne artikel i traktaten bygger på en række afgørelser fra EF-domstolen, hvori det direkte er nævnt, at kollektive aftaler kan være en passende form for implementering af direktiver, så mange dette som en mulig legitimering af aftaleimplementering på det danske arbejdsmarked. Historien skulle dog komme til at vise, at det ikke blev så enkelt.

I det følgende analyseres danske arbejdsmarkedsorganisationers holdninger og vurderinger i relation til de europæiske forhandlinger om henholdsvis deltidsarbejde og tidsbegrænset ansættelser. Dernæst analyseres implementeringen af de to direktiver i Danmark – her inddrages ligeledes arbejdsmarkedsorganisationernes holdninger og vurderinger. Yderligere vil implementeringen af arbejdstidsdirektivet blive berørt undervejs, da forløbet af denne implementeringsproces er blevet afgørende for, hvordan det i dag er muligt at implementere EU-direktiver på det danske arbejdsmarked.

Den hidtidige implementeringspraksis

Den hidtidige implementeringspraksis vedrørende EU-direktiver på det danske arbejdsmarked har været sammensat, om ikke på en ambivalent kurs, hvor lovgivning og kollektive aftaler har været anvendt på forskellig vis.²⁶

²⁶ For en nærmere analyse af de juridiske aspekter af dette se Jens Kristiansen, *Lønmodtagerbeskyttelse i dansk arbejdsret*. Gad Jura, 1997 og Ruth Nielsen, ”Implementation of EC Directives in Denmark”, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Volume 18/3, 2002. Kluwer Law International.

Den rene lovmodel, også kaldet den præceptive lovmodel, gennemfører direktiver uden muligheder for fravigelse. Eksempler er her arbejdsmiljødirektiverne og på det arbejdsretlige område direktivet om virksomhedsoverdragelse.

Den blandede lovgivnings- og overenskomstmodel, også kaldet den subsidiære lovmodel, har, om end i forskellige varianter, været den mest udbredte implementeringsmodel i Danmark. Ligeløns og ligebehandlingsloven er gennemført som subsidiær lovgivning i forhold til overenskomster, der opfylder lovens niveau. Denne variant kræver, at overenskomster som minimum skal have samme niveau som loven. Direktivet om europæiske samarbejdsudvalg blev implementeret ved lov. Her er tale om subsidiær minimumsregulering. Det vil sige, at lovens bestemmelser viger for enighed mellem parterne. Hvis der tages initiativ fra lønmodtagernes side gælder direktivets subsidiære bestemmelser. Direktivet om ansættelsesbeviser er implementeret som nok en variant af subsidiær lovgivning. I dette tilfælde er loven subsidiær i forhold til overenskomster, der opfylder direktivets niveau. Målet med denne implementeringsform var at sikre, at alle valgmuligheder i direktivet bliver udnyttet. Konkret hedder det i loven, at den ikke finder anvendelse i det omfang, en pligt for arbejdsgiveren til at give lønmodtageren oplysninger om ansættelsesforholdet følger af kollektiv overenskomst, og denne indeholder regler, der som minimum svarer til bestemmelserne i direktivet.

Det skal bemærkes, at direktivet om europæiske samarbejdsudvalg blev implementeret via lov, selvom netop spørgsmål vedrørende hørings- og konsultationsret kan karakteriseres som et område, der typisk er blevet aftalereguleret. LO og DA forsøgte da også at nå frem til en aftale tilbage i 1994-95, men uden resultat. Direktivet om forældreorlov blev implementeret delvist via lovgivning, delvist via aftaleimplementering.

Det gælder for de hidtidige former af den subsidiære lovmodel, at lovene er udarbejdet *inden* eller *samtidig med* overenskomsterne. Den implementeringsmodel, der blev udviklet i forbindelse med arbejdstidsdirektivet og herefter også blev anvendt ved implementeringen af direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse, er derimod kendetegnet ved overenskomsternes primat. Det vil sige, at den subsidiære lovgivning først bliver udarbejdet *efter*, at aftaleimplementeringen er fuldført. Det er denne procedure, der kan karakteriseres som en *erga omnes* procedure, idet overenskomstresultatet gøres 'alment gyldigt'.

Omfang og regulering af deltidsarbejde og tidsbegrænset ansættelse

Et af de mest illustrative tal for omfanget af deltidsbeskæftigelse i Danmark er den såkaldte deltidsfrekvens. Den kan opgøres som procentandelen af samtlige beskæftigede, der er ansat på nedsat arbejdstid. Set gennem den anden halvdel af det 20. århundrede steg deltidsfrekvensen støt fra 1950'erne og frem til 1980, hvor deltidsfrekvensen toppede med 24,3 procent. Denne udvikling vidner først

og fremmest om kvindernes indtog på arbejdsmarkedet. Efter 1980 har deltidsfrekvensen været konstant faldende. Det er andelen af kvinder i deltidsbeskæftigelse, der er faldende, mens deltidsandelen er steget en smule for mændenes vedkommende. Den samlede deltidsfrekvens lå i år 2000 på 14,0 procent. For kvindernes vedkommende kan man konstatere, at der groft sagt er sket en halvering af andelen af kvinder på deltid hen over en 20-årig periode.²⁷ Det dækker over, at kvinder i den periode i høj grad er gået fra deltids- til fuldtidsbeskæftigelse.

I overenskomsterne er der en vis regulering af adgangen til deltidsbeskæftigelse. I flertallet af overenskomsterne drejer det sig om mindstegrænser i time-tallet, fx 12 eller 15 timer som ugentligt minimum. Begrundelsen for sådanne grænser er, at de som forudsætning for at opnå en række sociale goder på arbejdsmarkedet er et krav om et vist minimalt ugentligt timetal. Yderligere findes også overenskomster, hvor adgangen til deltid er blokleret. Her er det primært de faglige organisationer, der ønsker at fastholde fuld tid som normen. Deltid har førhen ikke været reguleret via lov i Danmark, men som det vil fremgå senere, kom der en følgelov til deltidsimplementeringen i overenskomsterne. Yderligere kom der herefter et nyt politisk initiativ i 2002, idet den højre-liberale regering, bestående af Venstre og Konservative, som vandt valget i november 2001, ønskede at fjerne begrænsninger i adgangen til deltidsansættelse. Dette førte til en voldsom debat. Undervejs påviste LO, at det kun var 4 procent af lønmodtagerne, som var helt udelukket fra deltid, hvorimod de ovennævnte timegrænser omfattede op mod tre fjerdele af lønmodtagerne. 17 procent havde uhindret adgang til deltid.²⁸ Resultatet blev en lovændring, som betyder, at en lønmodtager og en arbejdsgiver frit kan aftale, at lønmodtageren kan gå på deltid. Det gælder uanset, om der er bestemmelser eller kutymer i de kollektive overenskomster, der forhindrer eller begrænser adgangen til at aftale deltid.

I 2001 var 8,5 procent af samtlige beskæftigede ansat i tidsbegrænset beskæftigelse. Heraf var lidt mere end halvdelen kvinder. Der har ikke været nogen lovgivning, der direkte har reguleringen af tidsbegrænset ansættelser som mål, men funktionærloven sikrer alle, der er ansat i tre måneder eller derover, en række grundlæggende rettigheder. En tilsvarende tremåneders grænse findes i mange overenskomster inden for områder, hvor der forekommer tidsbegrænsede kontrakter - fx bygge- og anlæg og visse dele af industri- og serviceområderne.

²⁷ Danmarks Statistik, *50-årsoversigten*, 2001, København: Danmarks Statistik.

²⁸ Jesper Due & Jørgen Steen Madsen, *Deltidsindgrebet og aftalemodellen*, FAOS Information 17, januar 2002.

3.2 Politikformuleringsfasen

Det følgende omhandler fasen op til forhandlingerne på europæisk niveau om henholdsvis deltid og tidsbegrænset ansættelse. Målsætningen er at redegøre for, hvilke organisationer der fra dansk side er involveret i forhandlingerne; herunder spørgsmålet om mandatgivning og de særlige holdninger til forhandlingsemnerne deltid og tidsbegrænset ansættelse.

Aktørerne og forhandlingsmandaterne

De faglige organisationer

Det er de tre danske hovedorganisationer, Landsorganisationen i Danmark (LO), Foreningen af Tjenestemænd og Funktionærer (FTF) og Akademikernes Centralorganisation (AC), der via deres medlemskab af den Europæiske Faglige Samling (EFS) repræsenterer danske lønmodtagere i de tværsektorielle europæiske forhandlinger. Langt den største og dermed også den mest indflydelsesrige organisation er LO, der via sine medlemsorganisationer repræsenterer godt 1,4 million lønmodtagere. FTF tilknyttede organisationer har knapt 360.000 medlemmer, mens AC repræsenterer 160.000 lønmodtagere.²⁹

De tre hovedorganisationer samarbejder vedrørende spørgsmål, der kommer op i EFS sammenhæng, og tilstræber en fælles dansk holdning i de enkelte sager. Som alle øvrige EFS-medlemmer er også de tre danske hovedorganisationer medlemmer af EFS' eksekutivkomité. Med hensyn til styrekomiteen og forhandlingsudvalg udpeger de tre hovedorganisationer repræsentanter i fællesskab. Hovedorganisationens størrelse og kerneområde er de to afgørende kriterier for valget af repræsentanter. Reelt betyder dette, at det langt oftest er LO som repræsenterer de danske faglige interesser i disse EFS-organer. Generelt fungerer samarbejdet på dette felt problemløst. Det vil sige, at AC og FTF som udgangspunkt godt vil være med til at levere grundlaget for LO's dominans og ikke ser noget problem i, at LO er toneangivende på en lang række områder.

Gennem 2001 og de første måneder af 2002 har der dog været diskussioner mellem de tre hovedorganisationer vedrørende hvem, der skulle sidde med hvor, og hvornår, i forskellige organer og udvalg i EFS og andre EU-institutioner. Uenighederne er dog ikke blevet tillagt større betydning i nogen af organisationerne, men kan tolkes som udtryk for, at de to mindre organisationer FTF og AC er opmærksomme på, at LO ikke bliver totalt dominerende i dette samarbejde.

Op til forhandlingerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse har EFS, som ved de øvrige forhandlinger, sendt mandatudkast til høring i de tre hovedorganisationer i Danmark. De sender for deres del udkastene videre til deres medlems-

²⁹ Danmarks Statistik, *Statistisk Årbog 2002*, ss. 150-1. København: Danmarks Statistik.

organisationer. Når høringssvarene er meldt tilbage, skrives de sammen og sendes tilbage til EFS af de respektive hovedorganisationer. En mellemliggende og uformel del består herefter af, at EFS udarbejder et foreløbigt udkast til et mandat, der igen tilsendes organisationerne, og hvis det er muligt, checker de i baglandet, hvilket der dog langt fra altid er tid til. Det er de tre organisationers kompetente forsamlinger - fx LO's forretningsudvalg - der godkender forhandlingsmandatet. Den samlede proces kan knapt karakteriseres som en formel koordination om et fælles mandat, da en sådan proces, ifølge flere organisationsrepræsentanter, kræver mere tid, end der typisk er. Snarere er her tale om mere uformelle processer, hvor LO, FTF og AC snakker sammen på embedsmandsniveau.

De mandater, der blev givet fra dansk side, i forbindelse med forhandlinger om deltid og tidsbegrænset ansættelse, må ses i sammenhæng med den grundliggende forståelse af europæisk social- og arbejdsmarkedspolitisk regulering, der præger ikke bare de faglige organisationer, men også arbejdsgiverorganisationerne. Som udgangspunkt eksisterer der en fælles forståelse mellem LO og Dansk Arbejdsgiverforening (DA) om, at europæiske aftaler/direktiver ikke må benyttes nationalt som 'løftestang' for spørgsmål, der ellers er dækket af kollektive overenskomster. Således er der enighed om at værne om de kompetencer, der ligger i det nationale overenskomstsistem. Men det har også den konsekvens, at den fælles strategi basalt set er at sikre en så minimal påvirkning som muligt fra de europæiske reguleringer. Eller som en faglig repræsentant udtrykker det, så har man "... på defensiv vis været enige om, at støtte et løft af bundniveauet på arbejdsmarkedet i EU, så længe det bare ikke påvirker forholdene i Danmark".³⁰

Den konkrete vurdering blandt de faglige organisationer i forhold til spørgsmålene om deltid og tidsbegrænset ansættelse var da også, at man ikke havde specielle problemer på de to områder, og følgelig heller ikke havde forventninger om at opnå forbedringer på disse områder som følge af eventuelle europæiske aftaler.

Den defensive holdning genfindes i de høringssvar, der kom fra de danske hovedorganisationer vedrørende mandatet for forhandlinger om henholdsvis deltid og tidsbegrænset ansættelse. Der blev i forhold til begge forhandlinger lagt vægt på, at de skulle føre til rammeaftaler med minimumsbestemmelser, som kunne implementeres nationalt via kollektive aftaler, samt at en aftale skulle fastlægge en række principper, mens den nærmere udformning skulle overlades

³⁰ For en yderligere belysning af dansk fagbevægelses defensive strategi i forhold til europæiske aftaler/direktiver se Herman Knudsen og Jens Lind (1999), "The implementation of EU directives in national system - lessons from the Danish case", ss. 136-55 i *TRANSFER*, vol. 5, nr. 1-2, og Torunn Olsen (1996) *Destinasjon Brussel. Beslutningsprocessen og centrale aktørers medvirken i EFs arbeidslivspolitik*. Oslo: Fafo.

til parterne på national plan. Konkret i høringssvaret vedrørende tidsbegrænset ansættelse tilslutter LO sig ikke-diskrimineringsprincippet, dvs. ligebehandling af ansatte i såvel tidsbegrænsede som tidsubegrænsede ansættelser. Men LO ønskede ikke, at ansatte i job-træning eller ansatte på særlige vilkår blev omfattet af dette princip. Baggrunden var, at for overhovedet at kunne skabe jobmuligheder for disse grupper er de netop ansat på særlige løn- og ansættelsesvilkår. Hvis de ikke blev undtaget, kunne det føre til sagsanlæg, og i sidste ende blokere for overhovedet at videreføre sådanne jobs. Yderligere blev det i svaret fremhævet, at man *ikke* så noget behov for europæisk regulering af muligheden for at benytte tidsbegrænsede ansættelseskontrakter. Dette skyldtes først og fremmest, at tidsbegrænsede ansættelser mere er reglen end undtagelsen i den danske byggesektor, og for en længere række kulturinstitutioner (teatre mv.), og at det samtidig var et forhold, de faglige organisationer *ikke* ønskede at ændre på.

Således var man i de afgivne mandater i første række optaget af at sikre, at aftalerne og eventuelle efterfølgende direktiver ikke ville give nogle problemer. Oprindeligt var LO imod et EU-direktiv på deltidsområdet af frygt for, at det ville øge mængden af deltidsansatte på bekostning af fuldtidsansatte. Således var det vigtigt at sikre, at dette ikke skete.

Arbejdsgiverorganisationerne

Det er en principbeslutning, taget i DA's bestyrelse, at man vil forhandle på europæisk niveau med henblik på at opnå maksimal indflydelse på de social- og arbejdsmarkedspolitiske initiativer. Heri ligger også, at man grundlæggende forholder sig skeptisk til nødvendigheden af europæisk regulering, men dog foretrækker selv at indgå aftaler fremfor at blive underlagt EU-lovgivning. Når specifikke forhandlingsemner kommer op, har DA seks såkaldte 'brugerudvalg', som konkret formulerer DA's holdning. I brugerudvalgene sidder centrale repræsentanter fra medlemsorganisationerne. DA er sammen med Dansk Industri medlemmer af UNICE.

Blandt de offentlige arbejdsgivere er de (amts)kommunale organisationer i Danmark meget aktive i EU-sammenhæng. Deres fælles holdning til forhandlingsmandater formuleres i den danske sektion af CEEP.

Konkret i forhold til forhandlingerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse understreger en arbejdsgiverrepræsentant, at når grundlæggende principper om fx diskrimination kommer på forhandlingsbordet, giver det anledning til, at man bliver meget 'fedtede' og påpasselige med, hvad der kan komme til at stå i aftalen, og det bliver centralt, at så meget som muligt skal formuleres på nationalt niveau. Det har været en særlig bekymring for de danske arbejdsgivere i forhold til deltidsdirektivet. Yderligere var det for de danske arbejdsgivere vigtigt at undgå sanktionsbestemmelser i begge aftaler.

Relationer mellem de faglige organisationer og arbejdsgiverorganisationerne

Der eksisterer en uformel dialog mellem LO, AC, FTF og de respektive arbejdsgivere vedrørende forhandlinger på EU-niveau. Generelt er kontakterne op til og under forhandlingerne dog begrænsede. Kontakterne bliver dog relativt tætte i det øjeblik, en aftale er indgået/et direktiv er på vej. Den uformelle dialog kan bl.a. omhandle udlægning og forståelse af aftaler/direktiver.

Således finder der heller ingen formel koordinering sted mellem de to dominerende hovedorganisationer, LO og DA. De uformelle kontakter vedrørende europæiske forhandlinger, og senere hen de indgåede aftaler, er dog tætte og hyppige. Blandt parterne er udlægningen, at disse kontakter har en karakter, der overflødigdgør en formel koordinering.

Nordiske kontakter/samarbejde

I dansk LO har man i forbindelse med forhandlingerne og aftalerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse ikke haft særlig hyppige kontakter med de øvrige nordiske aktører, men i de tilfælde, hvor man har taget kontakt, har det typisk været til det svenske LO. LO ser det lidt som en barriere, at det i mange tilfælde har været TCO, der møder op i EFS forhandlingsdelegation og ikke svensk LO, som man interesssemæssigt ligger tættere på. TCO er tilgængelig den nordiske organisation FTF umiddelbart delte interesser med vedrørende direktivet om tidsbegrænset ansættelse, hvorfor FTF havde kontakt med dem i forbindelse med behandlingen af direktivet. Forholdene viste sig imidlertid alligevel at være forskelligartede, idet TCO har langt flere medlemmer ansat på kontrakt, end hvad der er tilfældet for FTF. I FTF har man ydermere haft en række uformelle kontakter til svensk LO, hvor repræsentanterne i øvrigt har et nært kendskab til hinanden grundet den hyppige mødefrekvens i henholdsvis EU og ILO sammenhæng.

De interviewede repræsentanter for de faglige organisationer er enige om, at Sverige er det land, der kulturelt set ligger tættest på Danmark, mens finnerne vurderes som præget af en mere uforbeholden EU-begejstring og samtidig er 'sværere at forstå og gennemskue'. Finnerne opfattes som mindre lydhøre overfor de nationale problemer, som EU-reglerne kan medføre, og er derfor vanskelige for de danske organisationer at etablere et egentligt samarbejde med. Her påpeger en faglig repræsentant, at det kan være lettere at vinde lydhørhed blandt englænderne, hollænderne og sågar italienerne. Relationerne til de norske organisationer opfattes som noget vanskelige. Blandt andet bliver det forklaret, at 'så længe de er et EFTA-land og dermed uden reel indflydelse, kan det være lidt svært at få dem op af stolen og markere sig'.

På arbejdsgiversiden har DA ikke haft særlige samarbejdsrelationer til de andre nordiske arbejdsgivere i forbindelse med europæiske forhandlinger. Man mødes, og taler sammen i forbindelse med bl.a. møder i UNICE's eksekutiv-

komité. I modsætning til de faglige organisationer er det DA's vurdering, at de finske og norske arbejdsgivere ofte har synspunkter og holdninger, der er i overensstemmelse med DA's, hvorimod de svenske arbejdsgivere bliver vurderet som generelt mere skeptiske over for forhandlinger på EU-niveau. DA tolker dette som en konsekvens af den særlige udvikling på det svenske arbejdsmarked med opbruddet i de kollektive forhandlingsstrukturer og trepartsinstitutioner i 1990'erne. Modsat eksisterer der et ganske tæt samarbejde mellem de amtslige og kommunale arbejdsgivere i Danmark og Sverige.

Forhandlingerne og resultaterne vedrørende deltid og tidsbegrænset ansættelse

I kraft af at være den klart største hovedorganisation har det, som nævnt, generelt været LO, der repræsenterer de danske organisationer i de europæiske forhandlinger (konkret deltid + tidsbegrænset ansættelse). LO-repræsentanterne informerer og koordinerer med de øvrige hovedorganisationer både i form af formøder og eftermøder i relation til forhandlinger på europæisk niveau. Fra tid til anden har FTF og AC selv repræsentanter direkte involveret i de europæiske forhandlinger, hvilket også betyder, at formen af og intensiteten i kontakterne mellem hovedorganisationerne varierer alt efter, hvordan behovet vurderes.

LO informerer og koordinerer også med kartellerne (seks brancheopdelte samarbejdsorganisationer) og de medlemsforbund, der måtte have interesse i at være med. Her er tale om uformelle møder i en forholdsvis sluttet kreds. I forbindelse med forhandlinger skriver LO-repræsentanter til disse møder et referat og redegør for de forskellige landes holdninger og positioner. Møderne har først og fremmest en informativ karakter og finder sted efter hver forhandlingsrunde på europæisk niveau.

Repræsentanter fra både lønmodtager og arbejdsgiverside fremhæver det fordelagtige i at have personer placeret direkte i de respektive europæiske forhandlingsdelegationer. Konkret var det en repræsentant fra LO, som sad med i EFS' forhandlingsdelegation både ved forhandlingerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse. De danske arbejdsgiverorganisationer, DA, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen har også været meget aktive i de europæiske organisationer og har derfor også været repræsenteret ved forhandlingerne såvel som medlemmer af henholdsvis UNICE og CEEP samt ved at danske organisationsrepræsentanter har siddet på tillidsposter i disse to europæiske organisationer.

LO havde som nævnt frygtet, at deltidsaftalen ville fremme deltidsjobs på bekostning af fuldtidsjobs. Men eftersom det vedtagne direktiv blot fjernede de former for diskriminering, som deltidsansatte kan blive udsat for, er man i LO tilfreds med indholdet af aftalen.

Generelt har det faktiske indhold, man nåede frem til i forhandlingerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse, ikke givet anledning til større diskussioner i de faglige organisationer i Danmark. Reaktionen på resultaterne var præget af den vurdering, at de lå inden for de givne mandater og som konsekvens heraf sigtede på at løfte det europæiske 'bundniveau' – det vil sige først og fremmest sikre minimumsstandarder i de Sydeuropæiske medlemsstater.

Fra de danske arbejdsgiveres side blev vurderingen af deltidsaftalen, at det i forhold til det udkast til direktiv, der blev behandlet i Ministerrådet, var vigtigt at nå frem til en aftale, der i så høj grad som muligt ville lade det være op til det nationale niveau at fastlægge det faktiske indhold. Både i DA og i Amtsrådsforeningen vurderer man, at det er lykkedes, idet den endelige aftale i langt højere grad fik karakter af en rammeaftale. Endvidere lykkedes det også at undgå, at der blev indføjet sanktionsbestemmelser. At aftalen om tidsbegrænset ansættelse på samme vis fik karakter af en rammeaftale, blev også modtaget positivt af de danske arbejdsgiverorganisationer.

3.3 Implementeringsprocessen

For at belyse implementeringen af direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse i Danmark, er det nødvendigt at gå tilbage til implementeringen af arbejdstidsdirektivet, da dette var det første direktiv, arbejdsmarkedets parter valgte at aftaleimplementere. Vurderingen var, at det juridisk set 'kunne lade sig gøre', samt at der her var tale om et emne, som arbejdsmarkedets parter traditionelt har haft autonomi i forhold til, hvorfor man burde aftaleimplementere det.³¹

Aftaleimplementering af arbejdstidsdirektivet

Som nævnt indledningsvis var det forhåbningen blandt arbejdsmarkedets parter, at EU-traktaten ville give belæg for at aftaleimplementere direktiver. Man havde fra dansk side også bemærket, at det i grundlaget for Sveriges optagelse i EU blev skrevet ind, at direktiver på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område kunne implementeres via kollektive aftaler. Mange har gennem årene yderligere begrundet antagelsen om aftalemuligheden i et brev fra den daværende kommissær for DGV, Pdraig Flynn, af 10. maj 1993. I dette brev til de danske hovedorganisationer blev det bekræftet, at det ifølge Maastricht-traktatens sociale protokol artikel 2, stk. 4 er muligt for arbejdsmarkedets parter at gennemføre

³¹ Andersen, Katrine (2001) *Arbejdsmarkedsregulering – mellem EU's implementeringspolitik og den danske arbejdsmarkedsmodel*. Speciale i offentlig administration, Roskilde Universitetscenter. S 64.

direktiver via overenskomster (brevet er i øvrigt formuleret af fremtrædende danske og svenske embedsmænd i Kommissionen).³²

Det er dog vigtigt at se dette brev i den sammenhæng, det blev skrevet. Året før havde danskere stemt nej til unionstraktaten. Nu stod man over for en ny afstemning; om Edinburgh-aftalen med de fire danske forbehold over for unions-traktaten. Brevet kom lige inden denne afstemning. Som en repræsentant for en arbejdsmarkedsorganisation udlægger det: 'Det hele var kørt op i en spids!' For arbejdsmarkedets parter var det af afgørende betydning, at få et 'ja' til denne aftale, således at Danmark kunne ratificere Maastricht-aftalen – inklusive forbeholdene – og hermed forsat være del af den europæiske udvikling. Udlægningen blandt arbejdsmarkedets parter var, at det var umuligt at acceptere lovgivning på de traditionelt overenskomstdækkede områder. På denne baggrund ligner Flynns brev en velkommen brik i det spil, som skulle påvise, at den danske aftalemodel kunne benyttes til at implementere EU-direktiver, og at de nye beføjelser til de europæiske parter på arbejdsmarkedet i Maastricht-aftalen ikke ville underminere det danske aftalesystem.

Edinburgh-aftalen fik opbakning fra et flertal i den danske befolkning, og siden hen gav det danske Folketing i form af en motiveret dagsorden af 30. november 1993 sin støtte til aftaleimplementering af direktiver på det danske arbejdsmarked. I denne dagsorden opfordrer Folketinget regeringen til 'at arbejde aktivt for virkeliggørelsen af den social dimension med henblik på at skabe et socialt afbalanceret fællesskab'. Men det bliver også fremhævet, at det er i dansk interesse at 'fastholde den danske model med overvejende aftaler frem for lovgivning'. Derfor blev regeringen opfordret til i samarbejde med arbejdsmarkedets parter konsekvent at arbejde for, at 'parterne i Danmark får mulighed for at implementere foranstaltninger inden for rammerne af aftalesystemet, herunder ved kollektive overenskomster og/eller aftaler'.³³

Man var klar over – også i det daværende Arbejdsministerium – at man strengt taget havde et juridisk problem, idet der ikke eksisterede nogen form for udvidelsesprocedure for kollektivt indgåede aftaler i Danmark. Derfor ville kun de direkte overenskomstdækkede lønmodtagere blive omfattet af aftaleimplementeringen. På trods af den i international sammenhæng høje organisationsgrad, der sikrede en dækningsgrad på omkring 80 procent, ville der stadig være en rest-gruppe, som ikke blev omfattet af direktivet. I et notat fra 1994 om implementering af EU-direktiver vurderede Arbejdsministeriet dog, at den reelle overenskomstdækning lå noget højere, på 'måske 95 procent', primært foranlediget af de såkaldte tiltrædelsesoverenskomster, som faglige organisationer indgår med

³² Strøby Jensen, Carsten (1995) *Arbejdsmarked og europæisk integration*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Ss. 311-399.

³³ Dagsorden vedtaget af det danske Folketing den 30. november 1993 under Forespørgsel F 7 D 14.

uorganiserede enkeltarbejdsgivere.³⁴ Hermed anså Arbejdsministeriet, at danske lønmodtagere reelt opnåede samme beskyttelse som en gennemførelse ved lov kunne give. Konklusionen i notatet blev herefter, 'at Kommissionen næppe vil anfægte en gennemførelse af et direktiv ved danske overenskomster'.³⁵

I den efterfølgende periode fjøede parterne arbejdstidsdirektivet ind i overenskomsterne, og i december 1996 udtaler et flertal i Folketingets Europa-udvalg, at man støtter arbejdsministeren i, at arbejdstidsdirektivet er blevet aftaleimplementeret, og at der ikke skal iværksættes nogen form for følgelovgivning. I februar 1997 meddeler den danske regering Kommissionen, at parterne har indgået en lang række aftaler, som dækker langt størstedelen af de danske lønmodtagere.³⁶

Et særligt problem dukker op da to små faglige organisationer Den Kristelige Fagbevægelse (DKF) og Firmafunktionærerne, uafhængigt af hinanden, indsender klager til Kommissionen. De påpegede, at ikke alle danske lønmodtagere er blevet dækket af direktivets bestemmelser. Reelt bliver dette en anklage mod det danske arbejdsmarkedssystem, hvor to små organisationer benytter lejligheden til at argumentere for, at de to dominerende hovedorganisationer, LO og DA (sammen med Arbejdsministeriet), holder små organisationer uden for indflydelse. Konsekvensen af aftaleimplementeringen bliver her, at de to organisationer, som indsender klager, repræsenterer medlemmer, der ikke bliver omfattet af direktivet.

Kommissionen stiller på baggrund af bl.a. klagerne en række spørgsmål til den danske regering om implementeringen i oktober 1998. Essensen af regeringens svar bliver et såkaldt 'politisk forpligtende tilsagn', hvilket betyder, at ikke bare regeringen og Folketinget, men også organisationerne på arbejdsmarkedet forpligtede sig til at gribe ind, hvis det skulle vise sig, at enkeltgrupper eller enkeltpersoner ikke er omfattet af direktivets bestemmelser. Kommissionen stillede sig dog ikke tilfreds med dette, og i november 1999 sender Kommissionen en såkaldt åbningsskrivelse til den danske regering. Heri anerkender man, at traktaten giver mulighed for at implementere via overenskomster, men det bliver også fremhævet, at EF-domstolens praksis påpeger, at visse betingelser skal være opfyldt, herunder at alle lønmodtagere med fornøden 'klarhed og bestemthed' er omfattet af direktivet.³⁷

³⁴ Tiltrædelsesoverenskomster henviser til den overenskomst der normalt gælder i den pågældende branche.

³⁵ *Notat om implementering af EU-direktiver*, Arbejdsministeriet, 4. februar 1994.

³⁶ Andersen, Katrine (2001) *Arbejdsmarkedsregulering – mellem EU's implementeringspolitik og den danske arbejdsmarkedsmodel*. Speciale i offentlig administration, Roskilde Universitetscenter. s. 68.

³⁷ *Ibid.* s. 69.

Implementeringsudvalget

Kort herefter, i december 1999, bliver implementeringsudvalget dannet. Grundideen til dette udvalg blev formuleret allerede i juli 1996 i 'Aftale om implementeringsprocedure' indgået mellem LO og DA.³⁸ Det overordnede mål med aftalen var at sikre parternes selvforvaltning i forhold til EU-beslutninger særligt med henblik på at kunne bevare det fagretlige system og respekten for aftaler indgået af overenskomstparterne. En konkret hovedtanke i aftalen var, at der skulle nedsættes et udvalg med repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter med henblik på at rådgive arbejdsministeren i implementeringsprocessen. Aftalen henviser til, og bygger på sin vis direkte videre på, Folketingets motiverede dagsorden af 30. november 1993. Det er da også denne dagsorden, der refereres indledningsvis i det kommissorium, som Arbejdsministeriet udarbejdede som grundlag for implementeringsudvalgets arbejde.³⁹

I kommissoriet hedder det, at hvis der er tilslutning til aftaleimplementering af arbejdsmarkedsdirektiver blandt hovedorganisationerne, så indkaldes udvalget for at tilrettelægge forløbet af implementeringen. Udvalget skal sikre, at EU-Kommissionens krav til implementering overholdes, herunder tilrettelægge implementeringsforløbene, komme med anbefalinger til disse, fx vedrørende supplerende lovgivning og fungere som lovforberedende udvalg, samt sikre overholdelse af tidsfrister og efterfølgende gøre status over den forløbne proces. Medlemmer af implementeringsudvalget blev Arbejdsministeriet (formand + et medlem), Finansministeriet (1 medlem), Dansk Arbejdsgiverforening (2 medlemmer), Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (1 medlem), Finanssektorens Arbejdsgivere (1 medlem), Amtsrådsforeningen (1 medlem), Kommunernes Landsforening (1 medlem), LO (3 medlemmer), FTF (2 medlemmer), AC (1 medlem) og Ledernes Hovedorganisation (1 medlem). Det skal understreges, at det ikke var nyt at inddrage arbejdsmarkedets parter i disse drøftelser. Hidtil havde der blot været tale om en ad hoc konsultation. Formaliseringen bliver af nogle aktører udlagt som, at 'nu kunne vi vise Kommissionen, at vi også har gjort det!'

Som det fremgik, skal udvalget også forholde sig til, om det er nødvendigt at lovgive for at sikre en fuld implementering af direktiver. Reaktionen på Kommissionens åbningskrivelse blev dog, at restproblemet reelt var ubetydeligt. Regeringen svarede, at overenskomsternes 'afsmittende virkning' de facto ville betyde, at alle lønmodtagere ville blive dækket af arbejdstidsdirektivets bestemmelser. Tillige garanterede ikke bare regeringen, men også arbejdsmarkedets

³⁸ Landsorganisationen i Danmark og Dansk Arbejdsgiverforening, *Aftale om implementeringsprocedure*, København den 1. juli 1996.

³⁹ 'Kommissorium for det af arbejdsministeren nedsatte udvalg til rådgivning om gennemførelse af arbejdsmarkedsdirektiver'. København: Arbejdsministeriet, sag nr. 643-0001.

parter, at skulle der opstå enkeltsager, ville man sikre løsningen af dem. Hermed var der skabt en slags politisk dobbeltgaranti for en fuldbyrdet implementering.

Deltidsdirektivet

Som tingene udviklede sig blev implementeringen af deltidsdirektivet både påbegyndt og afsluttet inden implementeringen af arbejdstidsdirektivet fandt sin endelige løsning. Det var dog ikke udtryk for en hurtig og problemfri gennemførelse af deltidsdirektivet.

Arbejdsmarkedets parter meddelte Arbejdsministeriet den 19. januar 2001, at man nu havde tilendebragt aftaleimplementeringen, og at man i øvrigt var enige om, at det ville være nødvendigt med en supplerende lovgivning for at sikre, at alle lønmodtagere blev omfattet af direktivet – dette var dagen før implementeringsfristen udløb! Ud over at dette gav visse problemer i Arbejdsministeriet, betød meldingen også et vendepunkt i arbejdsmarkedets parters holdning til spørgsmålet om en mulig følgelovgivning. En faglig repræsentant fremhæver, at det var nødvendigt at stoppe 'den falske melodi'. Udlægningen var, at fagbevægelsen ikke kunne være interesseret i at få en sag ved EF-domstolen, hvor der var en reel risiko for at tabe sagen. Dette skal ikke mindst ses i lyset af, at mange faglige organisationer har et bagland, hvor der findes mange EU-skeptikere - om ikke modstandere. En tabt sag ved domstolen vil være et stærkt argument for disse grupper. I forlængelse heraf fortæller en arbejdsgiverrepræsentant, at det hele tiden har været klart, at det var juridisk tvivlsomt med en 'ren' aftaleimplementering. Håbet var med andre ord, at Kommissionen ikke ville rejse en sag ved EF-domstolen og således stiltiende acceptere den danske implementeringsprocedure. Men det så ikke længere ud til at være tilfældet.

Arbejdsministeriet udarbejdede herefter et forslag til en supplerende lovgivning, men forslaget blev afvist af LO og DA. De ønskede derimod, at deres egen opsamlingsaftale vedrørende deltidsdirektivet skulle danne grundlag for loven. Denne aftale var indgået som en 'fejebakkeaftale' på LO's og DA's overenskomstområde med henblik på at sikre dækningen for alle overenskomstansatte på deres område, uanset hvordan direktivet ellers var blevet implementeret i de decentrale kollektive forhandlinger. Således omfatter denne aftale alle inden for LO/DA-området, der ikke er dækket af decentralt indgåede overenskomster. Med andre ord viger opsamlingsaftalen for de decentralt indgåede aftaler. Aftalen blev oprindeligt til, som en hovedorganisationsrepræsentant udtrykker det, for at 'please' Kommissionen. LO og DA anså, at benyttede man opsamlingsaftalen, markerede man også tydeligt, at arbejdsmarkedets parter på ingen måde var sat ud af spillet, men havde leveret grundlaget for lovgivningen. Arbejdsministeriet accepterede løsningen og forelagde den for implementeringsudvalget. Men her var der stort set ingen andre, hverken på lønmodtager eller arbejdsgiverside, som billigede denne løsning.

Principielt fandt man det uacceptabelt, at en LO/DA-aftale skulle gå ind og dække, hvor det ikke var lykkedes at aftaleimplementere, idet det hermed ville være disse to organisationer, som havde aftalt vilkårene for lønmodtagere og virksomheder, der er medlemmer af andre anerkendte organisationer. Harmen var stor blandt flere af de øvrige organisationer, selvom ikke alle havde medlemmer, som reelt ville blive berørt. Blandt andet er overenskomstdækningen på det store offentlige arbejdsmarked reelt 100 procent, så når de (amts)kommunale arbejdsgivere, ARF og KL, og i øvrigt også Finansministeriet i rollen som statslig arbejdsgiver, reagerede imod ideen, var det som en repræsentant udtrykker det 'ren psykologi'. Man ville have sit eget navn med, hvis aftaler skulle benyttes som grundlag for lovgivning.

Løsningen blev den såkaldte 'bilagsmodel', hvor ikke bare LO/DA-aftalen, men også tilsvarende aftaler fra det statslige og (amts)kommunale område blev vedlagt som bilag. For ansatte på disse områder henviser loven til bilagene. Hermed var der skabt en subsidier lovgivning, som viger for overenskomsten i fald en sådan eksisterer.

Deltidsdirektivet førte dog ikke kun til en supplerende lovgivning med sig, men også en ændring af funktionærloven. Denne lov indeholdt en nedre tærskel for definitionen af deltidsansatte på 15 timer. Det var Arbejdsministeriets vurdering, at denne tærskel ikke kunne opretholdes. Timegrænsen er generelt lavere i de øvrige EU-lande, og der har været domme ved EF-domstolen, der har ført til afskaffelse af alle former for timegrænser i en række EU-lande. Timegrænsen blev følgelig nedsat til 8 timer, med den hovedbegrundelse, at det er grænsen, der opereres med i direktivet om ansættelsesbeviser.

Dansk Arbejdsgiverforening var dog langt fra tilfreds med det initiativ. I den europæiske aftale mellem arbejdsmarkedets parter er der ikke formuleret nogen timegrænse. Ifølge DA gik regeringen ind og gjorde sig selv til 'overdommer' over parternes 'egen aftale' med formuleringen af denne nye lavere timegrænse. Endvidere oplevede DA det som et tillidsbrud fra LO's side, at man valgte at 'tage imod' denne forbedring af vilkårene for en relativt lille gruppe funktionæransatte og samtidigt fik givet studerende med få ugentlige arbejdstimer funktionærstatus. Hermed havde man tvunget DA i defensiven. I Arbejdsministeriet opretholdt man dog, at ændringen af funktionærloven var nødvendig for at sikre, at der ikke ville opstå nogen ny 'sag' med Kommissionen. Alternativet til de 8 timer var således ikke en opretholdelse af de 15 timer, men derimod 0 timer. Modsat de private arbejdsgivere kan man også konstatere, at de (amts)kommunale arbejdsgivere havde forhandlet timegrænsen ned til 10 timer med deres modpart ved overenskomstforhandlingerne i 1999, altså efter at aftalen om deltid var indgået på europæisk niveau. Yderligere havde man 'opgjort prisen' for en sænkning til 8 timer. Lønmodtagerne kom således til at betale for disse ændringer af timegrænser.

Den 1. juni 2001 vedtog Folketinget loven om deltidsansættelse med et bredt politisk flertal, mens den daværende socialdemokratiske ledede regering kun lige netop fik flertal til ændringen af funktionærloven med stemmer fra de to venstrefløjspartier Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten.

En 'begrundet udtalelse'

Støvet havde dårligt lagt sig, efter at loven om deltid var vedtaget, og det var endnu ikke definitivt afgjort, hvordan direktivet om tidsbegrænset ansættelse skulle implementeres, da Kommissionen i september 2001 afsendte en såkaldt 'begrundet udtalelse' til den danske regering. En sådan udtalelse er sidste skridt før et egentligt sagsanlæg ved EF-domstolen. I udtalelsen slås det fast, at den danske implementering af arbejdstidsdirektivet, trods alle de tidligere nævnte tiltag, var utilstrækkelig. Hermed afviser Kommissionen de politiske garantier, der er blevet stillet, og lægger modsat vægt på de manglende juridiske garantier for, at den såkaldte restgruppe også kan nyde godt af direktivets beskyttelse.

Nok havde man introduceret supplerende lovgivning ved gennemførelsen af deltidsdirektivet, men med udtalelsen var det tydeligt, at man nu måtte forholde sig principielt til, hvordan den fremtidige implementering skulle finde sted. Dette skabte fornyet diskussion bl.a. inden for LO, hvor det næststørste medlemsforbund Specialarbejderforbundet i Danmark, SiD, var imod bruddet med den 'rene' aftaleimplementering.

Den danske regering fik en frist på tre måneder til at rette op på den utilstrækkelige implementering. Folketingsvalget den 20. november 2001 og det medfølgende regeringsskifte skabte usikkerhed om, hvorvidt denne frist kunne overholdes. En af de første sager, der landede på den nye beskæftigelsesministers bord (Arbejdsministeriet var blevet reorganiseret og havde også fået nyt navn), var sagen om arbejdstidsdirektivet.

Det må bemærkes, at arbejdsmarkedets parter, alt andet lige, med accepten af følgelovgivning vedrørende deltidsdirektivet havde svækket deres egen position i forhold til at aftaleimplementere arbejdstidsdirektivet. De havde jo vist, at de var villige til at acceptere følgelovgivning. Yderligere kan det nævnes, at det allerede i LO/DAs implementeringsaftale fra 1996 er fremhævet, at eventuel følgelovgivning skal iværksættes med udgangspunkt i det ved direktivet fastlagte niveau og med særlig hensynstagen til parternes selvforvaltning. Med andre ord har der gennem flere år været fælles overvejelser om, hvordan følgelovgivning kunne gennemføres. Det viste sig da også, at hverken LO eller DA ønskede en sag ved EF-domstolen. Følgelig anbefalede de i december 2001 beskæftigelsesministeren, at der blev gennemført en følgelovgivning. Allerede i de første dage af det nye år – januar 2002 – lå lovforslaget klar. I forbindelse med deltidsdirektivet havde man taget udgangspunkt i LO/DA's opsamlingsaftale og senere også fået aftalerne fra de offentlige områder ind i loven. Denne 'bilagsmodel' havde tyde-

ligvis givet problemer, hvorfor 'fejebakke-modellen' nu blev løsningen for arbejdstidsdirektivet. Hermed formulerede man en lovtekst, der direkte møntrer sig på den ikke-overenskomstdækkede restgruppe. Det var dog usikkert, om denne løsningsmodel, fundet i hast og accepteret ligeledes i hast i implementeringsudvalget, også ville blive modellen for den fremtidige følgelovgivning.

Det skal bemærkes, at inden for LO fastholdt SiD sin modstand mod at gennemføre supplerende love. SiD frygtede, at lovgivning på basis af EU-direktiver vil underminere den danske aftalemodel, og så derfor hellere, at man tog en sag ved EF-domstolen. SiD's formand udtalte, at man havde 'en god sag'.

Direktivet om tidsbegrænset ansættelse

De europæiske parter aftale om tidsbegrænset ansættelse blev vedtaget som direktiv i juni 1999. Efter to år skulle direktivet være implementeret i medlemsstaterne, men som disse direktiver giver mulighed for, fik Danmark ét års udsættelse. Således blev den endelige frist for rettidig iværksættelse den 10. juli 2002. Fristen kunne dog stadig ikke overholdes. Ligesom i tilfældet med deltidsdirektivet var arbejdsmarkedets parter som udgangspunkt enige om at aftaleimplementere direktivet om tidsbegrænset ansættelse. Denne proces kom først for alvor i gang i løbet af efteråret 2001. Den sene start på processen skyldes dels usikkerheden om, hvorvidt der skulle lovgives, og i givet fald i hvilken form, dels at DA blokerede processen i forsommeren 2001, da det blev klart, at den supplerende lovgivning vedrørende deltidsdirektivet ville føre til en nedsættelse af timegrænsen i funktionærloven til 8 timer. Man var i DA blevet så fortørnede, at man stoppede alle videre aktiviteter vedrørende aftaleimplementeringen af direktivet om tidsbegrænset ansættelse, indtil man, med DA's egne ord, havde fået garantier for, at et sådant forløb aldrig ville gentage sig.

Nøglesektoren i de kollektive forhandlinger – industriområdet – underskrev implementeringsaftalen i december 2001, og herefter fulgte de øvrige private aftaleområder. Det (amts)kommunale område implementerede i forbindelse med overenskomstfornyelsen i foråret 2002. Men bemærkelsesværdigt er det, at det ikke lykkedes at få en aftale om direktivet på plads på det statslige område. Som det vil fremgå nedenfor, var der i flere af forhandlingsforløbene problemer med at få defineret de 'objektive forhold', som kan begrunde fornyelser af tidsbegrænsede ansættelser. Til sidst gav man op på det statslige område, hvormed der var lagt op til, at problemet skulle klares med den forventede følgelovgivning.

LO og DA havde også problemer med at få deres opsamlingsaftale på plads. Ét problem vedrørte, hvorvidt det skulle være muligt at opsigte aftalen eller ej. De to foregående opsamlingsaftaler, LO og DA havde indgået om henholdsvis arbejdstid og deltidsarbejde, blev uopsigelige. Baggrunden var, at disse aftaler sigtede på den rene aftaleimplementering – altså ingen følgelovgivning. I den situation var det afgørende, at der ikke kunne opstå noget retsligt tomrum fx ved

opsigelse af aftalen. Derfor blev disse aftaler – som en undtagelse fra den øvrige aftaleregulering – gjort uopsigelige. I forbindelse med direktivet om tidsbegrænset ansættelse anså LO, at da det nu var givet, at der ville komme følgelovgivning, var det ikke længere nødvendigt med en uopsigelig aftale. DA på sin side ønskede derimod at fastholde princippet om uopsigelighed. Resultatet blev hvad der kan karakteriseres som en 'besværlig adgang' til opsigelse, herunder bl.a. krav om 6 måneders varsel til en 1. januar.

Ét mere substantielt problem vedrørte direktivets paragraf 5 - bestemmelser om misbrug af tidsbegrænset ansættelse (jf. bilag 2). Direktivet giver mulighed for, at tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornys, hvis det kan begrundes i 'objektive forhold'. Problemerne skal ses i lyset af, at arbejdsgiverne grundliggende ønskede at undgå nye begrænsninger i adgangen til at benytte tidsbegrænsede ansættelser samtidig med, at lønmodtagerorganisationerne var nervøse for at blokere adgangen til den udbredte, og i de faglige organisationers øje uproblematisk, brug af tidsbegrænsede ansættelser inden for bl.a. bygge- og anlægssektoren og kulturområderne – jf. ovenfor.

DA og LO havde som ambition at udforme en tekst i deres opsamlingsaftale, der umiddelbart kunne duplikkeres i en kommende følgelovgivning. Det viste sig dog vanskeligt at blive enige om en tekst, der både var juridisk holdbar i forhold til direktivet og samtidig undgik at genere den eksisterende brug af tidsbegrænsede ansættelser. Man endte med at opliste fem eksempler på 'objektive forhold' og afslutter med at skrive, at 'parterne er enige om, at de nævnte eksempler ikke er udtømmende'. Aftalen kom på plads den 7. august 2002. Hermed var implementeringsfristen overskredet med knapt 2 måneder, og udarbejdelsen af følgelovgivningen manglede stadig. Denne overskridelse må ses i lyset af, at man i Beskæftigelsesministeriet vurderer, at man ideelt behøver et halvt år efter afsluttet aftaleimplementering, hvis alle de politiske procedurer skal nå at komme på plads på en rimelig måde.

Ser man nærmere på de aftaler, der er indgået inden for de enkelte brancher, ligner det i visse tilfælde et reelt spørgsmål, om der ikke er blevet 'under-implementeret'. Både i industriens aftale og i den (amts)kommunale aftale er definitionen af 'objektive forhold', der kan begrunde tidsbegrænsede ansættelser, blevet meget bred: Her henvises på den ene side til forhold som 'virksomheders forhold eller arbejdets art eller branchespecifikke forhold' og 'behovet for arbejdskraft/arbejdsydelse' og på den anden side 'medarbejderens forhold' og 'hensyntagen til den enkelte medarbejders ønske' etc. I industriens aftale hedder det endvidere afsluttende i misbrugsbestemmelserne, 'at der med ovenstående tekst ikke er tilsigtet nogen ændring af de regler og den retspraksis, der finder anvendelse på medarbejdere omfattet af en mellem parterne gældende overenskomst'. Med andre ord skal direktivet ikke skabe nogen ændringer, hvis området

i øvrigt er aftalebelagt. På den ene side kan man hævde, at parternes implementering her er fleksibel og tilpasset praksis og traditioner på området. På den anden side fremstår det også som et relevant spørgsmål, om direktivet overhovedet er korrekt implementeret. Man kan hævde, at aftaleimplementeringen i visse tilfælde har været præget af, at ingen føler noget 'ejerskab' af dette direktiv; man har mest af alt været optaget af, at direktivet ikke måtte forstyrre nuværende og eventuelle fremtidige aftaler om tidsbegrænset ansættelse.

Følgelovgivningen vedrørende direktivet om tidsbegrænset ansættelse kom til at bestå af dels en lov om gennemførelse af direktivet, dels en ændring af funktionærloven. Selve loven om tidsbegrænset ansættelse følger i det store og hele de aftaler, der er indgået på arbejdsmarkedet. Det drejer sig om princippet om ikke-diskriminering samt rammer, der skal forhindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold. Det ømtålelige spørgsmål vedrørende misbrugsbestemmelserne er i loven løst på principielt samme måde som i de dominerende aftaler. Det vil sige, at der her er formuleret ganske brede 'objektive forhold' som kan begrunde fornyelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold. Samtidig er det i bemærkningerne til bestemmelserne understreget, at lovens beskrivelse af 'objektive forhold' ikke er udtømmende – der kan være ikke nævnte ansættelsesforhold inden for bestemte erhverv og sektorer, som objektivt kan begrunde sådanne ansættelser. Lovens form er den såkaldte 'fejebakke-model', forstået således, at den er subsidiær og således viger for indgåede kollektive aftaler, men 'fejer' restgruppen op. Både på lønmodtager- og arbejdsgiversiden har man generelt udtrykt tilfredshed med denne del af følgelovgivningen.

Anderledes er det gået med ændringen af funktionærloven. Ministeriet anså det som nødvendigt at gennemføre en række justeringer af denne lov for at bringe den i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Det hedder i funktionærloven, at almindelige opsigelsesvarsler ikke finder anvendelse, hvis det er aftalt, at arbejdet er af 'rent midlertidig karakter', og hvis det rent faktisk ikke varer over 3 måneder. Denne tærskel er foreslået nedsat til 1 måned, hvilket Dansk Arbejdsgiverforening ikke er tilfreds med.⁴⁰ Principielt har man argumenteret for, at midlertidige ansættelsesforhold i funktionærloven er kendetegnet ved, at 'de *ikke* på forhånd er klart defineret til at ophøre på et bestemt tidspunkt' modsat 'fixed-term' ('fikseret løbetid') med et defineret udløb af ansættelsesforholdet. Med andre ord anså man det som en fejlagtig overimplementering at inddrage funktionærlovens bestemmelse om 'midlertidigt arbejde' i den samlede iværksættelse af direktivet. Konkret vurderede man på arbejdsgiversiden, at nedsættelsen af denne tærskel vil give problemer i bl.a. detailbranchen, hvor der i stor

⁴⁰ I skrivende stund, april 2003, er lovforslagene vedrørende direktivet om tidsbegrænset arbejde fremsat, men endnu ikke vedtaget. De forventes dog vedtaget i deres nuværende form.

udstrækning er behov for rent midlertidige ansættelsesforhold som strækker sig ud over en måneds varighed.⁴¹

De principielle argumenter er i lovforslaget blevet afvist ministeriet. I sin begrundelse for lovforslaget skriver ministeren, at nedsættelse af grænsen er nødvendig for at sikre, at loven er i overensstemmelse med direktivet, også selvom det 'ud fra hensynet til fx fleksibiliteten på arbejdsmarkedet ikke er en hensigtsmæssig udvikling'.

Parternes vurderinger af implementeringen

Både i LO og DA har man den vurdering, at det var en 'lidt hysterisk' reaktion, der kom fra de øvrige organisationer, da LO/DA's opsamlingsaftale blev grundlaget for den supplerende lov om deltid. Begrundelsen er først og fremmest, at det store offentlige arbejdsmarked reelt var fuldstændig uberørt af lovgivningen, da overenskomstdækningen er fuldstændig her. I LO vurderer man, at det ikke var et hensigtsmæssigt forløb, da det bl.a. førte til, at man 'kom i unåde' hos de to andre faglige hovedorganisationer; FTF og AC.

Forløbet kan også anskues som en konsekvens af, at LO og DA er de to store hovedorganisationer, og at de derfor sammen med daværende Arbejdsministerium og nu Beskæftigelsesministeriet udgør den centrale trio i implementeringsudvalgets arbejde. Det kommer også til udtryk ved, at ministeriet i forbindelse med implementeringsudvalgets arbejde holder faste formøder med LO og DA. Det har givet anledning til utilfredshed hos de øvrige medlemmer, hvor man udlagde det som en markering af, at der i ministeriets øjne er 1. og 2. rangs organisationer på arbejdsmarkedet. Følgelig er det blevet kutyme, at alle de øvrige medlemmer af implementeringsudvalget, arbejdsgivere og faglige organisationer, holder formøder hos FTF.

Det er tydeligt, at der er grænser for, hvad man vil acceptere, både på arbejdsgiver- og lønmodtagerside, fra de to store hovedorganisationers side. Dog anerkender man samtidig, at LO og DA er de to største organisationer ved bordet, hvilket betyder, at det er afgørende, hvad der kan forhandles på plads mellem de to parter. I forløbet med tilblivelsen af den supplerende lovgivning om deltid var det først og fremmest den *måde*, loven blev til på, der generede de øvrige. I såvel FTF som AC har man en vis forståelse for de dilemmaer, LO kan komme til at stå i, når der er mulighed for at indgå forlig med DA. Med andre ord efterlyser de øvrige organisationer i implementeringsudvalget en mere 'elegant håndtering' af et sådan forløb. Man vil gerne se løsningsmodeller, hvor man ikke er totalt ekskluderet fra indflydelsessfæren. Hermed signalerer man også, at udelukkes man, tøver man ikke med at genere LO, og går ministeriet i tæt samarbejde med LO og

⁴¹ DA's hørings svar samt supplerende hørings svar om 'udkast til lovforslag om tidsbegrænset ansættelse samt lov om ændring af lov om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer', dateret hhv. 3. januar og 17. januar 2003.

DA, så vil man, 'med næb og klør, forsøge at gøre livet så besværligt som muligt for ministeren'.

Faktiske holdningsforskelle eksisterer dog inden for de tre faglige hovedorganisationer i relation til spørgsmålet, hvorvidt der skal lovgives eller ej som del af implementeringen. Som nævnt er der en klar modstand inden for enkelte LO forbund, mens fx AC ikke har haft større bekymringer ved lovinitiativer. Tværtimod kan man hævde, at AC har set en interesse i lovgivningsinitiativer, da langt størstedelen af de privat ansatte akademikere ikke er dækket af nogen overenskomst. AC forsøgte at få en aftale med DI vedrørende direktivet, men DI afviste med henvisning til den generelt manglende overenskomstdækning.

Samlet er der blandt de centrale aktører på det danske arbejdsmarked enighed om, at det første forsøg på at skabe en supplerende lovgivning til ellers aftaleimplementerede direktiver ikke forløb heldigt. LO og DA's parløb, og tætte kontakter til det daværende Arbejdsministerium, skabte problemer mellem de tre faglige hovedorganisationer. På arbejdsgiversiden var det de statslige arbejdsgivere, Finansministeriet, og de kommunale arbejdsgivere, KL og Amtsrådsforeningen, som 'emmede af prestigetab' ved at blive overset i forbindelse med tilblivelsen af loven. Tillige opstod der også problemer mellem LO og DA, idet LO, ifølge DA, 'kørte bagom' ved at få arbejdsministeren til at stemme en nedsættelse af time-tærsklen i funktionærloven gennem Folketinget. DA's voldsomme reaktion må ses i lyset af, at man på arbejdsgiversiden mener, at man fra den daværende arbejdsminister på et tidligt tidspunkt fik en utvetydig tilkendegivelse af, at der ikke ville komme nogen ændringer i funktionærloven. Men det gjorde der. Hermed følte DA sig tvunget til at protestere på et tidspunkt, hvor alle vidste, at det var vigtigt at stå sammen om, for første gang, at afprøve modellen for en opsamlende lovgivning vedrørende EU-direktiver. Flere repræsentanter vurderer, at forløbet var skidt for omverdens syn på parternes evne til at løse sådanne problemer, og det var skidt for relationerne mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system.

Dette rører ved et problem, der også har gjort sig gældende i forbindelse med implementeringen af direktivet om tidsbegrænset ansættelse: En generel erkendelse af, hvad der er nødvendige initiativer i forhold til såvel lovgivning som kollektive aftaler som følge af direktiverne er kun langsomt, og i et ujævnt tempo, kommet på plads hos de enkelte aktører hen over de relativt lange implementeringsforløb. Her er det i første række ikke-diskrimineringsprincippet, der har voldt vanskeligheder – det har ganske enkelt en vanskelig proces at få defineret de fulde konsekvenser for den eksisterende regulering. Det har betydet, at det for nogle organisationer – og det er ikke kun på arbejdsgiversiden – blev en overraskelse, at det også i forbindelse med tidsbegrænset ansættelse var nødvendigt med en justering af funktionærloven. Den diskussion der er opstået, om hvorvidt direktivet om tidsbegrænset ansættelse er blevet under-implementeret i visse

sektoraftaler, har ført til, at der er organisationsrepræsentanter, der overvejer, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt, at ministeriet eventuelt med inddragelse af implementeringsudvalget udarbejder en form for vejledning før en given aftaleimplementering går i gang. Med andre ord skulle ministeriet gennemgå givne direktiver med 'tættekam' så misforståelser og overraskelser kunne undgås.

Trods den kritik, der blev rejst mod Arbejdsministeriet i forbindelse med tilblivelsen af følgelovgivningen om deltid, giver alle parter i processen udtryk for, at ministeriet har været meget loyalt i arbejdet med at forsøge at overbevise Kommissionen om, at det ville være rigtigt med en 'ren' aftaleimplementeringsmodel for Danmarks vedkommende. Generelt er vurderingen, at man i et grundigt og prisværdigt stykke arbejde i flere omgange i omfattende rapporter til Kommissionen beskrev aftaleforhold, deres 'afsmittende virkning' m.m. Når det alligevel ikke lykkedes at overbevise Kommissionen, og danskerne fik 'stillet stolen for døren' med den begrundede udtalelse, må det umiddelbart ses som en konsekvens af de klagesager, der blev rejst, jf. ovenfor. Hermed kom Kommissionens juridiske tjeneste ind i billedet, og det basale juridiske problem med at sikre, at *samtlig*e lønmodtagere blev omfattet af direktivernes bestemmelser, blev tydeliggjort. Der er dog flere organisationsrepræsentanter på det danske arbejdsmarked som mener, at udviklingen må ses i sammenhæng med, at den daværende kommissær for Generaldirektoratet for beskæftigelse og sociale anliggender, Padraig Flynn, og hans svenske generalsekretær gik af. De blev erstattet af Anna Diamantopoulou og en ny fransk generalsekretær. Udlægningen er, at det betød en afslutning på Kommissionens tålmodighed med de danske implementeringsproblemer.

3.4 Effekter på arbejdsmarkedet

Som nævnt tidligere er der en fælles forståelse mellem arbejdsmarkedets parter om, at europæiske aftaler/direktiver ikke skal benyttes som 'løftestang' for emner, som er overenskomststof. Således søger man generelt at minimere effekterne af EU-direktiver på det danske arbejdsmarked. Det forhindrer dog ikke, at der er organisationer, som alligevel ser muligheder for at opnå forbedringer for deres medlemsgrupper som følge af direktiverne.

I det følgende skal effekter af direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse på det danske arbejdsmarked kort gennemgås. Yderligere vil spørgsmålet om, hvorvidt direktiverne har påvirket den danske arbejdsmarkedsmodel, blive rejst.

Deltidsdirektivet

Deltidsdirektivet fik umiddelbart som konsekvens, at en relativ stor gruppe af deltidsansatte opnåede en række sociale rettigheder, de ikke førhen var berettiget

til. Allerede tidligt i det europæiske forhandlingsforløb blev de (amts)kommunale arbejdsgivere klar over, at en europæisk aftale kunne blive kostbar for amter og kommuner, da den eksisterende timegrænse for deltidsansattes berettigelse til sociale rettigheder ville komme under pres på grund af kravet om ikke-diskriminering. Spørgsmålet blev som nævnt taget ind i de ordinære kollektive forhandlinger inden implementeringen af direktivet, hvorved at lønmodtagersiden accepterede at 'betale' for goder som pension, ret til løn under sygdom og barsel til disse grupper af deltidsansatte.

På samme vis blev en række kollektive aftaler, som indeholdt forskellige timetærskler, før den ansatte opnåede bestemte rettigheder, revideret. Blandt andet eksisterede der inden for handels-, transport- og serviceområdet overenskomster med en 30-timers grænse, der bevirkede, at ansatte med under 30 timer ikke havde visse rettigheder. Det var heller ikke alle medlemsgrupper i HK's og Kvindeligt Arbejdsforbund, KADs, overenskomster, som var i overensstemmelse med direktivet. I HK var problemet deltidsansattes pensionsrettigheder. Hos KAD handlede problemet om, at man mistede en række rettigheder, hvis man arbejdede under 15 timer om ugen. Sænkningen af timetærsklen fra 15 til 8 timer i funktionærloven betød bl.a., at deltidsmedarbejdere i supermarkeder – herunder studerende – fik en række forbedringer i deres ansættelsesvilkår (løn under sygdom og ret til opsigelsesvarsel).

AC understreger, at indflydelse på såvel forhandlings- som implementeringsfasen ikke bare har været en principalsag, da man rent faktisk har grupper som reelt berøres af direktivet. Konkret opnåede de eksternt tilknyttede undervisningsadjunkter på universiteter på grund af aftalen ret til pension. Ifølge AC har direktivet på den måde vist sig at sætte et vist pres på den danske tradition for deltidsansættelser på en række områder. I forlængelse heraf påpeger man i LO, at direktivet sandsynligvis vil skabe fremtidige tvister og voldgiftssager. Sådanne sager kan forventes at komme op, enten fordi eksisterende overenskomster (stadig) er i modstrid med direktivet, eller fordi det ikke er blevet implementeret korrekt.

Direktivet om tidsbegrænset ansættelse

Som det fremgik tidligere var der, efter at aftalen om tidsbegrænset ansættelse var indgået mellem parterne på EU-niveau, ikke forventninger blandt parterne på det danske arbejdsmarked om, at aftalen/det efterfølgende direktiv ville få mærkbare konsekvenser.

Efterhånden som implementeringen er kommet på plads har det dog vist sig, at der kan peges på visse effekter af direktivet. På det (amts)kommunale område havde det hidtil været muligt at have timelønnede ansat op til tre måneder. I forbindelse med aftaleimplementeringen blev denne grænse sat ned til en måned. Konkret betyder det, at denne gruppe ansatte efter en måned opnår samme rettigheder som månedslønnede, fx løn under sygdom. Det var bestemmelsen om ikke-

diskriminering, der udløste denne ændring. Det er på baggrund af samme bestemmelse, at Restaurationsbranchens Forbund (RBF), et LO-forbund, vurderer, at der er en gruppe af løsarbejdere, såkaldte 'reserver', der bliver diskrimineret, da de ifølge overenskomsten ikke har samme rettigheder som de øvrige ansatte. Her er tale om tjenere, kokke m.fl. som i første række ikke har ret til forskudttidstillæg, det vil sige løntillæg for at arbejde på søn- og helligdage, om natten m.m. Med afsæt i LO/DA's opsamlingsaftale lægger RBF nu op til en faglig voldgift vedrørende 'reserverne'. At det bliver LO/DA-aftalen skyldes, at det ikke lykkedes parterne at nå frem til nogen implementeringsaftale i denne branche. På arbejdsgiversiden beklager man, hvis det skulle vise sig, at spørgsmålet ikke kan løses ad aftalevejen. Samtidig stiller man sig også tvivlende overfor, dels om reserverne overhovedet er omfattet af direktivet, dels om de reelt bliver diskrimineret. Man påpeger, at de som udgangspunkt får højere løn end de øvrige ansatte.

AC og Personalestyrelsen (de statslige arbejdsgivere) kunne som nævnt heller ikke nå til enighed om en aftale vedrørende direktivet. Herefter forventer man nu i AC, at følgelovgivningen vil få mærkbare effekter for visse grupper af medlemmer. Det handler om grupper af tidsbegrænset ansatte som bl.a. eksterne lektorer på universiteterne, årsvikarer i gymnasieskolen og yngre læger. Man vurderer, at det er vanskeligt at finde 'objektive forhold', der kan begrunde gentagne tidsbegrænsede ansættelser af disse grupper.

Ud over disse effekter forudser LO, at der kan opstå problemer for folk på tidsbegrænset akkordarbejde. Ifølge LO er det besværlige er i denne sammenhæng, at direktivet er rettet mod at forhindre misbrug, men hvis begge parter billiger ordningen, opstår der et dilemma, hvis man er stadig i strid med direktivet. En lignende oplevelse har man i FTF, hvor man først og fremmest arbejder på at sikre, at direktivet ikke ødelægger noget for eksempelvis folk i kultursektoren. Direktivet har haft til formål at forhindre misbrug af kontraktansatte, men eftersom man i FTF ikke kender til nogle eksempler på misbrug, fortolkes direktivet primært som en præventiv foranstaltning.

Samlet kan man hævde, at begge de europæiske aftaler, senere direktiver, om deltids- og tidsbegrænset arbejde har fået mærkbare reguleringsmæssige konsekvenser for de berørte grupper på det danske arbejdsmarked. Deltidsansatte der arbejder mellem 8 og 15 timer per uge, dog i enkelte overenskomster ansatte med op til 30 timer per uge, er blevet sikret en række sociale rettigheder. Det handler om rettigheder i forhold til pension, opsigelsesvarsler, løn under sygdom og lignende. Tilsvarende er der enkeltgrupper af tidsbegrænset ansatte, der har fået adgang til samme sociale rettigheder som ansatte i tidsbegrænsede stillinger. Den foreslåede nedsættelse af tærsklen for almindelige opsigelsesvarsler fra tre måneder til en måned vil få effekt for ansatte inden for bl.a. detailhandlen – fx for personer ansat i forbindelse med julehandel og udsalg. Generelt er vurde-

ringen dog, at det er relativt få der vil blive påvirket af ændringen. Mere usikkert er det, hvilket udfald eventuelle fremtidige voldgiftssager eller civile sager vil få.

3.5 Påvirkningen af 'den danske model'

Det faktum at de to europæiske aftaler/direktiver har påvirket den danske arbejdsmarkedsregulering – om end for begrænsede grupper – er i sig selv bemærkelsesværdigt, idet hovedaktørerne, på begge sider af forhandlingsbordet, op til og under forhandlingerne om de to aftaler på europæisk plan, understregede, at konsekvenserne ville blive minimale for det danske arbejdsmarked. Det skal ses i lyset af, at man principielt fastholdt, at europæisk regulering ikke måtte benyttes som 'løftestang' for overenskomstdækkede spørgsmål.

På nogle områder har parterne forhandlet ændringer igennem med afsæt i direktiverne – det er først og fremmest tilfældet på det (amts)kommunale område. I andre tilfælde er arbejdsgiversiden kommet under pres, idet faglige organisationer nu alligevel forsøger at benytte de implementerede direktiver til at forbedre vilkårene for bestemte grupper af 'atypisk' ansatte. Det er fx tilfældet for AC's grupper af tidsbegrænset ansatte på universiteterne og for RBF's såkaldte reserver inden for hotel- og restaurationsbranchen. Endelig har arbejdsgiveren så at sige måttet betale for de to ændringer af funktionærloven. Alligevel må man konstatere, at de to ændringer er kommet trods arbejdsgiverorganisationernes modstand. Netop ændringen af tærsklen for opsigelsesvarsler i funktionærloven er kommet på trods af, at beskæftigelsesministeren nærmest beklager det, men føler sig tvunget af direktivteksten.

Umiddelbart har det dog været institutionaliseringen af en implementeringsprocedure, der blev den mest omfattende og problemfyldte opgave som de to aftaler/direktiver udløste. Man kan på den baggrund spørge, om den implementeringsprocedure, der nu er ved at udvikle sig, og som meget vel kan blive modellen for den fremtidige implementering, i væsentlig grad har ændret præmisserne for, hvad man kan kalde 'den danske model'? Herunder om der i særlig grad er blevet rykket ved balancen mellem aftale og lovgivning i dansk arbejdsmarkedsregulering?

Som udgangspunkt må det slås fast, at der i forbindelse med direktiverne om deltidsarbejde og arbejdstid og tidsbegrænset ansættelse er tale om supplerende lovgivning med henblik på den ikke-overenskomstdækkede restgruppe (cirka 20 procent af samtlige lønmodtagere), der til enhver tid viger, hvis området overenskomstdækkes. Endvidere relaterer denne lovgivning sig direkte til de indgåede

overenskomster, samtidig med at de skal afspejle det pågældende direktivs minimumskrav. Netop dette punkt gav dog problemer i forhold til begge direktiver på grund af forskelligartede fortolkninger af behovet for at revidere funktionærloven, mellem ministeriet og de private arbejdsgivere. Der har fremhersket en principiel forståelse af, at skal der 'bydes over', må det ske gennem kollektive forhandlinger. Dog er der blevet stillet spørgsmålstegn ved dette fra LO's side, idet man ser en risiko for, at arbejdsgiversiden kan blive fristet af at falde tilbage på følgelovgivningen, hvis man altid kan føle sig sikker på, at den vil afspejle direktivernes minimumskrav. LO ser således gerne, at der altid er et vist usikkerhedsmoment omkring følgelovgivningen med henblik på at motivere arbejdsgiverne for forhandlingsløsninger.

Med henblik på en nærmere belysning af spillet mellem aftaler og lovgivning skal en række *fordele og ulemper ved aftaleimplementeringen* kort opridses.

Der er to fundamentale fordele ved aftaleimplementeringen, som ofte fremhæves af såvel organisationsrepræsentanter som ministerielle repræsentanter. For det første at aftaleimplementeringen giver parterne et 'ejerskab' og hermed en ansvarlighed over for de implementerede direktiver. Det er deres egne aftaler, og både arbejdsgivere og faglige repræsentanter vil være med til at sikre, at aftalerne efterleves. For det andet er det en styrke ved aftalerne, at de på grundlag af centrale rammeaftaler bliver nærmere defineret og udfyldt decentralt. Hermed kommer reguleringen tæt på den enkelte virksomhed og den enkelte medarbejder. Man kan tolke dette som en afspejling af subsidiaritetsprincippet. Yderligere kan det nævnes som en fordel, at tvister typisk kan afgøres forholdsvis hurtigt i det fagretlige system, enten på arbejdspladsniveau via tillidsmandssystemet eller højre oppe i systemet ved inddragelse af organisationerne i forhandlingerne, ved voldgift og/eller i Arbejdsretten. Modsat vil sager ved de almindelige domstole ofte blive længerevarende.

En overordnet ulempe, eller måske snarere et grundlæggende problem, ved de hidtidige aftaleimplementeringer har været, at det særligt for hovedorganisationerne på det private område har været vanskeligt at få deres forhandlende medlemsorganisationer til at sætte det ønskede fokus på EU-direktiverne. Gennemgående tyder meget på, at man på de decentrale forhandlingsniveauer har haft vanskeligt ved at se relevansen af de hidtidige direktiver. Dette sker på trods af, at der også er undtagelser, hvor fagforbund på sektorniveau ser muligheder for at forbedre vilkårene for visse medlemmer med afsæt i direktiverne. Alligevel har tendensen været, at blandt andre store forhandlingsspørgsmål bliver EU-spørgsmålene skubbet i baggrunden. Dette har ført til, at der er blevet implementeret meget tekstnært, hvilket atter har betydet, at de særlige rammebetingelser ikke er blevet udnyttet. Repræsentanter for organisationerne vurderer, at ofte har ingen af parterne i forhandlingerne hidtil kunnet se nogen fordel ved at gå ind i substansen af direktiverne. Eller ingen af parterne har egentlig ønsket at bruge

substansen i direktivet, som det tilsyneladende har været tilfældet i nogle af de mest betydningsfulde sektoraftaler vedrørende tidsbegrænset ansættelse. Målsætningen har været at skabe noget, der ikke skabte forandringer. Det er vanskeligt at hævde, at disse forhold er udtryk for principielle ulemper ved aftaleimplementering. Her er mest af alt tale om, at det substantielle indhold i direktiverne under alle omstændigheder har få konsekvenser, eller ikke fremstår som aftalemæssigt brugbart, hvorfor man ikke for alvor går ind i processen.

En ulempe er nok mest af alt, at det er vanskeligt at få overblik over den samlede aftaleimplementering. Det har vist sig at være et omfattende arbejde for hovedorganisationerne at få overblik over indholdet af de indgåede overenskomster; herunder om der er implementeret korrekt, og om man overhovedet har formået/husket at implementere et givent direktiv. Efterhånden som de decentrale forhandlingsniveauer har udviklet sig i den danske aftalemodel, er det vanskeligt at karakterisere modellen som overskuelig eller transparent. Her må det tillige bemærkes, at der i dag kun findes en ringe dokumentation af indgåede aftaler – bl.a. har vi i Danmark ikke nogen samlet registrering af indgåede kollektive aftaler.

Hertil hører også, at aftaleimplementeringen med supplerende lovgivning har skabt en model, hvor følgelovgivningen viger for opsamlingsaftalerne som atter viger for de decentrale aftaler. Hermed kan der opstå den situation vedrørende deltid eller tidsbegrænset ansættelse, at én og samme virksomhed har medarbejdere, der er omfattet af tre forskellige reguleringer. Særligt kan man forestille sig, at der kan opstå problemer, når det substantielle indhold varierer mellem decentral aftale, opsamlingsaftale og følgelov. På sin vis er det prisen for at fastholde aftalemodellens centrale position – også i implementeringen af EU-direktiver. Problemet er blevet søgt imødegået ved at give mulighed for, at der på den enkelte arbejdsplads kan indgås individuelle aftaler om, at virksomhedens overenskomst bliver den gældende regulering. Trods dette forbliver det samlet et spørgsmål om parterne på sigt forsat vil være enige om, at processen med aftaleimplementering og efterfølgende lovgivning er besværet værd, ikke mindst med hensyn til den fremtidige administration af dette sammensatte reguleringsgrundlag.

To tidsfaktorer skaber også ulemper. For det første sker det, at direktiverne 'dumper vilkårligt ned' i forhold til overenskomstperioderne. Da overenskomsterne i dag løber op til fire år, kan det betyde, at man må forhandle 'undervejs' for at sikre en rettidig implementering. For det andet tyder erfaringerne på, at det nærmest er en naturlig logik i forhandlingsforløb, at meget først kommer på plads i sidste øjeblik. Afgørende indrømmelser i forhandlinger kommer sjældent før, det er absolut nødvendigt at nå et kompromis. Problemet bliver, at også aftaleimplementerede direktiver tilsyneladende først kommer 'i

hus' på et sent tidspunkt. Her har Arbejdsministeriet, nu Beskæftigelsesministeriet, måtte lære kunsten at udarbejde følgelovgivning på meget kort tid, med fare for anklager om fodfejl og lovsjusk undervejs. Måske arbejder tiden for en løsning af disse problemer. Der er organisationsrepræsentanter, som skønner, at udarbejdelsen af følgelovgivning til aftaleimplementerede direktiver med tiden bliver ren rutine, selvom erfaringerne fra følgelovene om deltid, arbejdstid og frem til tidsbegrænset ansættelse ikke bekræfter dette.

Endvidere er det et åbent spørgsmål, om det danske Folketing vitterlig er parat til at agere 'gummistempel' til enhver tid fremover for arbejdsmarkedets parter med henblik på at sikre restgruppen. Man kan argumentere for, at uanset hvor stærkt de dominerende politiske partier priser den danske aftalemodel, så ligger det i det politiske spils natur, at man blander sig, søger indflydelse, hvis det af en eller anden grund kan se ud til at betale sig. Indtil videre må det dog konstateres, at Folketinget har respekteret parternes aftaler i følgelovgivningen, hvormed den politiske enighed omkring parternes selvregulering er blevet fastholdt. Men det er tilsyneladende også et faktum, at der til stadighed kan opstå tvister om nødvendigheden af at justere den eksisterende lovgivning med henblik på at opfylde EU-direktiver. Hidtil har funktionærloven været i centrum for disse uenigheder.

Samlet er det vanskeligt at argumentere for, at den *erga omnes* procedure, der nu er ved at etablere sig vedrørende EU-direktiver, for alvor rykker ved *balancen mellem aftale- og lovgivningselementer* i dansk arbejdsmarkedsregulering. Lovgivningen bygger på og viger for parternes aftaler – aftaleparterne spiller med andre ord en betydelig rolle i denne lovgivningsprocedure. De to europæiske aftaler, efterfølgende ophøjet til direktiver, der er blevet analyseret her, drejer sig om sociale rettigheder og beskyttelse i ansættelsen for deltids- og tidsbegrænset ansatte arbejdstid det vil sige typiske kerneområder i parternes selvregulering. Ud fra principperne i den danske aftalemodel er det derfor det naturlige udgangspunkt, at sådanne direktiver aftaleimplementeres. Men hvis det af praktiske (og EU-juridiske) grunde i større eller mindre grad anses for at være nødvendigt at gennemføre en følgelovgivning eller eventuelt en ren lovgivningsmæssig implementering, så behøver det ikke i sig selv at true principperne i aftalemodellen. Det er klart, at der derved *principielt* sker en vis forskydning i balancen mellem lovgivning og aftaler, men denne forskydning kan godt foretages på en måde, så der *reelt* ikke ændres ved det eksisterende balancepunkt. Det afgørende er i den sammenhæng, at der er etableret en konstruktion, hvor arbejdsmarkedets parter får afgørende indflydelse på den samlede implementering; det vil sige inklusive følgelovgivning.

Ud fra det princip må man sige, at implementeringerne i Danmark hidtil ikke har truet aftalemodellen. Man kan se ændringen af tidsgrænsen i funktionærloven fra 15 til 8 timer som et brud på aftalemodellen. Og det har DA klart gjort. Men

for det første kan der hertil svares, at der er tale om et område, hvor der på forhånd er sket en afvigelse fra aftalemodellen, nærmere bestemt den regulering af funktionærernes ansættelsesforhold der blev gennemført ved lov i 1938. For det andet kan man tilføje, at det set fra regeringens synsvinkel både politisk og juridisk i forhold til EU var uholdbart at holde fast ved de 15 timer. Og når parterne ikke i enighed kunne levere et forslag om ændring (som man fx gjorde det i den offentlige sektor), så efterlod det regeringen i en situation, som den måtte finde umulig. Derfor skred den ind. Her er det så det afgørende demokratiske princip om Folketingets primat, der træder i kraft, og dette princip må også aftalemodellen, jf. indledningen, rette sig efter.

Det kan dog ske efterfølgende, at de implementerede direktiver skaber *usikkerhed* omkring balancen mellem aftaler og lovgivning. Det kan ske hvis civilretlige sager, rejst på basis af følgelovgivning, fører til kendelser, der substantielt afviger fra det indhold, som ellers ligger i kollektive aftaler om samme direktiv. Det kan fx føre til, at organiserede ansatte, der ellers er dækket ind af en kollektiv aftale, vil gå til domstolene for at opnå forbedringer i ansættelsesvilkårene. Følgevirksomheden vil blive usikkerhed omkring balancen mellem aftaler og lovgivning. Usikkerhed om end af en lidt anden karakter kan også opstå, hvis faglige organisationer, der ikke kan nå til en aftale med deres umiddelbare forhandlingsmodpart, efterfølgende benytter LO/DA's opsamlingsaftale som grundlag for en voldgiftssag. Arbejdsgivermodparten vil efter al sandsynlighed udlægge dette som forumshopping, og derfor også som et skridt, der kan vanskeliggøre de ordinære kollektive forhandlinger om løn- og ansættelsesvilkår i øvrigt.

Værd at notere sig her er det, at det er de faglige organisationer, der kan blive fristet af at gå den retlige vej for at opnå bestemte forbedringer for medlemmerne. Men dilemmaet for de faglige organisationer bliver, at de vundne sejre i retslokalerne modsat kan skabe usikkerhed omkring det forhandlingssystem man ellers anser som et hensigtsmæssigt system for reguleringen af løn- og ansættelsesvilkår⁴².

Endelig skal det understreges, at med denne følgelovgivnings- eller *erga omnes*-procedure er et, om end ikke ukendt, så dog et meget sjældent fænomen gået hen og blevet institutionaliseret som del af dansk arbejdsmarkedsregulering. Tidligere eksempler på, at aftaler mellem arbejdsmarkedets parter er blevet fulgt op at supplerende lovgivning med henblik på ikke-overenskomstdækkede lønmodtagere begrænser sig til den eksisterende ferielov fra 1938 og loven om arbejdsmarkedets tillægspensioner (ATP) fra 1964. Disse lovgivningsinitiativer kom vel at mærke i stand på initiativ fra arbejdsmarkedets parter.

⁴² Jf. Jens Kristiansen, *Overenskomstsystemets Fremtidsudsigter*. Oplæg til Dansk Industri's hovedbestyrelseskonference den 28. og 29. januar 2003 om fremtidens overenskomstforhandlingssystem.

Perspektiver for de faglige organisationer

LO mener fortsat, at parterne har en interesse i at indgå aftaler uanset, at der vedtages efterfølgende lovgivning. I LO er man heller ikke af den opfattelse, at følgelovgivning, der bygger på *erga omnes* princippet, vil påvirke medlemsinteressen. LO støtter sig til det faktum, at der er lande med både høj og lav organiseringsprocent, der benytter sig af dette princip, hvorfor det ikke nødvendigvis behøver at betyde et fald i antallet af medlemmer. Derfor forventer LO heller ikke, at udviklingen nødvendigvis vil påvirke fagbevægelsens indflydelse negativt.

I FTF vurderer man, at *erga omnes* princippet er at foretrække som fremtidig model for restimplementeringen, da det sikrer parternes rolle – og hermed aftaleelementet – modsat mere selvstændige lovgivningsinitiativer fra skiftende regeringer. FTF ser dog også en fremtidig fare for, at Folketinget fristes til at køre uden om organisationerne, som tilfældet var med deltidsdirektivet. Dermed forsvinder organisationernes incitament til at bruge penge og tid på de kollektive forhandlinger. I FTF noterer man sig, at på trods af, at direktiverne lægger op til, at organisationerne skal gå ind og forhandle specifikke dele af direktivet, kan Folketinget stadig blande sig ved at overbyde eventuelle forhandlede tiltag.

I AC ser man en klar interesse i at videreføre partsinddragelsen, også i *erga omnes* processer og frygter ikke, at en sådan nuancering af aftalesystemet i forbindelse med EU-direktiver vil få mærkbare konsekvenser for aftalesystemet som sådan.

Nogle faglige repræsentanter fremhæver, at den defensive strategi i forhold til EU-reguleringen, som har præget dansk fagbevægelse, kan komme under pres som tiden går. Principielt kan det vise sig vanskeligt fra dansk side at blive ved med at argumentere for brede direktiver, der kan udfyldes nationalt, når man i sidste ende mere eller mindre blot skriver direktiverne af. Som allerede nævnt ligger en del af forklaringen i direktivernes manglende konsekvenser, men holdningen spiller også en rolle. Som en organisationsrepræsentant påpeger, er man – trods egen ageren - alligevel skuffede over, at man ikke decentralt har brugt direktiverne til noget mere. Som det også fremgik i relation til deltidsdirektivet opdagede faglige organisationer undervejs, at direktivet faktisk kunne bruge som 'løftestang' for begrænsede grupper. Man kan forestille sig, at en sådan opmærksomhed skærpes i fremtiden, og at den eksisterende forståelse mellem de faglige organisationer og arbejdsgiverorganisationerne om, at overenskomstdækkede spørgsmål ikke må påvirkes af EU-reguleringen, udhules. Dette skaber på sin side usikkerhed om balancen mellem lov og aftale. Modtrækket kunne være en generel anerkendelse af, at EU-regulering *kan* komme til at påvirke også overenskomstdækket stof, og i det omfang det er tilfældet bør sådanne sager løses ved forhandlingsbordet og ikke ved faglig voldgift eller i retssalene i øvrigt. Det bliver svært at holde Europa ude.

Interviewpersoner

Anette Bendixen,
International sekretær, FTF

Einar Edelberg,
Arbejdsretschef, Beskæftigelsesministeriet

Benny C. Hansen,
Direktør, Amtsrådsforeningen

Søren Kargaard,
International sekretær, FTF

Ole Prasz,
Faglig sekretær, FTF

Martin Teilman,
Direktør, AC

Nils Trampe,
Sekretariats chef, DA

Steven Vallik,
Juridisk konsulent, LO

Desuden er der blevet gennemført en række supplerende telefonsamtaler.

4 FINLAND: ”Snällast i klassen”

Om konsensus och partssamarbete i Finland vid förhandling och genomförande av direktiven om deltid- och visstidsarbete

Niklas Bruun och Aslög Rask

Arbetslivsinstitutet/Svenska handelshögskolan (Hanken), CIEL.

En välvillig inställning till EU-samarbetet avspeglar sig i de finska aktörernas hållning såväl till förhandlingar om och implementering av direktiven om deltid- och visstidsarbete. Det fungerande finska trepartssamarbetet och de finska lagstiftningstraditionerna gjorde att direktiven inte uppfattades som kontroversiella. Först efteråt har man märkt att direktiven också har en reell betydelse i Finland.

4.1 Bakgrund

Fakta

Deltidsarbete är mindre utbrett i Finland än i de övriga nordiska länderna. Andelen deltidsanställda i Finland uppgår enligt den officiella statistiken (1998) till ca 11 % av den sysselsatta arbetskraften, vilket innebär ungefär 250.000 personer. Också i Finland är deltidssamarbetet vanligare bland kvinnor än bland män. Bland förvärvsarbetande män utför 7-8 % deltidssamarbete, medan motsvarande andel för kvinnor är ungefär 16 %.

I Finland har också användningen av tidsbegränsade anställningsförhållanden kraftigt ökat under den senaste tiden (1999). Merparten av de nya anställningsförhållandena ingår som visstidsavtal. Visstidsanställningar är starkt bundna till konjunkturerna. Vid lågkonjunktur sjunker antalet visstidsanställningar medan det vid högkonjunktur är de visstidsanställdas antal som ökar först. Användningen av tidsbegränsade anställningsförhållanden har ökat också i andra EU-länder. Europas löntagarorganisationer har strävat efter att begränsa denna utveckling, men samtidigt har man haft problem med sysselsättningen och det har rått far-

hågor om att rigida regler kan begränsa småföretagares benägenhet till nyanställningar.

I Finland arbetar ca 17 % av löntagarna i arbets- eller tjänsteförhållanden som ingåtts för viss tid. Inom den offentliga sektorn är andelen betydligt större. Inom den statliga och kommunala sektorn arbetar 30 % av alla visstidsanställda. Visstidsarbete har varit vanligare bland kvinnor. Andelen män som har visstidsanställning uppgår till 15 %, medan visstidsarbetsförhållanden bland kvinnliga löntagare uppgår till 21 %. I Finland har andelen av visstidsarbetsförhållanden ökat bland alla yrkesgrupper under 1990-talet. Visstidsarbetsförhållanden är vanligast inom undervisningssektorn, hälsovårds- och socialsektorn, hotel- och näringsområdet, byggnadsarbete, jord- och skogsbruk samt servicebranschen.

Visstidsarbetsförhållanden är mest typiska för unga och för löntagare som är i början av sin karriär. Jämfört med andra löntagare har visstidsanställda arbetstagare oftast en högre utbildning. Den finländska arbetsmarknaden är starkt fördelad i kvinnors och mäns arbetsmarknad. Inom industrin används inte visstidsanställningar och där är också kvinnornas andel av arbetskraften låg. Inom service- och den offentliga sektorn däremot är de visstidsanställdas andel hög och där är också kvinnornas andel av arbetskraften hög. Det är också en skillnad mellan kvinnors och mäns anställningsavtal. Visstidsanställning har ökat bland kvinnor och sjunkit bland män under slutet av 90-talet. Visstidsanställningar har också blivit vanligare bland kvinnor över 30 år samt bland kvinnor med högre utbildning. Denna trend syns inte bland manliga arbetstagare. De män som är anställda med visstidsarbetsavtal har lägre utbildning än kvinnor som jobbar som visstidsanställda.

Inom EU finns de flesta visstidsanställda i Spanien och Portugal. Finland ligger på tredje plats.

Frågan om regleringen av tidsbegränsade anställningar och deltidanställningar har sedan 1980-talet stått på den politiska agendan i Finland. Enligt 1970 års arbetsavtalslag, som reviderats i flera revideringar var tillsvi- daren avtal huvudregel och tidsbegränsade anställningar endast möjliga av en rad i lagen uppräknade skäl. Under lågkonjunkturen i början av 1990-talet gjordes vissa tillfälliga liberaliseringar av denna lagstiftning. Också deltidanställdas ställning förbättrades under 1980-talet, bland annat gavs de företrädesrätt till heltidsanställningar, då sådana blev lediga.

Tiden för förhandlingarna om direktiven om deltid- och visstidsarbeten sammanföll tidsmässigt med den nationella finska beredningen av en ny arbetsavtalslag. Beredningen innebar en omfattande helhetsreform, som pågick under åren 1995-2000, då en regeringsproposition avgavs till riksdagen. Den nya lagen trädde slutligen i kraft den 1 juni 2001 och den innehöll även regler som uttryckligen avsåg att förverkliga de krav som de två ifrågavarande EG-direktiven innefattade. Samtidigt innebar detta att själva direktivimplementeringen i Finland

kom att bli en del av ett mera omfattande förhandlingsspel. De centrala finska arbetsmarknadsorganisationerna spelade nämligen en central roll vid arbetsavtalslagens tillkomst. De ingick i en kommitté med så kallad trepartssammansättning som svarade för lagstiftningens beredningsarbete.

Direktivimplementeringens särskilda finska kontext ledde också till att den kanske fick mindre uppmärksamhet och rön mindre intresse än om den hade hanterats som ett separat, särskilt lagstiftningsprojekt.

Finska aktörer på arbetsmarknaden

Det så kallade trepartssystem som kännetecknar de finska arbetsmarknadsförhållandena innefattar ett samarbete mellan de tre parterna, nämligen regeringen, löntagare- samt arbetsgivarorganisationerna. Löntagarnas centralorganisationer är FFC (Finlands fackförbunds centralorganisation eller finska LO), FTFC (Finlands tjänstemannaorganisation som motsvarar svenska TCO) och AKAVA (Finlands akademikerorganisation). Av arbetsgivarnas centralorganisationer är TT (Industrins och arbetsgivarnas centralförbund) samt Servicearbetsgivarna de största. Inom den offentliga sektorn bildar kommunarbetsgivarna en separat organisation, medan statens arbetsgivarverk fungerar som arbetsgivarpart inom den statliga sektorn.

4.2 Politikformuleringsfasen

De fackliga organisationerna

När utkastet till mandaten för deltids- samt visstidsarbete kom till de finska fackliga organisationerna behandlades utkastet enligt organisationernas interna regler för beslutsfattande. Inom FFC var arbetsmiljöavdelningen den avdelning som hade ansvaret. Utkastet skickades sedan vidare till de fackliga organisationernas medlemsförbund för kommentarer samt för att få synpunkter på vad som ytterligare borde behandlas i mandatet. Utkastet behandlades efter detta i FFC:s ledningsgrupp och slutligen gjorde FFC:s styrelse beslutet om att bevilja EFS en förhandlingsfullmakt.

Centralorganisationerna (FFC, FTFC, AKAVA) diskuterar sinsemellan vem som deltar i EFS' förhandlingar för Finlands del. Naturligt är att det är den eller de centralorganisationer som har det största intresset i frågan. Vid EFS' förhandlingar inför ramavtalet om deltidsarbete deltog från Finland en person som kom från FFC. Vid EFS' förhandlingar inför ramavtalet om visstidsarbete deltog två personer från Finland. Den första personen kom från FTFC och innehade en plats i EFS' förhandlingskommitté. Den andra personen kom från FFC och innehade en expertplats vid EFS' förhandlingar. Man grundade också nationella referensgrupper med representanter från de fackliga organisationernas medlemsgrupper.

Målet med ramavtalen från finsk sida var att förbättra deltidsarbetares och visstidsarbetares situation på arbetsmarknaden. I både Finland och EG hade processen för att förbättra deltids- och visstidsarbetandes ställning börjat samtidigt. Detta mål skrevs redan in i statsminister Lipponens första regeringsprogram (1995 – 1999) genom vilket man konstaterat behovet av lagförändringar för deltids- och visstidsanställda. Detta underlättade mycket de fackliga organisationernas arbete.

Målsättningarna inför förhandlingarna om ramavtalet om deltidsarbete

Från början var det tänkt att förhandlingarna på europainivå skulle gälla olika typer av så kallade atypiska arbetsförhållanden och FFC skrev sina målsättningar inför dessa förhandlingar. Först vid ett senare skede bestämdes det inom EFS att förhandlingarna endast förs för ett ramavtal om deltidsarbete. FFC skrev vid detta tillfälle inga nya målsättningar inför förhandlingarna för ramavtalet om deltidsarbete utan utgick från målsättningarna som skrivits för förhandlingarna om atypiska arbetsförhållanden.

FFC:s huvudmålsättningar inför förhandlingarna om ramavtalet för deltidsarbete var följande:

- Deltidsarbetstagare och personer arbetsavtal som gäller tillsvidare skall behandlas opartiskt i förhållande till arbetstiden.
- Det som stadgas på europainivå får inte förhindra medlemsstaterna att på nationell nivå stifta förmånligare bestämmelser för deltidsarbetstagare.

Förhandlingsresultatet

Själva ramavtalet uppfattades som ett litet nederlag för de fackliga organisationerna och man ansåg att det var arbetsgivarorganisationerna som vunnit på förhandlingarna och direktivets tillkomst. Arbetsgivarorganisationerna ställde sig också direkt positiva till direktivet. Inom FFC:s styrelse i Finland gjorde man grundliga överväganden innan man godkände förhandlingsresultatet.

Målsättningarna inför förhandlingarna om ramavtalet om visstidsarbete

FFC:s huvudmålsättningar inför EFS' förhandlingsmandat var följande:

- Ramavtalets mål skall vara att utveckla arbetsmarknaderna så att man främjar en ökning och stabilisering av permanenta arbetsförhållanden. Ett sådant avtal på europainivå vars syfte är att främja användningen av visstidsavtal skall inte godkännas.
- Avtalet skall erbjuda ett minimiskydd och skall inte få förhindra medlemsländerna från att tillämpa en högre skyddsnivå till förmån för arbetstagarna.
- Avtalet skall gälla löntagare i både arbets- och tjänsteförhållande (privat och offentlig sektor)
- Avtalet skall begränsa användningen av visstidsarbetsavtal så att de bara kan användas då arbetets eller arbetskraftens behov är verkligt tillfälligt.

- Ifall behovet av arbetskraft är fortgående skall inte visstids arbetsavtal kunna användas.
- Avtalet skall förbättra säkerheten i arbetsavtalsförhållandet samt arbetsvillkoren för visstidsanställda personer. Visstids- och tillsvidare i kraft varande arbetsavtals arbetsvillkor skall vara jämställda.

Förhandlingarna och förhandlingsresultatet

Förhandlingarna inför ramavtalet om visstidsarbete var svårare än förhandlingarna inför deltidarbete och det krävdes tilläggstid för att uppnå ett resultat. Vid förhandlingarna om visstidsdirektivet försökte man förverkliga målsättningarna enligt mandatet. De fackliga organisationernas mål var att försöka begränsa visstidsarbetet. Jämställdhetspolitiska frågor hade också betydelse. De frågor som behandlades gällde diskriminering och jämställdhet och man skrev som resultat in en klausul om icke diskriminering. I Finland har den jämställdhetspolitiska frågan haft stor betydelse eftersom det är mycket mera kvinnor som jobbar med deltid- och visstidskontrakt.

Facket i Finland och de andra nordiska länderna försökte enligt uppgift vid förhandlingarna inför visstidsdirektivet starkt främja ett restriktivt användande av visstidsavtal. De borde bara användas om de verkligen behövs. FFC ansåg att förhandlingarna inte ledde till att rätten att använda visstidsavtal blev så begränsad som väntat. Man måste också kompromissa med arbetsgivarorganisationerna som mer betonade visstidsavtalet som ett positivt fenomen. De fackliga organisationerna förde fram det att de måste finnas verkligt objektiva grunder för att anställa någon på visstidsavtal redan från första anställningen. Det är oklart om bestämmelserna i ramavtalet gäller att objektiva skäl måste finnas redan från första eller först från och med den andra anställningen. I Finland är detta inget problem eftersom det redan år 1984 skrevs in i Finlands lag att objektiva skäl måste finnas redan från första anställningen.

Arbetsgivarorganisationerna

Förhandlingarna

Vid förhandlingarna inför ramavtalen om deltid och visstid var det vid båda tillfällena en representant från TT som deltog.

Förhandlingsmandatet inför förhandlingarna ges av UNICE:s ordföranderåd. UNICE:s ordföranderåd är det högsta beslutsfattande organet på arbetsgivar sidan. TT:s styrelseordförande är medlem där. Efter att UNICE:s ordföranderåd gett ett mandat kan UNICE:s grupp börja agera. På TT:s byrå i Helsingfors funderar man vilket mandat Finlands representant behöver för att agera vid förhandlingarna. Mandatet behandlas av UNICE:s kommitté för sociala angelägenheter och godkänns slutligen av UNICE:s ordföranderåd. Det fanns

några ramvillkor för mandaten för ramavtalen, ramarna var klara men mandaten var inte detaljerade.

De förhandlingsstrategier man hade på arbetsgivarsidan var att flexibilitet på den europeiska arbetsmarknaden är mycket viktigt. Man ser deltids- och visstidsarbetet som naturliga anställningsformer. De europeiska firmorna klarar sig inte mot sina konkurrenter, t.ex. de asiatiska firmorna, utan olika sorters arbetsavtal. Det är samtidigt en fråga om konkurrens.. Angående den jämställdhetspolitiska frågan i förhandlingarna var den viktig därför att så många kvinnor i Finland deltidsarbetar. Det är dock främst de fackliga organisationerna som i förhandlingarna för fram sakens jämställdhetspolitiska aspekt.

Under förhandlingarna hade man samarbete med svenskar och danskar på arbetsgivar-nivå, man höll kontakt och diskuterade tillsammans. Under förhandlingarna i Bryssel hade UNICE och CEEP samarbete. Suomen Yrittäjät (SY), dvs den finska organisationen för småföretag är medlem i UEAPME (små- och medelstora företagens arbetsgivarförbund) och de samarbetar också i Bryssel.

Förhandlingsresultatet

Arbetsgivarorganisationerna var nöjda med förhandlingarna och tyckte att arbetsmarknadsparterna var den avgörande nyckeln i förhandlingarna. Man tyckte också att man reellt hade kunnat påverka förhandlingarna. Särskilt var man nöjd med resultatet med tanke på hur många olika kulturella skillnader som representerades vid förhandlingarna. I framtiden skulle det vara viktigt att utreda också andra regleringsformer i arbetslivet än direktiv.

Sammanfattning

Den lojala och positiva attityd som generellt präglar det finska EU-samarbetet kommer tydligt till uttryck också i de centrala arbetsmarknadsorganisationernas förhållande till sina europeiska samarbetsorganisationer. Både på arbetstagar- och arbetsgivarsidan har man en positiv grundinställning till europasamarbetet. Det trepartssamarbete som bedrivs på europeisk nivå är också relativt lätt att länka ihop med det pragmatiska trepartssamarbete som nationellt inom Finland bedrivits på myndighetsnivå inom ramen för de så kallade inkomstpolitiska uppgörelserna allt sedan slutet av 1960-talet.

De finska centralorganisationernas positiva inställning till EU-samarbetet kan naturligtvis inte enbart ses som ett resultat av den allmänna finska EU-politiken som är pragmatisk och lojal och ofta av kritiker karaktäriseras som en strävan att vara "snällast i klassen" ibland rentav på bekostnad av nationella intressen. Man bör också förstå att EU-samarbetet har gett centralorganisationerna en ny och viktig arbetsmarknadspolitisk roll i en situation där enskilda förbund i allt större utsträckning velat sköta avtalspolitiken utan inblandning från centralorganisationerna. Inom organisationshierarkin har alltså EU-samarbetet gett de nationella

centralorganisationerna nya viktiga uppgifter. Lagstiftningsuppgiften passar också väl ihop med finska traditioner, eftersom centralorganisationerna i Finland traditionellt spelat en viktig roll i detta arbete.

4.3 Implementeringsfasen

Implementeringsprocessen genom trepartsförhandlingar under ledning av arbetsministeriet

Direktiv implementeras i allmänhet i Finland genom lag så att de skall beröra alla medborgare. Kollektivavtalen kompletterar ofta lagen på arbetsrättens område. I Finland kan direktiv ofta implementeras genom att man reviderar tidigare existerande lagar som skrivs om enligt behov. Ifall det inte finns existerande lagstiftning stiftas ny.

År 1995 tillsatte statsrådet en kommitté under arbetsministeriet som skulle förnya arbetsavtalslagen. (ArbavtL) I samband med denna helhetsreform har också de två nya direktiven behandlats och implementerats i lagstiftningen. Den nya arbetsavtalslagen trädde i kraft 1.6.2001.

Direktivet om deltidarbete skulle implementeras senast den 20 januari 2000 men eftersom det då pågick en helhetsreform av den finska arbetsavtalslagen implementerades de båda direktiven slutligen då den nya arbetsavtalslagen trädde i kraft den 1 juni 2001. I lagens förarbeten konstateras att lagen bland annat syftar till att implementera direktiven om deltid- och visstidsarbete till den del de hör till arbetsavtalslagens område (HE 157/2000 rd, 45ff).

De ändringar som uttryckligen gjorts i finsk lagstiftning vid implementeringen är följande:

Arbetsavtalslagen:

- I stadgandet *Diskrimineringsförbud och opartiskt bemötande* infördes ett nytt moment utgående från klausulerna om icke-diskriminering i direktiven om deltid- och visstidsarbete. I förarbetena konstateras att stadgandet grundar sig på direktiven (HE 157/2000 rd, 73):

I anställningsförhållanden för viss tid eller på deltid får inte enbart på grund av arbetsavtalets giltighetstid eller arbetstidens längd tillämpas ofördelaktigare anställningsvillkor än i andra anställningsförhållanden, om det inte är motiverat av objektiva skäl. (2 kap 2.2 §)

- *Arbetsgivarens skyldighet att erbjuda deltidanställda arbete* reglerades på följande sätt:

Om arbetsgivaren behöver flera arbetstagare för uppgifter som är lämpliga för sådana arbetstagare som redan arbetar på deltid, skall arbetsgivaren erbjuda de deltidsanställda dessa arbeten oberoende av 6 kap. 6§ (2 kap 5 §)

Om mottagandet av ett arbete som avses i 1 mom. förutsätter sådan utbildning som arbetsgivaren med hänsyn till arbetstagarens lämplighet rimligen kan ordna, skall arbetstagaren ges sådan utbildning.

- Stadgandet *Information om platser som blir lediga* lyder:

Arbetsgivaren skall enligt vedertagen praxis i företaget eller på arbetsplatsen informera allmänt om platser som blir lediga för att säkerställa att även deltidsanställda och visstidsanställda har samma möjligheter att söka sig till dessa platser som ordinarie arbetstagare eller heltidsanställda (2 kap 6 §).

- Stadgandet *Ombildning av anställningsförhållande på deltid* lyder:

På en uppsägningsgrund som avses i 3 § får arbetsgivaren med iakttagande av uppsägningstiden ensidigt ombilda ett anställningsförhållande till anställningsförhållande på deltid (7 kap 11 §)

Dessa tre stadganden utgår alla från klausul 5, Möjligheten att arbeta deltid i direktivet om deltidsarbete samt från klausul 6, Information om anställningstillfällen i direktivet om visstidsarbete.

Den finska arbetsavtalslagen utgår från att samtliga personer vars normala arbetstid understiger den i lag eller avtal definierade ordinarie arbetstiden för en heltidsanställd är att betrakta som deltidsarbetande.

Övrigt:

I samband med direktivimplementeringen har man upphävt 14 § 2 moment i personalfondslagen som lydde:

I fondens stadgar kan det bestämmas att i stadgarna närmare angivna personer som står i arbets- eller tjänsteförhållande på viss tid eller som hör till företagets eller ämbetsverkets ledning inte är medlemmar i fonden.

Detta stadgande upphävdes för att kraven på icke-diskriminering enligt direktivet om visstidsarbete skulle uppfyllas.

Det diskuterades också att lagen om samarbete inom företag 22.9.1978/725 borde gås igenom och skrivas om men utgående från dessa två direktiv. Här vidtogs slutligen inga åtgärder.

Inom den statliga och kommunala sektorn kan man vara anställd antingen genom privaträttsligt arbetsavtal eller i offentligrättsligt tjänsteförhållande. Arbetsavtalslagen gäller för anställda med arbetsavtal och de finns främst inom den privata sektorn. För personer i tjänsteförhållande implementeras direktiven till en del direkt i deras tjänstekollektivavtal. Så till exempel vad avser villkor för in-tjänande av semesterförmåner.. Personalfondslagen berör inte alls statligt och kommunalt anställda så ändringen i den lagen implementeras inte heller i deras tjänstekollektivavtal. Inom den statliga och kommunala sektorn finns det mycket visstidsanställningar och det är tveksamt om direktiven på alla punkter, exempelvis diskrimineringsförbudet implementerats på ett korrekt sätt.

I Finland tillämpas bestämmelserna i direktivet om visstidsarbete enligt arbetsavtalslagen så att det måste finnas skäl och objektiva grunder för att man skall kunna ingå visstidsavtal men avtalen kan förnyas hur många gånger som helst. Det finns inget begränsat antal av på varandra följande visstidsavtal som får ingås. Förstås kan man då ställa frågan om arbetsgivaren har ett permanent behov av en tillsvidareanställd person istället och alltså saknar objektiva grunder för att ingå ett visstidsavtal. Här är det också mera fråga om arbetsgivarpolitik.

Myndighetssynen på implementeringen

Inga nya speciella kommittéer eller råd etablerades för implementeringen av dessa direktiv utan statsrådet hade i detta fall endast tillsatt en kommitté för att om-arbeta arbetsavtalslagen. Myndigheterna deltog i implementeringsprocessen tillsammans med alla parter, det vill säga med arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna i de så kallade trepartsförhandlingarna. Man ser först om arbetstagar- och arbetsgivarparterna är eniga om vad som behöver göras och ifall det finns någonting som måste göras för att direktiven skall uppfyllas. Ibland kan det vara svårt att uppfylla alla krav i direktivet. De kan ibland inte ha de förväntade effekterna på det nationella planet. Då implementerar man inte direktivet helt enligt dess bestämmelser utan bestämmer att lagen på vissa punkter får förbli enligt dess ursprungliga formulering.

Myndigheternas mål och motiv har varit att få fram det mest fördelaktiga vid implementeringsprocessen. Alla arbetstagarare skall få samma behandling i form av till exempel ersättningar oberoende av om de är heltids-, deltids-, eller visstidsanställda. Myndigheternas mål har också varit att lagstiftningen är klar och redig och att direktiven implementeras rätt. Vid lagstiftningsarbetet måste man också beakta de internationella åtaganden som Finland gjort i form av internationella avtal (Europarådet, ILO mm) och myndigheterna bär i sista hand ansvar för att så sker.

Det var inga speciella intressekonflikter vid implementeringen. Arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna kommer också med krav om nya lagar som be-

hövs och säger till om sådant som behöver förändras. Man arbetar i en relativt god samarbetsanda och söker balanserade, rättvisa lösningar.

För framtiden tror myndigheterna att den nationella policyn på arbetsmarknaden kommer att förändras och utveckla sig. Olika arbetsformer tas mer i beaktande och arbetsmarknaden blir mera varierande med olika sorters arbetsavtal.

Fackliga organisationerna

Vid implementering strävar de fackliga organisationerna också efter att få in besluten i kollektivavtal fast de redan funnits inskrivna i lagen. Om bestämmelserna också finns i kollektivavtalen kan en tvist om bestämmelsernas innehåll föras till arbetsdomstolen där hela processen blir snabbare och billigare.

Vid implementeringsprocessen var facket oenigt med arbetsgivarparten om vad som borde ingå i lagstiftningen och vad direktiven förutsätter. I lagen om samarbete inom företag tyckte arbetstagarorganisationerna att tröskeln borde vara lägre för att också visstidsarbetare lättare skulle kunna räknas med. Angående personalfondslagen tyckte arbetsgivarna att lagen inte behövde ändras men slutligen kom man överens att det skall göras.

Arbetstagarorganisationerna efterlyste att direktiven borde skrivas klarare så att ingenting blir oklart. Arbetstagarorganisationerna tyckte att implementeringen blev på hälft. De tyckte att trepartsförhandlingarna inte togs på allvar och att t.ex. semesterlagen borde ha gått igenom för eventuella förändringar. Semesterlagskommittén behandlar för tillfället eventuella lagändringar utgående från direktiven så detta är ännu under arbete. Överhuvudtaget borde alla lagar där det finns en bestämmelse att man måste överstiga en viss tröskel innan förmånen betalas ut granskas noggrant enligt arbetstagarorganisationerna. Man var slutligen nöjd med hur arbetsavtalslagen utformades.

De motiv och mål som arbetstagarorganisationerna hade vid implementeringsprocessen var att förbättra alla del- och visstidsarbetares situation. Också regeringen Lipponen hade samma målsättningar. Implementeringsprocessen underlättades därför att ändringar i lagstiftningen redan gjorts tidigare.

Arbetsgivarorganisationerna

TT var nöjd med implementeringsprocessen. Implementeringen underlättades naturligt av det att det redan traditionellt i Finlands lagstiftning färdigt har funnits bestämmelser som berör deltids- och visstidsarbetare.

Motiven och målen för implementeringsprocessen var att göra det som måste göras. Andra saker talar man om i andra sammanhang. Man var nöjd med implementeringsprocessen och tyckte att trepartsförhandlingarna fungerade bra eftersom löntagarorganisationerna och arbetsgivarorganisationerna har en så stark roll.

4.4 Effekterna av direktiven

Fackliga organisationerna

De fackliga organisationerna anser att effekten av direktiven är mycket blygsam. För vissa arbetstagare kommer de att föra med sig en positiv förbättring främst i och med diskrimineringsförbudet.

De fackliga organisationerna tycker att effekterna för tidsbegränsat anställda borde vara de samma som för tillsvidare- och permanentanställda, det vill säga samma möjligheter till karriär och skolning. Detta går långsamt framåt inom företagen men det utvecklas hela tiden. Arbetstagarorganisationerna övervakar att förmånerna är de samma för alla arbetstagare samt att lönerna är jämställda.

Arbetstagarorganisationerna arbetar för jämlikhet på arbetsmarknaden. Det är mera arbetsgivarorganisationerna som är positiva till direktivens tillkomst eftersom del- och visstidsarbete är en mycket attraktivt användningsform av arbetskraft sett ur arbetsgivarens synvinkel. Det kan vara ett billigare alternativ än att ge tillsvidare och permanenta arbetsavtal.

Arbetstagarorganisationerna tycker att det interna tillvägagångssättet inom trepartsförhandlingarna fungerar. Man diskuterar tillsammans och om någon part tycker att det är något som inte fungerar på arbetsmarknaden eller att någon lag borde ändras för den parten saken vidare. Alla parter övervakar själv att direktiven följs. De fackliga organisationerna tycker inte heller att dessa två direktiv har inverkat på deras roll eller maktposition. Inom den sociala dialogen är arbetstagarorganisationerna med i förhandlingarna och kan starkt påverka.

De fackliga organisationerna poängterade att de utgår från att arbetstagarna skall vara tillsvidare anställda, att det är det vanliga anställningsförfarandet. Om det finns orsak att ingå många visstidsanställningar efter varandra så betyder det att företaget har behov av en person som jobbar tillsvidare med arbete och då skall arbetskontraktet ingås som ett permanent arbetsavtal från början och inte förnyas som visstidsavtal flera gånger efter varandra.

Slutligen var inte effekterna för Finlands del så stora eftersom, som ovan redan nämnts, man redan under de senaste åren utgående från statsminister Lipponens första regeringsprogram hade förnyelser på agendan för att förbättra visstidsarbetares situation.

Arbetsgivarorganisationerna

De effekter som arbetsgivarna speciellt nämnde var att deltidsarbetsavtal och visstidsarbetsavtal erkänns som legitima anställningsformer i lagstiftningen och i praktiken. De praktiska effekterna av direktiven har hittills inte varit så värst stora men det kan komma mer på det allmänna planet.

Förhandlingarna på EU-nivå kan inverka på arbetsmarknaden i framtiden. Förut har allt skett på hemmamarknaden i Finland men nu måste man också ta i be-

aktande vad som händer och görs i Europa och på EU-nivå. Det kommer att inverka på den finska marknaden i framtiden.

Förhandlingarna på EU-nivå har inte rubbat arbetsmarknadsparternas roller eller maktpositioner. De är en del av det officiella samarbetsmaskineriet och arbetsgivar- liksom arbetstagarorganisationernas roller har alltid varit mycket starka i Finland.

Rättstillämpningen

Den allmänna uppfattningen bland organisationer och myndigheter var att implementeringen av deltid- och visstidsdirektiven inte innebär någon större förändring av rättsläget, eftersom de krav direktiven uppställer redan från tidigare är väl tillgodosedda i finsk lagstiftning. Denna uppfattning har i praktiken inte helt motsvarat verkligheten, relativt snabbt uppstod i arbetsdomstolens praxis några rättsfall där de nya reglerna kom att tillämpas.

Finska arbetsdomstolen (AD) har tagit ställning till betydelsen av arbetsavtalslagens diskrimineringsförbud i några rättsfall. Här nedan refereras tre rättsfall som nyligen varit uppe i AD. De behandlar alla deltidarbetstagares rätt till arbetstidens förkortningsledigheter.

I rättsfallet AD 2001-58 behandlades hur bestämmelserna för arbetstidens förkortningsledigheter skulle tillämpas på deltidarbetstagare. Förkortningsledighet är en särskild i kollektivavtal avtalad arbetstidsförkortning som tillkommer dem som arbetar heltid. I detta rättsfall hade arbetsledarna A och B på Schauman Wood Oy:s fabrik i Kuopio gått i deltidspension så att de delade på tjänsten som förädlingsavdelningens arbetsledare. A hade förut ensam skött denna tjänst som är ett dagsjobb med 40 timmars arbetsvecka, dvs ett heltidsarbete. Efter det delade A och B på tjänsten så att de turvis har varit två veckor på jobb och två veckor på deltidspension. För detta har de båda betalats hälften av den lön som betalas för en heltidstjänst som arbetsledare. Frågan i rättsfallet var huruvida A och B var berättigade till arbetstidens förkortningsledighet enligt kollektivavtalet när de hade arbetat som deltidanställda arbetstagare eller bestäms deras arbetstid enligt en 40 timmars arbetsvecka?

AD dömde till A:s och B:s fördel att A och B är berättigade till förkortad arbetstid som bestäms i förhållande till den verkliga arbetstiden som en heltidsanställd arbetstagare i samma tjänst gör. Detta eftersom en heltidsanställd arbetsledares verkliga arbetsvecka uppgår till 36,7 timmar i veckan, då förkortningsledighetens inverkan medräknas.

I rättsfallet AD 2001-52 hade två arbetstagare vid Kvaerner Masa-yards gått i deltidspension efter att ha arbetat som heltidsanställda med en 40 timmars arbetsvecka. Vid övergången hade man med ingendera arbetstagaren kommit överens om att ända på arbetstidens form. Båda arbetstagarnas löner hade ändå som en följd av övergången till deltidspension sänkts så att lönen motsvarade en 40 tim-

mars arbetsvecka fast arbetstagarna hade varit i den tro att de skulle vara berättigade till arbetstidens förkortningsledighet liksom de hade varit berättigade till före deltidspensioneringen. AD dömde liksom i det föregående fallet att arbetstagarna var berättigade till förkortad arbetstid som bestäms i förhållande till den verkliga arbetstiden som en heltidsanställd arbetstagare i samma tjänst gör.

I rättsfallet AD 2000-8 handlade det om två arbetstagare på Kiitoliikenne Saari Oy som gått i deltidspension och om deras rättighet till årsarbetstidens förkortningsledighet. Deras jobb motsvarade också en 40 timmars arbetsvecka och när de inte gavs förkortningsledighet för sin arbetstid så arbetade de i förhållande till heltidsanställda två veckor mera i året. Detta är diskriminering av deltidssamarbetstagare. AD dömde att arbetsgivaren i efterhand måste betala ersättning för utblivna förkortningsledigheter av årsarbetstiden till de båda arbetstagarna.

Dessa rättsfall visar alltså att likabehandlingsprincipen kan ge utdelning till deltidssamarbetstidens fördel i olika kollektivavtalsreglerade situationer. Domsluten kom som en överraskning för många inom arbetsmarknadsorganisationerna och är i någon mån omdiskuterade. De visar i varje fall att frågan om direktivens och de nya reglernas betydelse inte enbart är teoretisk.

4.5 Sammanfattning

För Finlands del var tillkomsten av direktiven om deltids- och visstidsarbete processer som präglades av partssamarbete och en positiv och konstruktiv inställning till arbetsmarknadsavtal på EU-nivå. Här kommer alltså såväl den allmänna lojala finska inställningen till EU-samarbetet som det relativt väl fungerande partssamarbetet på nationell nivå till uttryck.

Tillkomstprocessens attityder avspeglar sig också i implementeringsprocessen. Samtidigt står det klart att de parter som deltagit i förhandlingarna har haft lättare att delta i implementeringen. Sålunda är implementeringen inom den offentliga sektorns arbetsrätt fortfarande på hälft; den del av arbetsmarknaden som inte regleras av arbetsavtalslagen kan inte enligt vår uppfattning fullt ut ha ansetts implementerat direktiven också om man med utvidgande tolkningar av gällande rätt kan hävda motsatsen.

Parternas positiva inställning till direktiven bottenar också i uppfattningen att man redan från tidigare löst problemen på nationell nivå och att direktiven inte innebär något nytt för Finland. Redan nu har dock rättspraxis visat att den praktiska betydelsen av direktiven och implementeringslagstiftningen också i Finland är större än vad parterna räknade med. Några strukturella nyheter eller problem kan man dock inte tala om.

Referenslistan

Direktivet om deltidarbete 1997/81/EG
Direktivet om visstidsarbete 1999/70/EG

Lagar:

Arbetsavtalslagen 55/2001 (ArbavtL) och regeringsproposition 157/2000 rd.
Lagen om alterneringsledighet 1995/166
Lagen om samarbete inom företag 22.9.1978/725
Lagen om studieledighet 1979/273
Personalfondslagen 15.9.1989/814
Semesterlagen 272/1973

Intervjuade personer

Arbetsgivarorganisationer:

Mikko Nyssölä TT (Industrins och arbetsgivarnas centralförbund)

Arbetsministeriet:

Tarja Kröger
Raila Kangasperko
Jouni Lemola

Fackliga organisationer:

Jorma Rusanen FFC (Finlands fackförbunds centralorganisation)
Kirsti Palanko-Laaka FFC

Finansministeriet, Statens arbetsmarknadsverk:

Lasse Kiiwanen
Tuija Wilska
Risto Leikas

Kommunala sektorn:

Elina Vartiainen-Hynönen

5 NORGE: *Pragmatisk tilpasning*

Om vektleggingen av deltakelse i forhandlingsprosessen og en lite omstridt implementering av direktivene om deltid og midlertidige ansettelse i Norge

Kristine Nergaard, Fafo

Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å implementere direktivene om deltid og midlertidige ansettelse. Norske organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden legger også betydelig vekt på å delta i forhandlingene gjennom sine medlemskap i DEFS og UNICE. Implementeringen av de to aktuelle direktivene har i liten grad skapt diskusjon i Norge, og medførte bare mindre endringer i eksisterende bestemmelser. Selv om partene i Norge prinsipielt ser positivt på muligheten for å avtaleimplementere denne type direktiver, ble dette betraktet som lite aktuelt når det gjaldt bestemmelser om deltid og midlertidige ansettelse.⁴³

5.1 Innledning

Norge og EU/EØS

Norge står utenfor EU, men EØS-avtalen sikrer Norge – sammen med Island og Liechtenstein – adgang til det indre marked, og forplikter Norge på en rekke områder vis-à-vis EU. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å implementere direktivene om deltidsansatte og midlertidige ansettelse.⁴⁴ Norske arbeidsgiver-

⁴³ Jeg vil takke alle informanter som har bidratt til denne analysen. Flere av disse har også lest og kommentert hele eller deler av dette kapitlet. I tillegg en takk til Jon Erik Dølvik, Fafo, og Lene Hyldtoft, FAOS, som har lest og kommentert utkast til denne analysen.

⁴⁴ Aktuelle direktiver/bestemmelser inkluderes i EØS-avtalen gjennom vedtak i EØS-komiteen. Det eksisterer også et overvåkningsorgan (ESA) som skal sikre at avtalen overholdes, og saker kan om nødvendig bringes inn for EFTA-domstolen. Norske borgere kan imidlertid ikke reise saker inn for EU-domstolen (eller EFTA-domstolen). I den grad privatpersoner

og arbeidstakerorganisasjoner har dessuten vært med på å forhandle avtalene som ledet fram til disse direktivene via sine medlemskap i UNICE og DEFS (ETUC).

Det norske folk har i to folkeavstemninger (1972 og 1994) sagt nei til å slutte seg til EU (EF), til tross for at det ved begge anledninger har vært et klart flertall for et medlemskap i Stortinget og i den øvrige politiske og administrative elite. Det har også vært politisk strid om EØS-avtalen og de forpliktelser dette påfører Norge. Den rådende oppfatning er dog at denne avtalen er svært viktig for norske interesser, ikke minst når det gjelder næringspolitiske/handelspolitiske spørsmål.

Norge har i løpet av de senere årene implementert et stort antall beslutninger fra EU-systemet, inkludert direktiver som dreier seg om arbeidsliv og arbeidsmiljø. Hvis man tar utgangspunkt i den uenigheten som det har vært om EU, og dels også EØS-avtalen, har det vært overraskende lite politisk kontrovers om det store flertall av disse sakene. De ulike arbeidslivs- og arbeidsmiljødirektivene har for eksempel i liten grad ført til politisk strid i Norge. Andre direktiver, blant annet bestemmelser om matvaresikkerhet og tilsetninger i mat, patentdirektivet m.v. har derimot skapt betydelig debatt. Alt i alt kan man si at norske myndigheter og arbeidslivets parter har et pragmatisk forhold til EU og de forpliktelser Norge har via EØS-avtalen.

Norske myndigheter arbeider for å sikre størst mulig innflytelse over de beslutninger på EU-nivå som får betydning for Norge, blant annet ved å bruke de rettigheter som ligger i EØS-avtalen, ved jevnlig kontakt med EU-myndighetene i Brussel og gjennom kontakt med myndighetene i de øvrige nordiske land. Den senere tid rapporteres det om økende bekymring for at Norges mulighet til å påvirke beslutninger i EU-systemet er i ferd med å bli svekket, og at dette kan bli forsterket i og med EUs utvidelse østover. Norske myndigheter understreker at det derfor er viktig at Norge gjennomfører allerede vedtatt EØS-regelverk i norsk lovgivning så snart som mulig samt «å bidra til at nytt, EØS-relevant regelverk blir behandlet og vurdert for innlemmelse i EØS-avtalen så raskt som mulig».⁴⁵ Det pekes også på at viktige deler av EUs sysselsettingsstrategi ikke omfattes av EØS-avtalen. I den forbindelse understreker Regjeringen betydningen av «at partene i arbeidslivet aktivt benytter alle tilgjengelige kanaler i forhold til EU i en dialog om slike spørsmål, særlig der disse ikke fanges opp innenfor rammene av EØS-samarbeidet.»⁴⁶

mener at norsk lov- og regelverk ikke er i overensstemmelse med de av EUs bestemmelser som er bindende for Norge, må en sak føres for nasjonale domstoler.

⁴⁵ St.meld. nr. 12 (2000-2001): *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre.*

⁴⁶ Se foregående referanse.

5.2 Deltidsarbeid og midlertidige ansettelses i det norske arbeidsmarkedet

Deltidsarbeid

Deltidsansatte omfatter i 2001 43 prosent av alle kvinnelige arbeidstakere og 25 prosent av samtlige sysselsatte.⁴⁷ Deltidsandelen er høy både i en europeisk og i en nordisk sammenheng, og totalt har ikke andelen deltidsansatte endret seg vesentlig siden 1980-tallet. Deltidsarbeid er langt på vei et kvinnefenomen. Det er imidlertid en lavere andel blant de kvinnelige sysselsatte som jobber deltid i dag enn for ti år siden.

Norsk lovverk har ikke noen generell lovhjemmel som sikrer deltidsansatte likebehandling med heltidsansatte, men det er heller ikke noen tradisjon for å skille mellom heltids- og deltidsansatte når det gjelder bestemmelser som angår arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser. Det er få tilfeller der deltidsansatte unntas fra bestemmelser eller gis spesiell behandling. Enkelte eksempler finnes allikevel. I forkant av deltidsdirektivets implementering var deltidsansatte med under 50 prosent stilling ikke omfattet av representasjonsretten for ansatte i bedriftenes styrer (stemmerett, valgbarhet og beregning av antall ansatte). I tillegg er det anledning til å unnta deltidsansatte med kort arbeidstid i ordningene for tjenestepensjon.

Det finnes ingen eksplisitt definisjon av heltid-/deltid i lovverket. Vanlig arbeidstid for heltidsansatte fastsettes enten i henhold til lovens bestemmelser om maksimal ukentlig arbeidstid eller i tariffavtaler. Vanligvis vil deltid forstås som arbeidstakere som arbeider mindre enn det som er fastsatt som heltid (normalt 37,5 timer per uke, men lavere for f.eks. skift- eller turnusarbeid).⁴⁸ I hovedavtalen mellom Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Rammeavtale om deltidsarbeid, defineres deltidsarbeid som «arbeidstakere som er beskjeftiget enkelte fast avtalte dager i uken med full eller redusert arbeidstid disse dager, eller arbeidstakere som har redusert daglig arbeidstid».

Det finnes ikke noe hinder for deltidsarbeid i det norske lovverket. Det er heller ikke tradisjon for forbud mot deltidsarbeid i tariffavtalene. Det eneste unntaket vi kjenner til finnes innen grafisk industri (avtalen for avisområdet), der man har en bestemmelse som forbyr deltidsarbeid. Noen avtaler har også bestemmelser som sier at deltid/korttidsansettelser bør unngås og/eller at bruk av deltidsstillinger skal drøftes med de tillitsvalgte.⁴⁹ I en god del tariffavtaler finner

⁴⁷ Statistisk sentralbyrå (SSB): Arbeidskraftundersøkelsene.

⁴⁸ Lovfestet ukentlig arbeidstid er 40 timer, mens de fleste tariffavtaler har en ukentlig arbeidstid på 37,5 timer.

⁴⁹ Eksempler på slike bestemmelser finner man i flere tariffavtaler innen næringsmiddelindustrien og i tariffavtalene for kommunal sektor. For en gjennomgang, se Torgeir Aarvaag Stokke (2002): *Arbeidsmiljøloven og tariffavtaleregulering*. Fafo-notat nr. 694.

man også bestemmelser som skal legge til rette for at deltidsansatte som ønsker det, skal få tilbud om mer arbeid eller heltidsstilling.

Man vil fortsatt finne en viss skepsis mot deltidsstillinger blant organisasjonene på arbeidstakersiden, først og fremst fordi man er bekymret for at arbeidstakere tilbys deltid i stedet for heltid, og dermed må ha to jobber. LOs holdning er at heltid skal være en rett, deltid et valg. I tillegg er man i enkelte områder bekymret for at arbeidsgiver spekulerer i å bruke korte deltidsstillinger for å unngå å melde ansatte inn i pensjonskasser eller gi dem tillegg for ubekvem arbeidstid (jf. Handel og Kontors uttalelse i avsnitt 5.1 nedenfor). I all hovedsak må man likevel si at det ikke er vesentlig strid omkring deltid som sådan i Norge – deltid var for eksempel ikke noe sentralt tema i diskusjonen om «Ny lov for arbeidslivet» på LO-kongressen i 2001.

I hovedavtalen mellom LO og NHO heter det at:

«NHO og LO er enige om at stadig økt bruk av deltid medfører en utfordring for partene i arbeidslivet. Partene ser at deltid kan inngå som et element med hensyn til fleksibel arbeidsorganisering, likestillingstiltak og for å bedre balansen mellom arbeidsliv og familieliv. Det er derfor viktig at alle overenskomster inneholder bestemmelser om deltidsarbeid.»

(Tilleggsavtale IX, Rammeavtale om deltidsarbeid).

Selv om arbeidsgiversiden nok er opptatt av at virksomhetene må kunne bruke deltid for å oppnå ønsket fleksibilitet, er man i Norge også opptatt av å øke tilgangen på arbeidskraft, spesielt innen helse- og sosialsektoren der mange arbeider deltid. Undersøkelser viser at flertallet av de deltidsansatte er tilfreds med sin arbeidstid, selv om en ikke ubetydelig andel (20–25 prosent) oppgir at de ønsker lengre arbeidstid enn det de har.

Siden deltid i Norge i all hovedsak er et kvinnefenomen (iallfall deltid over lengre perioder), er mye av diskusjonen også fokusert på om dette bidrar til større kjønnsulikheter i arbeidslivet. Blant de forhold som diskuteres er at deltidsarbeidende kommer dårligere ut når det gjelder pensjonsytelser, og at deltid kan føre til at kvinners muligheter for karriereopptrykk/lederstillinger svekkes.

Midlertidige ansettelser

I overkant av ni prosent av norske lønnstakere er midlertidig ansatt. Dette er en nedgang fra knappe 14 prosent i 1995.⁵⁰ Flertallet av de midlertidig ansatte er unge eller yngre arbeidstakere, 60 prosent er under 30 år og 40 prosent er under 25 år. Andelen midlertidig ansatte er høyere blant kvinner enn blant menn, noe som blant annet kan forklares med at midlertidige ansettelser er særlig vanlig i en del kvinne-dominerte næringer, ikke minst i offentlig sektor. En av fire midler-

⁵⁰ SSB: Arbeidskraftundersøkelsene; Nergaard, Kristine og Torgeir Aarvaag Stokke (1996): *Midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport nr 198.

tidig ansatte oppgir at de har en annen hovedaktivitet enn lønnet arbeid, for eksempel studier eller skolegang.

Adgangen til midlertidig ansettelse reguleres i Arbeidsmiljøloven (aml § 58 A). For tjenestemenn i staten gjelder bestemmelsene i Tjenestemannsloven (§3). Det norske lovverket legger til grunn at fast (ikke tidsbegrenset ansettelse) skal være regelen. Det reguleres så i hvilke sammenhenger (unntak) man kan bruke «en arbeidsavtale som gjelder for et bestemt tidsrom eller for et arbeid av forbigående art», det vil si en midlertidig tilsettelse. Midlertidige ansettelser kan brukes ved vikariater eller når «arbeidets karakter tilsier det».⁵¹ Bestemmelsen om bruk av midlertidige ansettelser ble presisert i 1995. I den nye teksten ble det understreket at unntaket for «arbeidets karakter» bare omfatter «arbeid som atskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften».⁵² Det er enighet om at dette i praksis førte til en strengere fortolkning av bestemmelsen. Loven for tjenestemenn i staten åpner i noe større grad for bruk av midlertidige stillinger, blant annet i tilfeller der «arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs». Tjenestemannsloven har heller ikke bestemmelser som krever at det arbeidet som den midlertidig ansatte utfører skal atskille seg fra det ordinære i bedriften.

Begrepet midlertidig tilsetning (ansettelse) brukes i Norge for alle tilfeller av ikke-faste (tidsuavgrensede) ansettelser, det vil si at dette omfatter alt fra ferievikarer og mer tilfeldig arbeid til vikariater og prosjektengasjementer på flere år.

På samme måte som for deltidsarbeid, omfattes midlertidig ansatte i all hovedsak av de samme regler og reguleringer som fast ansatte, blant annet når det gjelder arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser. Enkelte unntak finnes for ferievikarer.

Det er heller ikke vanlig at tariffavtalene har spesielle regler for midlertidig ansatte eller bestemmelser som kun omfatter fast ansatte. Enkelte særbestemmelser finnes likevel, særlig knyttet til ferievikarer. Det finnes ikke noen oversikt over forekomsten av slike bestemmelser, men i LOs interne høringsrunde pekte Norsk Kommuneforbund på en bestemmelse i deres avtale som antakelig vil være i strid med direktivet. På samme måte som for deltid, finner vi i enkelte avtaler bestemmelser som skal bidra til å redusere bruken av midlertidige ansettelser.⁵³

⁵¹ I tillegg kan midlertidig ansettelse brukes i forbindelse med praksisarbeid, ved arbeidsmarkedstiltak og for virksomhetens øverste leder (åremålsstilling). Midlertidige ansettelser kan også brukes for idrettsutøvere, trenere, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten, se (<http://www.lovdatabank.no/all/tl-19770204-004-015.html#58A>).

⁵² I forbindelse med behandlingen i Stortinget ble det debatt om hvordan denne formuleringen skulle fortolkes. Saksordføreren understreket at arbeidskraftbehov som helt klart er knyttet opp til sesongsvingninger må betraktes som ekstraordinært. I slike tilfeller vil midlertidige ansettelser kunne anvendes.

⁵³ I avtalen for kjøttindustrien heter det f.eks. "Partene er enige om at bruk av deltidsansettelser/korttidsansettelser skal unngås og ikke gå utover det som er bestemt i

5.3 Politikk-utformingsfasen

Arbeidstakersidens deltakelse i forhandlingene – organisering av prosessen

På arbeidstakersiden var Landsorganisasjonen i Norge (LO) lenge eneste norske medlem av de faglige hovedorganisasjonene på nordisk, europeisk og verdensomspennende nivå (NFS, DEFS og FFI). Tidlig på 1990-tallet inngikk LO og Akademikernes Fellesforbund (AF) en samarbeidsavtale som blant annet resulterte i at AF ble tatt opp som medlem av disse organisasjonene. AF anså et slikt medlemskap som viktig, blant annet på grunn av den økte betydning som DEFS/arbeidslivets parter ville få innenfor EU-systemet. Den tredje norske hovedorganisasjonen på det aktuelle tidspunktet, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), var ikke medlem av de faglige internasjonale paraplyorganisasjonene, selv om flere av YS' medlemsforbund er med i globale/europeiske yrkessekretariat.⁵⁴ Bakgrunnen for dette er den konkurransesituasjonen som eksisterer mellom de norske hovedorganisasjonene, særlig mellom LO og YS. Dette innebar at bare LO og AF var aktuelle for deltakelse i de to forhandlingsrundene. Det var ingen som diskuterte at LO skulle representere Norge i de aktuelle forhandlingene. LO var ikke bare langt større enn AF, men hadde betydelig mer erfaring med denne typen internasjonalt arbeid.

LO fører regelmessig forhandlinger på vegne av sine medlemsforbund. De toårige landsomfattende avtalene mellom LO og NHO reforhandles ofte samlet (ved såkalte samordnede oppgjør), og mellomoppgjørene i dette området, det vil si justeringer av lønnssetningene i avtalens 2. år, forhandles alltid mellom LO og NHO. Vedtak om forhandlingsnivå fattes ved flertallsavgjørelse i LOs Representantskap. Deltakelsen i de to forhandlingsrundene førte dermed ikke til endringer i ansvarsforholdet mellom LO og forbundene.

LO deltok i forhandlingene om avtalene om «foreldrefri» (parental leave). I forbindelse med denne forhandlingsrunden så man behovet for å finne fram til prosedyrer for denne type forhandlinger, og det ble i etterkant utarbeidet retningslinjer for beslutningsprosessen som ble fulgt i de to påfølgende forhandlingene. Et av formålene var å sikre en bred behandling av forhandlingene i LOs beslutningsorganer og i forbundene. Det pekes imidlertid på at knappe tidsfrister kan medføre visse vansker, blant annet hvis man skal gjennomføre en hørings-

AML Etter krav fra de tillitsvalgte skal bedriften drøfte bruken av deltidsansettelser/korttidsansettelser". For en gjennomgang, se Torgeir Aarvaag Stokke (2002): *Arbeidsmiljøloven og tariffavtaleregulering*. Fafo-notat nr 694.

⁵⁴ En fjerde hovedorganisasjon, Akademikerne, ble opprettet på slutten av 1990-tallet. Akademikerne er heller ikke med i DEFS (ETUC). I 2002 er YS blitt medlem av Nordens Faglige Samorganisasjon og av DEFS. AF ble oppløst i 2001.

runde og/eller få godkjent et forhandlingsresultat i perioder der det er få møter i LOs beslutningsorganer, for eksempel om sommeren.

LO sendte ut rundskriv om potensielle forhandlinger i forkant av begge forhandlingsrundene. Utkast til mandat for forhandlingene var lagt ved, og forbundene ble bedt om å komme med eventuelle kommentarer i forkant av Sekretariats beslutning.⁵⁵ I forkant av de første forhandlingene om atypiske ansettelse (deltid) hadde LO på forhånd gått imot at DEFS skulle gå inn for forhandlinger – noe som også lå til grunn for Sekretariatets vedtak i forbindelse med saken. I tilfellet med midlertidige ansettelse støttet LO at DEFS skulle gå inn for slike forhandlinger.

Vanligvis vil den av LOs tillitsvalgte som har politisk ansvar for saksfeltet på nasjonalt nivå representere LO i forhandlingene, dette var henholdsvis nestleder Ester Kostøl (deltid) og nestleder Jan Balstad (midlertidige ansettelse).⁵⁶ I det sistnevnte tilfellet overlot man av praktiske årsaker oppgaven til lederen for LOs Brussel-kontor, Knut Arne Sanden. Sanden hadde også deltatt i de tidligere forhandlingene som bisitter, og hadde møtt i de møter hvor Kostøl var forhindret fra å delta.

LO oppnevnte i begge tilfeller en egen referansegruppe for forhandlingene. Denne besto av saksbehandlere fra LOs administrasjon, representanter fra forbund som oppfattes som særlig berørt (samt at de ulike sektorer skal være representert) og representanter fra AF/AF-forbundene, det andre norske DEFS-medlemmet. Gruppen skulle bistå LOs forhandlingsdelegat med råd og synspunkter, både når det gjaldt forhandlingenes gang og det innholdsmessige. Det ble avholdt 2–3 møter i løpet av forhandlingsperioden. De to referansegruppene ble ledet av henholdsvis Kostøl og Balstad. LOs ledelse ble orientert om framdriften i forhandlingene i form av notater.

Saker som skal behandles i DEFSs organer forberedes av LOs internasjonale avdeling. Dette gjelder også spørsmål i tilknytning til forhandlinger på europeisk nivå. Internasjonal avdeling skal blant annet legge til rette for LOs interne behandling av forhandlingsmandatet og forberede møtene i DEFS/underorganer, inkludert de møter på nordisk plan som holdes i forkant av de europeiske møtene. Det var imidlertid en saksbehandler med kompetanse på henholdsvis deltidsarbeid og midlertidige ansettelse som fikk ansvar for å være sekretær for referansegruppen, samt bistå LOs forhandler med nødvendige utredninger.

⁵⁵ LOs Sekretariat møtes ukentlig og består av representanter for LOs forbund og valgte ledelse. Selv om ikke alle forbund har stemmerett i Sekretariatet, har alle forbund møterett/talerett.

⁵⁶ De tillitsvalgte i LO (7-8 personer som velges av Kongressen) har politisk ansvar for hver sine tematiske områder.

Arbeidsgiversiden – organisering av norsk deltakelse

På arbeidsgiversiden var Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) eneste aktuelle norske deltaker i forhandlingene. NHO er medlem av UNICE. Den andre store arbeidsgiverorganisasjonen i privat sektor, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), er medlem av EuroCommerce. På det tidspunkt de to forhandlingsrundene foregikk var det ikke noen norske medlemmer av CEEP.⁵⁷

NHO deltok i UNICES forhandlingsdelegasjon både i forhandlingene om deltidarbeid og midlertidige ansettelse, og hadde tidligere deltatt i forhandlingene om foreldrefri. NHO forhandler regelmessig på vegne av medlemsforbund og medlemsorganisasjoner, og deltakelse i disse forhandlingene medførte derfor ikke noen nye oppgaver eller endringer i ansvarsfordelingen mellom hovedorganisasjon og medlemsorganisasjoner.

Internt i NHO ble spørsmål i tilknytning til forhandlingene behandlet på samme måte som andre UNICE-relaterte saker, det vil si at disse ble behandlet i NHOs arbeidsutvalg, og man hadde høringer/sonderinger med landsforeningene underveis. Leder av NHOs internasjonale avdeling var ansvarlig saksbehandler, men NHO utpekte forhandlere fra sine landsforeninger. Man undersøkte hvem som var interessert i å delta og valgte en representant ut fra en vurdering av egnethet og interesse. Begge de to forhandlingsdelegatene var jurister, henholdsvis fra NBL (Næringsmiddelbedriftenes Landsforening) og RBL (Reiselivsbedriftenes Landsforening).

Koordinering på nasjonalt og nordisk nivå

LO og AF diskuterte forhandlingenes mandat i forkant av styremøtet i DEFS.⁵⁸ Her deltok AFs leder og internasjonale sekretær. AF ble holdt informert underveis, blant annet gjennom sin deltakelse i referansegruppen (se ovenfor), men også i egne møter. LO opplyser at man la vekt på å holde AF godt informert, og at det ikke var avvikende syn/vurderinger mellom LO og AF. Det var ikke noen kontakt mellom LO og andre arbeidstakerorganisasjoner om forhandlingene.

Det er regelmessige møter mellom de ulike norske arbeidsgiverorganisasjonene, noe som gjorde at NHO kunne orientere om forhandlingene og diskutere disse med andre aktører på arbeidsgiversiden.

⁵⁷ I dag er Kommunenes Sentralforbund (KS, arbeidsgiverorganisasjonen for kommunal og fylkeskommunal sektor), NAVO (hovedsakelig fristilte statlige virksomheter) og HSH tilsluttet CEEP.

⁵⁸ AF sto i 1997–1998 overfor en intern splittelse som resulterte i at en betydelig andel av medlemsforbundene forlot hovedorganisasjonen for å danne en ny hovedorganisasjon – Akademikerne. Sommeren 2000 vedtok AF at organisasjonen skulle oppløses fra og med sommeren 2001, noe som blant annet medførte at organisasjonens administrasjon gradvis ble avviklet. Vi har av den grunn ikke hatt anledning til å gå inn på AFs interne saksbehandling.

LO diskuterte verken spørsmålet om å inngå i forhandlinger, mandat eller framdrift i forhandlingene med myndighetene. NHO kontaktet Sosialdepartementet for å drøfte deltidsdirektivets betydning for pensjonsordningene. Både LO og NHO understreker imidlertid at man har god og regelmessig kontakt med myndighetene i internasjonale saker mer generelt, kanskje særlig med Utenriksdepartementet. At man ikke hadde noen form for koordinering eller informasjonsutveksling i disse sakene gjenspeiler antakelig at dette ble sett som en sak som først og fremst angikk partene i arbeidslivet, iallfall inntil en avtale var inngått. Myndighetene har i etterkant av disse forhandlingene etablert et fast forum for gjensidig informasjon om arbeidslivsspørsmål på europeisk nivå, blant annet med begrunnelse at man har behov for regelmessig kontakt og informasjon i denne type saker. Her deltar alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet samt myndighetene. Initiativet ble tatt av den statsråd som har ansvar for arbeidsmiljø og arbeidslivsreguleringer.

Den nordiske fagbevegelsen (NFS) møtes i forkant av styremøtene i DEFS. Dette betyr at denne typen saker diskuteres der, blant annet forhandlingsmandatene. Her ble blant annet spørsmål knyttet til begrensninger av deltidsarbeid i tariffavtalene tatt opp. Det var også nær kontakt mellom de nordiske delegatene underveis i forhandlingene. LO oppfatter generelt de øvrige nordiske representantene som naturlige samarbeidsparter med ofte sammenfallende synspunkter. På arbeidsgiversiden hadde man ikke noe strukturert samarbeid/møteplass på nordisk nivå, selv om det var uformell kontakt underveis i forhandlingene mellom de nordiske aktørene. NHO peker også på at det ikke er noen selvfølge at de ulike nordiske arbeidsgiverne står for én og samme holdning i europeiske saker av denne type, og at Norden ikke nødvendigvis fungerer som en «blokk» i slike fora.

Vurderinger av forhandlingsmandat og -resultat

De to direktivene om deltidsarbeid og midlertidige ansettelser må i det store og hele sies å ha vært udramatiske for norske aktører, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Inntrykket er at ingen av partene hadde store forventninger – eller bekymringer – knyttet til forhandlingsresultatet. I begge forhandlingsrundene var man klar over – eller ble raskt klar over – at resultatet neppe ville få vesentlig betydning for norsk lov- og avtaleverk. Det var nok innledningsvis en viss bekymring fra LOs side knyttet til forhandlingene som resulterte i direktivet om deltid, blant annet fordi forhandlingstemaet ble oppfattet som vidt og noe uklart, og fordi man var noe usikker på hva denne typen forhandlinger kunne resultere i for norske reguleringer. LO gikk således imot at DEFS skulle gå inn i forhandlinger på dette temaet. Ved neste forhandlingsrunde, om midlertidige ansettelser, gikk derimot LO inn for forhandlinger, og holdningen i dag er at denne typen forhandlinger gir mulighet for innflytelse. I forbindelse med for-

handlingene om midlertidige ansettelser var ønskemålet fra LOs side primært en avtale som ville styrke de norske reglene som begrenser bruk av midlertidige ansettelser. Det viktigste hensynet var imidlertid å hindre at en avtale skulle svekke norske begrensninger i bruken av midlertidige ansettelser.

NHO så ikke noe behov for europeiske reguleringer på området «atypiske ansettelser», men mener prinsipielt at forhandlinger er å foretrekke når Kommisjonen først har signalisert at man vil komme med et direktiv på området. Slik NHO vurderer det, har arbeidsgiversiden større muligheter for å påvirke resultatet gjennom forhandlinger, og dermed sikre at arbeidsgiversidens interesser blir ivaretatt.

Både LO og NHO oppfattet det som viktig å delta i forhandlingene om de to direktivene, blant annet for å få markert norsk tilstedeværelse i denne type forhandlinger. Selv om retten til norsk deltakelse ikke var uklar eller omstridt, så man det likevel som viktig å markere interesse for å delta.

LO og NHO understreker at man deltok i forhandlingene som del av et fellesskap, og at man måtte ta hensyn til interessene til arbeidsgivere i de land som kunne risikere å få innstramminger i dagens regelverk (NHO) eller arbeidstakerne i de land som ville tjene på innføring av minstestandarder (LO). LO trakk for eksempel fram hensynet til land med dårligere beskyttelse enn det man finner i Norge i sin argumentasjon for å støtte et forhandlingsresultat som man antok kunne føre til en viss skuffelse blant forbund som hadde hatt forventninger om at avtalen om midlertidige ansettelser kunne føre til innstramminger i det norske lovverket. Både LO og NHO viser til at Norge, som et lite land, ikke kan komme med for mange særinteresser inn i en slik prosess. På et mer generelt grunnlag ser også de norske organisasjonene fordelene ved at en innføring av minstestandarder kan bidra til å utjevne konkurransefortrinnene for land med svak beskyttelse vis-à-vis land med sterk beskyttelse. Dette ble imidlertid ikke framhevet som noe viktig argument i våre intervjuer.

5.4 Implementeringen

Norge har i forbindelse med begge direktivene meddelt EU at myndighetene har behov for ett års forlengelse av fristen for implementering. Begrunnelsen har blant annet vært partenes behov for å gå igjennom og eventuelt endre kollektive avtaler. De nødvendige endringene i regelverket i forbindelse med implementeringen av deltidsdirektivet ble foretatt i løpet av første halvår 2001. Fristen for implementering av direktivet for midlertidige ansettelser er juni 2002. De nødvendige lovendringer ble foretatt i løpet av våren 2002.

Kommunaldepartementet ved Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen kom i forbindelse med direktivet om deltid fram til en saksbehandlingsprosedyre, som i all hovedsak også ble fulgt i tilfellet med direktivet om midlertidig ansettelser.

Det er denne avdelingen som har ansvaret for begge de to direktivene.⁵⁹ I og med at de to direktivene kom så tett etter hverandre, har også saksbehandlerne kunne trekke på hverandres erfaringer og komme fram til en hensiktsmessig prosedyre.

Departementet anser det som noe mer krevende å implementere direktiver basert på en avtale mellom partene i arbeidslivet enn «vanlige» direktiver, blant annet fordi selve direktivteksten ofte må fortolkes uten at man har tilgang til underlagsmateriale fra EU-myndighetene. Man ser derfor behov for å trekke partene i arbeidslivet med i prosessen tidlig, dels av praktiske grunner, da disse kjenner til forhandlingene/avtalen og hvilke forhold som ble drøftet underveis i forhandlingene. Dels har dette mer prinsipielle årsaker; i og med at direktivene er basert på en avtale mellom partene på europeisk nivå, ser man det som naturlig at arbeidslivets parter også på nasjonalt nivå er mer involvert i implementeringen enn det som ellers er vanlig.

Departementet bestemte også at alle hovedorganisasjonene skulle trekkes med i prosessen fra starten av, ikke bare de som hadde vært involvert i forhandlingene direkte eller indirekte. Dette betyr at man i implementeringen henvender seg til et bredere spekter av organisasjoner enn de som per i dag er med i den sentrale sosial-dialogen på europeisk nivå. Dette var i tråd med den politikk myndighetene har ført på siste halvdel av 1990-tallet, der flere parter enn LO og NHO systematisk er trukket med i det inntektspolitiske samarbeidet og dets institusjoner.⁶⁰ Det hadde også en mer praktisk begrunnelse, en revisjon av tariffavtalene for at disse skulle oppfylle kravene i direktivet måtte omfatte alle avtaleparter i norsk arbeidsliv.

Når et nytt direktiv er vedtatt, starter departementet saksgangen ved å utarbeide et internt rammenotat der ulike aspekter av saksforholdet går igjennom.⁶¹ Myndighetene må på et ganske tidlig tidspunkt avklare om implementeringen krever endringer i norsk lovverk. I såfall må direktivet legges fram for Stortinget for godkjenning før EØS-komiteen fører det opp på listen over direktiver som omfattes av EØS-avtalen. Departementet har sendt ut direktivene om deltid og midlertidige ansettelse til orientering eller kommentering/uttalelse (høring) i flere omganger. Hovedorganisasjonene i arbeidslivet har i begge tilfeller fått anledning til å uttale seg på et tidlig tidspunkt i prosessen. Disse synspunktene er tatt med i departementets videre behandling, som leder fram til et høringsnotat med forslag om hvordan direktivet kan implementeres. Dette høringsnotatet er så

⁵⁹ Avdelingen og sakfeltet er senere flyttet over til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

⁶⁰ Dette har blant annet gitt seg utslag i at alle hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden samt arbeidsgiverorganisasjonene KS og HSH har deltatt i de offentlige utvalg som våren 1999 ble nedsatt for å se på forhandlingssystem/inntektspolitikk, og at disse organisasjonene nå er medlem av Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU).

⁶¹ For detaljer om myndighetenes behandling av EØS-saker og ansvarsfordelingen mellom ulike departementer, se Statsministerens kontor (2001): *Retningslinjer Om departementenes arbeid med EØS-saker*. <http://odin.dep.no/archive/smkvedlegg/01/01/eossa020.pdf>

sendt ut på ordinær høringsrunde, det vil si til et bredere spekter av mer eller mindre berørte parter.

Det bør også nevnes at man i løpet av perioden har fått etablert et nytt møteforum, en form for nasjonal sosial-dialog-utvalg i tilknytning til EUs arbeidslivspolitik. Her møtes myndighetene og partene i arbeidslivet jevnlig et par ganger i året. Formålet er «en drøfting av – og gjensidig informasjon om aktuelle saker på EUs arbeidslivspolitiske dagsorden». Partenes deltakelse i den sosiale dialogen, blant annet forhandlinger på europeisk nivå, skal være en viktig del av samarbeidet. Alle de større organisasjonene i arbeidslivet deltar i dette utvalget. LO og NHO deltar i tillegg i en dagsordenkomité, begrunnelsen er at disse deltar i den sosiale dialogen på sentralt nivå i EU og dermed har god kjennskap til hvilke saker som står på dagsordenen på europeisk nivå. Så langt har partene og myndighetene møttes her et par ganger per år.

Direktivet om deltidsarbeid

Norske myndigheter hadde en frist til 20. januar 2001 for implementering av deltidsdirektivet. Forslag til direktivet ble sendt til partene i arbeidslivet med mulighet for orientering/kommentering før det endelig ble vedtatt i EUs organer høsten 1997. Høsten 1999 kalte så departementet partene i arbeidslivet inn til et møte der LO og NHO redegjorde for forhandlingene, og der man hadde en første diskusjon om implementeringen. I etterkant av dette møtet ba departementet LO og NHO, som deltakere i forhandlingene, om en vurdering av hvordan man skulle forstå avtalen på følgende punkter (brev av 17.01.2000):

- Omfattes ansattes representasjon (valgbarhet/stemmerett) av «ansettelsesvilkår» (employment conditions)? Har dette eller liknende problemstillinger vært drøftet under forhandlingene?
- Har det under forhandlingene vært drøftet hvordan objektive grunner i artikkel 4 skal forstås?

Samtidig sendte departementet ut en generell henvendelse til partene i arbeidslivet (hovedorganisasjonene) og Arbeidstilsynet, der man ba om å få en tilbakemelding på «eventuelle problemstillinger som direktivet reiser i forhold til norsk lovgivning og/eller forskrifter». I tillegg ba man om at «partene til orientering redegjør for de bestemmelser i tariffavtaler som man mener bør endres ved implementering av direktivet». Alle departementer ble bedt om også å vurdere og melde tilbake om deltidsdirektivet nødvendiggjør endringer i lovgivning og/eller forskrifter under det enkelte departements ansvarsområde. I oktober 2000 ble departementets endelige forslag til implementering sendt ut til et bredt spekter av organisasjoner og instanser (ordinær høringsrunde). Her baserte man seg blant annet på tilbakemeldingene fra de ovennevnte høringsrundene.

Både myndighetene og partene i arbeidslivet var godt kjent med problemstillingene omkring deltidsarbeid fra diskusjonen omkring ILOs deltidskonvensjon, som Norge vurderte å ratifisere om lag på det tidspunkt som avtalen om deltid ble inngått. Her var blant annet spørsmålet om representasjonsrett utredet, og man hadde sett på modeller med gradert stemmerett. Departementet tolket LOs og NHOs svar på henvendelsen av 17.01.2000 slik at representasjon i styrende organer vil omfattes av avtalen.⁶² Spørsmålet ble dermed om det var objektive grunner for å ha ulike bestemmelser for deltids- og heltidsansatte. Partenes svar, som er gjengitt i høringsbrevet av oktober 2000, viser at LO og NHO tolker ulikt hva som er «saklig begrunnet» (objective reasons). LO mener man «overhodet ikke (kan) se noen grunn til å diskriminere deltidsansatte med hensyn til bedriftsdemokratiske rettigheter.» NHO sier på sin side at «Vi er ikke i tvil om at den norske forskjellsbehandlingen av heltids- og deltidsansatte når det gjelder styrerepresentasjon er saklig begrunnet.» NHO mener dermed at «kriteriet i klausul 4 nr 4 er oppfylt» og at de norske bestemmelsene kan opprettholdes.

Departementet gikk i sitt forslag til implementering inn for å endre representasjonsforskriften i Aksjeloven⁶³, det vil si at deltidsansatte med under 50 prosent stilling også omfattes direkte av bestemmelsene om bedriftsdemokrati. Departementet peker på at dette er en endring som synes rimelig også utover forpliktelsene som springer ut av det aktuelle direktivet.

Tre forhold måtte avklares i spørsmålet om deltidsansatte og representasjon:

- Beregningsregelen/vilkår for etablering av ansatte-representasjon, det vil si skal deltidsansatte regnes med når antall ansatte telles for å fastslå om de ulike terskler for ansattes representasjonsrett er nådd?⁶⁴
- Stemmerett
- Valgbarhet

I alle disse bestemmelsene var grensene for å bli omfattet av reglene at man hadde mer enn 50 prosent stillingsandel. Ansatte med mindre enn 50 prosent stilling var i utgangspunktet verken valgbare, hadde stemmerett eller ble telt med

⁶² I høringsbrevet sier departementet: «I brev av 06.03.00 fra NHO heter det: 'Den engelske teksten må legges til grunn ved fortolkningen, og det kan da ikke utelukkes at begrepet 'employment conditions' vil omfatte retten til styrerepresentasjon'. I brev av 22.03.00 fra LO heter det: 'LO mener at rammeavtalens begrep 'employment conditions' omfatter generelle rettigheter, nedfelt i lov og forskrift på samme måte som i begrepet 'employment condition' på engelsk».

⁶³ Forskrift om ansattes rett til representasjon i aksjeselskapers og allmennaksjeselskapers styre og bedriftsforsamling m.v. (representasjonsforskriften).

⁶⁴ Ansatte kan kreve en representant i styret i bedrifter med flere enn 30 ansatte mens man i selskaper med flere enn 50 ansatte har rett på minst to og inntil 1/3 av styreplassene.

når antall ansatte i bedriften ble fastsatt. Departementet foreslo å gi deltidsansatte stemmerett og valgbarhet, dog slik at ansatte med mindre enn 50 prosent stilling skulle ha en halv stemme. Dette bygde i hovedsak på den modellen man hadde utredet i forbindelse med vurderingen av ILOs konvensjon om deltid (ILO-konvensjon 175). Det ble også gjort visse begrensninger i anledningen til å være ansattes representant i styret på flere bedrifter samtidig, slik at ikke samme person kunne sitte som ansattes styrerepresentant i konkurrerende virksomheter. Departementet kom imidlertid fram til at det ikke var urimelig å videreføre tidligere praksis når det gjelder terskler for ansatte-representasjon som før. Man antydet imidlertid et alternativ, nemlig å følge samme telleregul som når det gjaldt stemmegivning (ansatte med under 50 prosent stilling teller som en halv). Dette ble løsningen som ble endelig valgt.

I forbindelse med implementeringen av deltidsdirektivet, ble også den såkalte Bransjeforskriften (Bedriftshelseforskriften) til Arbeidsmiljøloven endret. Dette er bestemmelser om hvilke bransjer som skulle ha knyttet til seg verne- og helsepersonell, og hvem som har rett til å benytte disse tjenestene. Opprinnelig var ansatte med 15 timer eller kortere arbeidstid unntatt fra kravet om verne- og helsepersonell, det vil si at disse ikke hadde krav på å kunne benytte slik tjeneste i virksomheter der denne finnes.⁶⁵ Unntaket gjelder også sesongarbeidere og liknende som arbeider mindre enn fem måneder per år. Som ledd i implementeringen av deltidsdirektivet ble første del av denne unntaksregelen fjernet, det vil si at alle ansatte uavhengig av arbeidstid nå har krav på å benytte vernetjeneste der slik finnes. Departementet vurderte om det var behov for å endre bestemmelsene i forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg for *når* en bedrift må opprette arbeidsmiljøutvalg (dvs om også deltidsansatte skulle regnes med når antall ansatte blir fastslått). Konklusjonen var at dette ikke var nødvendig for å oppfylle direktivets bestemmelser.

Spørsmålet om tjenestepensjon sto i liten grad på dagsordenen i forbindelse med implementeringen av deltidsdirektivet, selv om flere aktører var klar over at dette sto på dagsordenen blant annet i Danmark. I utgangspunktet kunne ansatte med opp til 50 prosent stilling unntas fra tjenestepensjonsordningen, uten at dette fikk konsekvenser for ordningenes skattefritak. Dette spørsmålet var imidlertid under utredning på annet hold, blant annet gjennom Regjeringens velferdsmelding og i arbeidet med nytt lovverk om tjenestepensjon. Ønsket om å styrke deltidsansattes rettigheter i forbindelse med tjenestepensjonsordninger var klart uttalt, og blant annet begrunnet ut fra et likestillingsperspektiv. I det nye lov-

⁶⁵ Loven sier at "Verne- og helsepersonalet skal bistå arbeidsgiveren, arbeidstakerne, arbeidsmiljøutvalget og verneombudet i deres arbeid for å skape sunne og trygge arbeidsforhold." Dette kan blant annet være bedriftshelsetjeneste (ekstern eller intern) eller annet personell som har ansvar for arbeidsmiljøarbeidet. Bedrifter innen store deler av industrien, bygg- og anleggsvirksomhet, deler av transportsektoren og enkelte andre bransjer er pålagt å ha slikt personell.

verket for tjenestepensjon bedres deltidsansattes situasjon betydelig, alle med mer enn 20 prosent stilling skal være tilmeldt ordningene.⁶⁶ Det er ikke noe som tyder på at deltidsdirektivet har spilt noen rolle i forbindelse med beslutningen om å endre reglene om tjenestepensjon. EUs bestemmelser om likebehandling av kvinner og menn er referert i forbindelse med lovendringen, men ikke deltidsdirektivet. Departementet vurderte spørsmålet om tjenestepensjonsordningene i forbindelse med implementeringen av deltidsdirektivet, og kom fram til at de nye bestemmelsene kan begrunnes objektivt; ansatte med mindre enn 20 prosent stilling vil ikke få utbetalinger fra slike ordninger på grunn av samordningen mellom tjenestepensjon og Folketrygden.

Ingen av de foreslåtte endringene kan beskrives som betydelige endringer av norsk lovgivning/praksis, men det er klart at endringene i representasjonsforskriften var den mest sentrale av endringene.

LOs vurdering av implementeringen

LOs Sekretariat godkjente avtaleteksten om deltidsarbeid 02.06.1997. Utkastet hadde da vært sendt til forbundene for vurdering/kommentarer, og bare ett forbund (Norsk Grafisk Forbund) hadde merknader. Den generelle vurderingen fra LO-systemet var at man i Norge i hovedsak allerede har likebehandling av heltids- og deltidsansatte i arbeidsrettslig forstand, reguleringer og rettigheter er knyttet til ansettelsesforholdet og ikke til arbeidstid. LO anså at en ratifisering av ILOs deltidskonvensjon (som var på tale på det aktuelle tidspunkt) ville ha like store konsekvenser for Norge som det deltidsdirektivet ville få. Norsk Grafisk Forbund trakk fram formuleringen om fjerning av hindre for deltid, og mente denne var negativ og kunne medføre problemer for forbudet mot deltid som fantes i flere av deres avtaler. LOs vurdering var imidlertid at avtalen/direktivet neppe ville føre til vansker for formuleringene i de aktuelle avtalene. Dette var et tema som var grundig diskutert i forbindelse med selve forhandlingene, jamfør forbudet mot deltid i en del danske tariffavtaler. Som referert ovenfor gikk LO inn for full likebehandling av heltids- og deltidsansatte når det gjaldt bedrifts-demokratiske ordninger.

Gjennomgangen av tariffavtalene

Partene i arbeidslivet og myndighetene var enige om at det var partene i arbeidslivet sitt ansvar å gå igjennom og eventuelt justere tariffavtalene der dette var nødvendig for å oppfylle direktivet. Dette var drøftet på møtet høsten 1999, og departementet minnet om dette i sitt brev til partene i arbeidslivet i januar 2000.

Lønnsoppgjøret mellom LO og NHO våren 2000 ble gjennomført som et samordnet oppgjør, det vil si at en rekke avtaler mellom LO og NHO rehandles samlet. LO og NHO påla partene på forbundsnivå å foreta en gjennom-

⁶⁶ Innskuddspensjonsloven og Lov om foretakspensjon.

gang av avtalene med henblikk på å sikre at bestemmelsene i deltidssdirektivet var oppfylt. Dette ble gjort i forbindelse med de forbundsvise justeringsforhandlinger som etterfulgte de sentrale forhandlingene. Også i andre tariffområder gikk man igjennom avtalene for å sikre at disse ikke var i strid med bestemmelsene i direktivet. Det foreligger ikke noen oversikt over hvor mange og hvilke avtaler som faktisk ble endret. De sentrale organisasjonene forventet imidlertid ikke at det ville være nødvendig med vesentlige endringer av avtaleverket. Det var likevel nødvendig med enkelte mindre avtalerevisjoner. Ett eksempel er at man i kommunal sektor åpnet for at også deltidsansatte ville få lønn under pålagt verneplikt (forholdsmessig til stillingsbrøk). Et annet eksempel finner vi innen transportsektoren (Overenskomst for transportselskaper i Norge), der man har endret formuleringene i avtalen slik at også deltidsansatte opparbeider lønnsansiennitet. Et tredje eksempel er sokkeloverenskomsten (NOPEF/OLF), der man slo fast at «bestemmelsene om forsikringsdekning ved tap av helseattest (loss of licence)» kunne være i strid med direktivet. Partene ble enige om å se nærmere på dette og vurdere endringer i tariffavtalene for å oppfylle direktivet. Tariffavtalen i statlig sektor ble omarbeidet slik at formuleringene fra den tidligere særavtalen om deltid ble innarbeidet i hovedtariffavtalen. Dette ble imidlertid oppfattet som et ledd i det pågående arbeidet med å forenkle avtalestrukturen i statlig sektor (sanere særavtaler), og omfattet i henhold til arbeidsgiver ikke substansielle endringer i avtalens innhold. Det var likevel en viss uenighet om hvordan direktivet bør fortolkes. I forbindelse med at ansatte i varehandelen med under tolv timers arbeidsuke ikke får tillegg for å jobbe ubekvem arbeidstid (UB-tillegg), sier Handel og Kontor i Norge følgende:

«HK og HSH har også i forbindelse med forhandlingene hatt en felles gjennomgang av overenskomstenes bestemmelser med formål å vurdere disse opp mot bestemmelsene i Rådssdirektiv 97/81/EF om deltidssarbeid (deltidssdirektivet). HK mener at deltidssansatte med arbeidskontrakter under 12 timer pr uke behandles i strid med deltidssdirektivet i EU, som også er gjeldende for Norge. HK hevder også at denne bestemmelsen strider mot EUs likebehandlingsdirektiv fordi flest kvinner omfattes av ordningen. Etter HKs vurdering er det urettferdig at disse *ikke* får de samme tilleggene som heltidssansatte.» (HK-nytt på nett)

Spørsmålet om adgang til deltid synes i liten grad å ha vært diskutert i forbindelse med implementeringen av avtalen. Man har i norske avtaler stort sett ikke noe forbud mot deltid, selv om enkelte avtaler i noen grad begrenser dette eller oppfordrer til begrenset bruk av deltid.⁶⁷ Problemstillingen ble imidlertid

⁶⁷ Man har et forbud mot deltidssarbeid i avtalen for avistrykkerier (Norsk Grafisk Forbund og Grafiske Bedrifiers Landsforening, § 18). Arbeidsgiversiden har ved en rekke anledninger krevd denne fjernet uten å ha vunnet fram. I lønnsoppgjøret i 2000 ble direktivet om deltid

tatt opp i forbindelse med reforhandlingene av avtalen for avistrykkeriene, som er det eneste tariffområdet vi kjenner til med forbund mot deltid. Arbeidstakersiden avviste at bestemmelsen måtte fjernes.

Direktivet om midlertidig ansettelser

Som i tilfellet med deltidsdirektivet, ble partene i arbeidslivet og departementene bedt om å komme med synspunkter på hvilke endringer i lovverket som var påkrevd for at Norge skulle oppfylle forpliktelsene fra direktivet. Dette ble gjort sommeren 2000, det vil si i forkant av stortingsbehandlingen. Kommunal- og regionaldepartementet slo tidlig fast at det var nødvendig med en tilføyelse i Arbeidsmiljøloven som pålegger arbeidsgiver å informere om ledige stillinger i bedriften. Departementet tok også opp spørsmålet om ferievikarer skal regnes med når antall ansatte beregnes i forbindelse med representasjon i bedriftenes beslutningsorganer. Dette ville eventuelt bety en justering av Representasjonsforskriften (se 5.1). Det ble ikke innkalt til noe eget møte om dette direktivet, men man hadde i august 2000 det første møtet i det såkalte sosial-dialog-forumet.

Departementet slo fast at implementeringen av direktivet ville kreve en endring av norsk lovverk. Dette innebar at direktivet måtte legges fram for Stortinget, som måtte godkjenne at direktivet skulle innlemmes i EØS-avtalen. En slik proposisjon ble lagt fram for Stortinget høsten 2000.⁶⁸ Her pekte man på at norsk lovverk oppfyller bestemmelsene om at det må ligge objektive årsaker til grunn for midlertidige ansettelser, men at det er nødvendig å innføre bestemmelser som sikrer at midlertidig ansatte får informasjon om ledige stillinger i virksomheten. Man viste videre til at det enkelte land kan velge om implementeringen skal skje ved lov eller avtale. Under forutsetning av at partene kommer fram til tilfredsstillende avtaler, anså man det som ikke nødvendig å innføre en generell ikke-diskrimineringsklausul på nåværende tidspunkt. Departementet vil imidlertid følge situasjonen og eventuelt komme tilbake med bestemmelser om ikke-diskriminering.⁶⁹ Stortinget vedtok enstemmig å godkjenne at direktivet innlemmes i EØS-avtalen.

trukket inn i arbeidsgiversidens argumentasjon, uten at dette førte til noen endring i bestemmelsene.

⁶⁸ St.prp. nr. 2 (2000-2001). Om samtykke til godkjenning av avgjørelse i EØS-komiteen nr. 43/2000 av 12. mai 2000 om endring av vedlegg XVIII til EØS-avtala (direktiv om mellombels tilsetjing). Tilråding frå Utanriksdepartementet av 6. oktober 2000, godkjend i statsråd same dagen.

⁶⁹ «Ettersom det i artikkel 2 i direktivet vert lagt opp til at medlemsstatane kan velje om føresegnene i direktivet skal gjennomførast ved lover/forskrifter eller ved at partane i arbeidslivet ved avtale innarbeider dei føresegnene som er naudsynte, skulle det ikkje vere naudsynt med ein eigen generell ikkje-diskrimineringsklausul i norsk rett på det noverande tidspunktet. Det er likevel ein føresetnad at partane i arbeidslivet kjem fram til tilfredsstillande avtaler i medhald av direktivet. Departementet vil følgje gjennomføringa til partane og kontinuerleg vurdere om det er naudsynt å lovfeste ein slik ikkje-diskrimineringsklausul.» St.prp. nr. 2 (2000-2001).

Høsten 2001 ble det sendt ut et endelig høringsbrev. Her opprettholdt man forslaget om å endre arbeidsmiljøloven ved å innføre en informasjonsplikt når det gjelder ledige stillinger. Man foreslo at en slik informasjonsplikt skal gjelde overfor alle ansatte, ikke bare midlertidig ansatte. Departementet hadde ikke funnet det nødvendig å endre beregningsmåten for antall ansatte i representasjonsforskriften. Dette var i samsvar med blant annet LOs vurdering av saken. Departementet la videre til grunn at arbeidslivets parter skal sikre at tariffavtalene er i tråd med direktivet. Stortinget vedtok i juni 2002 at arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten.

LOs vurdering av implementeringen

LO sendte utkastet til avtale om midlertidige ansettelser på høring i forbundene, før vedtaket i DEFS sitt styre om å godkjenne avtalen. De forbund som uttalte seg, støttet alle en godkjenning, og dette ble også vedtaket i Sekretariatet. Departementets to brev (forespørselen i forkant av Stortingsproposisjonen og det endelige høringsbrevet høsten 2001) ble begge sendt til LOs ulike forbund til uttalelse. Bare et mindretall av forbundene hadde innholdsmessige kommentarer til hvordan implementeringen skulle skje. Disse gjenspeiles i hovedsak i LOs høringssuttalelse.

I sin endelige høringssuttalelse ser LO det som positivt at alle ansatte skal få informasjon om faste stillinger. LO sier videre at det ikke er tilstrekkelig å be arbeidslivets parter om å påse at tariffavtalene oppfyller kravene i direktivet, siden en rekke bedrifter og arbeidstakere ikke omfattes av tariffavtale. LO ønsket derfor en generell bestemmelse i Arbeidsmiljøloven om ikke-diskriminering og likebehandling av midlertidig ansatte. Områder som kan omfattes av en slik klausul er etter LOs syn lønns- og arbeidsvilkår, opplæring og ansiennitetsregler. LO viste i tillegg til enkelte paragrafer i Arbeidsmiljøloven som bør gjennomgås.

Andre arbeidstakerorganisasjoner

Både YS og Akademikerne støttet departementets forslag til implementering. På samme måte som LO, trakk YS fram det positive i at det foreslås at alle ansatte får informasjon om ledige stillinger.

NHO og andre arbeidsgiverorganisasjoner

NHO var motstander av en generell informasjonsplikt om ledige stillinger. Organisasjonen argumenterte for at man ikke bør innføre en forpliktelse det ikke synes å være behov for, og mente at dette også kan føre til at ansatte får inntrykk av å ha fortrinnsrett til stillinger i virksomheten. Også HSH var motstandere av å innføre informasjonsplikt for andre enn midlertidig ansatte, mens arbeidsgiverorganisasjonen for kommunal sektor (KS) og Arbeidsgiverorganisasjonen NAVO (semioffentlig virksomhet) ikke hadde vesentlige merknader til departementets forslag.

Gjennomgang av tariffavtalene

Det generelle inntrykket fra partene er at tariffavtalene i liten grad inneholder diskriminerende bestemmelser vis-à-vis midlertidig ansatte.

5.5 Oppsummerende drøfting – erfaringer og konsekvenser

Lite dramatiske konsekvenser for norsk arbeidsmarked

Få tror at de to direktivene vil ha vesentlige konsekvenser for måten det norske arbeidsmarkedet fungerer på. Det er fra før av få formelle hindre for å tilby deltidsarbeid i norske tariffavtaler/lovverk, og i det store og hele kan man si at oppmerksomheten i større grad er rettet mot hvordan man ved frivillige tiltak kan øke gjennomsnittlig arbeidstid for å møte en forventet framtidig mangel på arbeidskraft. Dette gjelder ikke minst i sektorer der man har mange kvinnelige deltidsarbeidende, for eksempel i helsevesenet. I en offentlig utredning fra 1999 som tar for seg temaet «Trygghet og verdiskaping i et fleksibelt arbeidsliv» nevnes knapt nok problemstillinger knyttet til deltid⁷⁰, og hindre for deltid eller andre problemstillinger knyttet til deltid nevnes heller ikke i mandatet for det nye utvalget som er satt ned for å utrede endringer i Arbeidsmiljøloven. I den grad problemstillingen kommer opp, vil dette sannsynligvis være i tilknytning til avgangsproblematikk i arbeidslivet – for eksempel å oppmuntre til deltid eller deltidspensjon framfor full pensjon/100 prosent uførepensjonen. I tillegg kommer problemstillinger knyttet til ufrivillig deltid opp med jevne mellomrom. Dette sees i hovedsak som et likestillingsproblem, og er tatt opp av både arbeidstakerorganisasjoner og likestillingsmyndighetene høsten 2002.⁷¹

Heller ikke de konkrete endringene i lovverk og forskrifter (representasjonsrett for deltidsansatte med under 50 prosent stilling) og en opplysningsplikt til midlertidige ansatte om stillinger i virksomheten kan forventes å føre til vesentlige endringer i norsk arbeidsliv. Førstnevnte endring bidrar imidlertid til at om lag sju prosent av lønnstakerne i relevante deler av privat sektor potensielt kommer inn under de bedriftsdemokratiske ordningene.⁷² Flertallet av disse er studenter, skoleelever eller andre som ikke betrakter jobben som sitt hovedanliggende. I hvilken grad disse faktisk benytter sine rettigheter, gjenstår derfor å

⁷⁰ NOU 1999: 34: *Nytt millennium - nytt arbeidsliv?* (<http://www.odin.dep.no/krd/norsk/publ/utredninger/NOU/016005-024001/index-dok000-b-n-a.html>).

⁷¹ I september 2002 har f.eks. Likestillingsombudet tatt til orde for "et oppgjør med deltidsbruken i helse- og omsorgssektoren" og mener at "ett tiltak kan være å begrense arbeidsgivers mulighet til å opprette deltidsstillinger" (*Dagsavisen* 11. september 2002). Saken er også tatt opp av arbeidstakerorganisasjonene.

⁷² Et grovt anslag beregnet av Fafo på basis av SSBs arbeidskraftundersøkelse.

se. Noen av disse vil også falle bort fordi de ikke oppfyller kravet om å ha vært ansatt i minst en måned (stemmerett) eller et halvt år (valgbarhet).

Direktivet om midlertidige ansettelser kan få en effekt ved at det legger føringer på hvilke endringer i nåværende lovverk som det er mulig å gjennomføre. Regjeringen har lagt opp til at dagens bestemmelser om midlertidige ansettelser (aml § 58 A) skal gjennomgå av utvalget som skal gå igjennom Arbeidsmiljøloven. Flere av de politiske partiene, inkludert de nåværende regjeringspartiene, ønsker en oppmykning av dagens bestemmelser.

Det er videre usikkert hvilke effekter man vil se av en eventuell generell paragraf som forbyr diskriminering av midlertidig ansatte (generalklausul). På den ene siden omfattes allerede midlertidig og fast ansatte i all hovedsak av samme regel- og avtaleverk. På den andre siden vil mange midlertidig ansatte skille seg ut fra fast ansatte på andre måter enn når det gjelder kontraktsforhold, for eksempel ved å være løsere tilknyttet bedriften (studenter/elever) eller relativt nyansatte på bedriften. Et slikt mønster vil kanskje i større grad prege Norge – som har strenge regler for bruk av midlertidige ansettelser – enn mange andre land. Man kan derfor tenke seg at man finner forskjellsbehandling i praksis, men at denne vil begrunnes ut fra trekk ved arbeidstakeren eller arbeidsoppgavene, framfor ved om arbeidskontrakten er fast eller midlertidig.

Etablering av nye rutiner og nasjonalt forum for sosial-dialogen

En konsekvens av forhandlinger på europeisk nivå med påfølgende direktiver, er at norske aktører har måttet etablere rutiner for denne typen saker. Både LO, NHO og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i løpet av prosessen med de to direktivene etablert prosedyrer eller rutiner som sannsynligvis vil bli fulgt også i kommende forhandlinger og implementeringsprosesser. Disse avviker imidlertid ikke vesentlig fra det som er vanlig i liknende typer saker. En praktisk utfordring for LO, som har tradisjon for interne høringsrunder og sekretariatsbehandling, er å tilpasse beslutningsprosessen de tidsfrister man har i slike saker – inkludert behovet for å få oversatt utkast til mandat og avtaletekst til norsk. En annen utfordring er å sørge for nødvendig samordning mellom LOs ulike avdelinger og ulike typer kompetanse: internasjonal avdeling med ekspertise på prosessene, nasjonal arbeidslivskompetanse og LOs juridiske kompetanse. Ikke minst gjelder dette å sikre oversikt over hvilke konsekvenser ulike forslag og formuleringer kan få for norsk lov- og avtaleverk. Man kan spekulere i om ikke dette systemet vil bli satt på sterkere prøve hvis framtidige avtaler/forhandlingsrunder får større konsekvenser for norsk arbeidsliv/norske bestemmelser. Både LO og NHO har imidlertid både fullmakter, tradisjon og beslutningssystemer som gjør at de – som hovedorganisasjoner – kan fatte bindende beslutninger på vegne av sine medlemsorganisasjoner også i saker som det er intern uenighet om.

Disse første forhandlingsrundene har bidratt til økt kompetanse på denne typen internasjonale forhandlinger både i LO og NHO. Dette gjelder ikke minst for de personer som har deltatt i selve forhandlingsspillet, der ulike forhandlingskulturer og nasjonale interesser trer fram. Fra begge parter understrekes det at en utfordring er å sikre overføring av kunnskap fra en forhandlingsrunde til en annen, og at kravet om fagkunnskap tilsier skifte av forhandler, samtidig som det er klart at forhandlingserfaring og ikke minst kunnskap om hvordan slike forhandlingsarenaer fungerer, er viktig for å kunne påvirke forhandlingene.

Også myndighetene har måttet finne fram til en hensiktsmessig måte å håndtere denne typen direktiver på. Departementet synes ikke at det uten videre er enkelt å forholde seg til direktiver som er basert på kollektivavtaler, først og fremst fordi det kan være usikkerhet om hvordan formuleringer som er basert på tautrekking i en forhandlingsprosess skal fortolkes, og at man ikke vet hva forhandlerne har drøftet i løpet av prosessen. Eksempler er spørsmålet om hva partene mente skulle inngå i et begrep som «employment conditions». Videre har myndighetene også måttet vurdere mer prinsipielt hvilken rolle partene i arbeidslivet skal ha i implementeringen av direktiver som de selv har vært ansvarlig for å forhandle fram. Myndighetene har valgt å trekke partene i arbeidslivet tidlig inn i implementeringsprosessen gjennom en «dobbel» høringsrunde og gjennom møtevirksomhet. I de implementeringsprosesser vi her har sett på, har imidlertid myndighetene vært førende.

At man nå har fått direktiver som er forhandlet fram av arbeidslivets parter på europeisk nivå, har også bidratt til bevissthet om behovet for bedre dialog nasjonalt omkring denne typen saker, og har dermed vært en av grunnene bak opprettelsen av det såkalte nasjonale sosial-dialog-forumet. Så langt har møtene vært store og dagsordenen ganske generell, men både partene og ikke minst myndighetene ser behovet for informasjonsutveksling på dette feltet. Mye tyder imidlertid på at man vil måtte vurdere møteopplegget hvis disse møtene skal fungere som et forum der saker diskuteres og informasjon utveksles på et tidlig tidspunkt.

Implementering via lov eller avtale – lite kontroversielt (enn så lenge?)

Det har i Norge ikke vært noen vesentlig diskusjon om implementering via lov kontra avtale, eller kompetansestrid mellom arbeidslivets parter og myndighetene. Norske myndigheter har tatt – og beholdt – hovedansvaret for implementeringen av de to direktivene om deltid og midlertidige ansettelser. Partene i arbeidslivet har nok spilt en mer framtrædende rolle i implementeringen enn andre aktører, men det er ikke grunn til å hevde at prosessen har vært vesensforskjellig fra liknende endringer av lovverk og forskrifter.

I behandlingen av de to direktivene refereres det til at man kan velge å implementere disse avtaleveien. I de to aktuelle tilfellene har man imidlertid begrenset

dette til å be partene å sikre at tariffavtalene ikke inneholder bestemmelser som er i strid med direktivene. Det har ikke vært diskutert å bruke avtalene mer aktivt, for eksempel å ta inn paragrafer som eksplisitt sikrer likebehandling på generell basis eller på enkelte områder. Dette betyr at selv om man refererer til avtalene her, spiller avtalesystemet substansielt en annen rolle enn ved implementeringen av direktivet om europeiske konsernutvalg. Her inngikk LO og NHO en avtale som så ble gjort gjeldende for hele arbeidslivet ved lovgivning. Inntrykket er at verken partene i arbeidslivet eller myndighetene har sett det som naturlig å legge mer av implementeringen av disse to direktivene til avtaleveien. Dette er imidlertid mer et praktisk og saksavgrenset standpunkt enn en prinsipiell holdning. I de to aktuelle tilfellene var det spørsmål om å gjøre mindre endringer i eksisterende lovverk (Arbeidsmiljøloven og Aksjeloven), og man har ikke noen tradisjon i Norge for å gjøre dette ved først å forhandle fram en avtale som eventuelt følges av støttelovgivning.

Spørsmålet om avtaleimplementering vil ventelig komme på dagsordenen i forbindelse med framtidige direktiver som i større grad retter seg mot tema som tradisjonelt reguleres av tariffavtaler i norsk arbeidsliv. Medbestemmelse, blant annet retten til informasjon og konsultasjon, reguleres av de ulike hovedavtalene mellom partene i norsk arbeidsliv. Direktivet om europeiske samarbeidsutvalg ble implementert avtaleveien, og partene har tatt til orde for å avtaleimplementere direktivet om informasjon og konsultasjon. LO og NHO sendte i mai 2002 et felles brev til Arbeids- og administrasjonsministeren der de viste til at dette var drøftet på møte mellom partene og myndighetene i april 2002, og at samtlige tilstedeværende organisasjoner ønsket en avtaleimplementering hvis forholdene lå til rette for dette. På dette grunnlag ønsket LO og NHO å ta initiativ til et møte med samtlige berørte hovedorganisasjoner for å få avklart om en avtaleimplementering kunne gjennomføres. Sommeren 2002 ble det imidlertid klart at myndighetene likevel ikke ønsker en slik implementeringsform for nevnte direktiv.⁷³ I stedet overlates saken til Arbeidslivslovutvalget, et offentlig oppnevnt utvalg som for tiden går igjennom Arbeidsmiljøloven. Statsråden ber dette utvalget om å legge fram forslag til implementering av direktivet om informasjon og konsultasjon. I sitt brev til partene begrunner statsråden dette med hensynet til arbeidet i nevnte utvalg, samt at han ikke ser det som hensiktsmessig med en ny lov som "alene omfatter implementeringen av direktivet". Statsråden viser til at partene er bredt representert i utvalget.

Det er så langt uklart om denne beslutningen skal fortolkes som at myndighetene anlegger en restriktiv linje når det gjelder avtaleimplementering, eller om

⁷³ Brev til Arbeidslivslovutvalget fra statsråd Victor D. Normann (2. september 2002) og brev til partene i arbeidslivet fra statsråd Normann (31. juli 2002).

beslutningen i hovedsak må fortolkes pragmatisk og begrunnet i den spesielle situasjonen man har i og med at lovverket er under en større revisjon. For myndighetene vil avtaleimplementering kunne oppfattes som mer forstyrrende enn å gå lovveien, blant annet fordi det i førstnevnte tilfelle er vanskeligere å innpasse beslutningen i det ordinære lovverket. I tillegg oppfattes den nåværende statsråden i Arbeids- og administrasjonsdepartementet som betydelig mer skeptisk til korporatistisk regulering enn det tidligere statsråder har vært. Ut fra dette kan man anta at han også prinsipielt vil være mindre positivt innstilt til at partsavtaler skal danne grunnlag for generell lovgivning. Partene i arbeidslivet har så langt ikke kommentert brevet fra statsråden, men det er liten tvil om at disse oppfatter beslutningen som overraskende og uheldig, særlig i en situasjon der samtlige parter i arbeidslivet har signalisert at de ønsker å få til en implementering avtaleveien. Man må derfor regne med at partene vil ta denne saken opp med myndighetene på mer prinsipielt grunnlag. I hvilken grad dette vil få praktisk betydning for implementeringen av det aktuelle direktiv er mer uklart.

Hvorfor ikke mer oppmerksomhet?

Verken de aktuelle direktivene eller mer generelle og/eller prinsipielle problemstillinger knyttet til forhandlinger på europeisk nivå har så langt ført til særlig debatt i Norge. Inntrykket er at norske myndigheter og partene i arbeidslivet er opptatt av å oppfylle kravene til en implementering. Saksbehandlingen – inkludert partenes vurderinger – preges først og fremst av en nøktern vurdering av det norske lov- og avtaleverket opp mot direktivens tekst. Observerte ulikheter i vurdering avspeiler partenes mer grunnleggende ståsted når det gjelder denne type arbeidsmarkedsreguleringer. Vi har imidlertid ikke noen grunn til å anta at det lave støynivået omkring disse sakene skyldes noen underforstått enighet om ikke å «forstyrre» nasjonale kompromisser eller måter å fatte vedtak på. Det kan heller ikke forklares av at saksfeltet som sådan ikke er politisert; selv om deltid ikke i særlig grad har vært omstridt, er det betydelig uenighet om hvordan dagens regelverk om midlertidige ansettelse fungerer. Det er snarere grunn til å tro at ingen av partene har sett det som særlig realistisk å bruke disse prosessene til å få satt egne hjertesaker på dagsordenen. En tilleggsforklaring er naturligvis at de to direktivene i hovedsak ble oppfattet som lite dramatiske for norsk arbeidsliv og norsk regelverk.

Enkelte har antydnet at man finner – iallfall trekk av – en form for nordisk arroganse fra fagbevegelsens side, forstått som at man i utgangspunktet anser det som lite sannsynlig at direktiver basert på minstestandarder vil føre til noen forbedring av arbeidstakernes rettigheter i det man regner som gode nordiske ordninger. Dette fører til at man ikke ser denne typen direktiver som redskaper for å få bedret nasjonalt regelverk, noe som gjør at man kanskje heller ikke vurderer om det ligger muligheter i bestemmelsene. Det viktigste for de nordiske

landene blir dermed å sikre at nasjonale (og gode) ordninger ikke svekkes, i tillegg til at man ser det som positivt at arbeidstakeres rettigheter styrkes i de landene som har dårlig ordninger. At avtalen om deltidsarbeid førte til forbedringer av deltidsansattes rett til å delta i de bedriftsdemokratiske ordningene, kan i så fall bidra til økt forståelse for at slike forhandlinger kan være et redskap også for norsk fagbevegelse. I forlengelsen av dette finnes også de som reiser spørsmålet om fagbevegelsen kunne gått mer offensivt ut i å utnytte avtalen/direktivene bedre når det gjelder å få tatt opp regelverk man ønsker endret eller styrket. Kunne direktivene for eksempel vært brukt som brekkstang for å få til en begrensning i antall gjentatte midlertidige ansettelseskontrakter – noe det ikke finnes regler for i norsk arbeidsliv? Hadde det vært mulig å argumentere for at dagens ordninger for tjenestepensjon er tvilsom ut fra deltidsdirektivet? I forbindelse med en av de interne høringsrundene om direktivet om midlertidige ansettelser, trekker for eksempel Norsk Kommuneforbund fram flere avtaleformuleringer som de ønsker at departementet skal se på, inkludert reglene for tjenestepensjonsordningene. Flere forbund peker også på at begrepet «objektive forhold» er vagt, og ønsker en presisering av dette. Handel og Kontor i Norge (HK) argumenter for at bestemmelsene om tillegg for ubekvem arbeidstid er i strid med direktivet om deltid. HK aksepterte imidlertid at man ikke kom noen vei med dette under lønnsoppgjøret våren 2000.

Arbeidsgiversiden ved NHO har gått inn for færrest mulig endringer av opprinnelig lovverk, og argumenterte for eksempel for at det ikke var nødvendig å endre representasjonsforskriften som følger av deltidsdirektivet. NHO ønsket også å begrense retten til informasjon om faste stillinger i bedriften til kun midlertidige ansatte. Man kan velge å tolke dette som et strategisk standpunkt for å motvirke en praksis der denne typen direktiver «overoppfylles», og implementeringsrunder brukes til å «putte inn» ekstrasaker fra arbeidstakersiden eller myndighetene. Men en viktig målsetning for NHO er å jobbe for et enklere regelverk, og dette hensynet ligger også til grunn for NHOs argumentasjon for at bare midlertidige ansatte bør omfattes av reglene om informasjonsplikt om faste stillinger i bedriften.

Det er også vanskelig å finne belegg for at den norske uenigheten om EU i vesentlig grad har preget forhandlingene eller implementeringen. Man kan argumentere for at det er viktig for norske EU- og EØS-tilhengere at slike prosesser oppfattes som positive, og at det ikke ytterligere nøres opp under norsk EU-skepsis. Denne typen overveielser kunne bety at EU-positive organisasjoner som NHO ikke ser det som ønskelig å legge opp til strid om norsk implementering. Alternativt kunne man vente at krefter i LO – som med knappst mulig flertall vedtok å gå imot EU-medlemskap i 1993 – ville markere seg som særlig skeptiske i forbindelse med forhandlingene og implementeringen. Vårt inntrykk er imidlertid at den norske EU-debatten og splittelsen i fagbevegelsen i EU-spør-

målet ikke har spilt noen vesentlig rolle når det gjelder hvordan man har vurdert de enkelte forhandlinger og implementeringsprosesser. Ikke bare har dette vært ganske udramatiske prosesser, det er også andre enheter/personer enn de Europa-ansvarlige som har hatt det praktiske ansvaret for selve implementeringsprosessen. Det er heller ikke noe som tyder på at typiske nei-forbund i LO generelt er mer skeptiske til denne typen forhandlinger/direktiv sammenliknet med forbund som støttet norsk medlemskap i 1994, eller at disse er mindre opptatt av sektordialogen/arbeidet i europeiske industriføderasjoner m.v. At Norge står utenfor EU har imidlertid ført til at man har sett det som viktig å delta i disse prosessene for å unngå marginalisering i DEFS.

Avsluttende kommentarer

De to direktivene om deltid og midlertidig ansatte har verken ført til prinsipiell uenighet om implementeringsform eller vesentlig innholdsmessig strid mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Det har heller ikke vært særlig strid nasjonalt om forhandlingene eller de avtalene partene på europeisk nivå kom fram til. En viktig forklaring er at disse direktivene i liten grad stilte det norske systemet på prøve, innholdet var i hovedsak uproblematisk i forhold til norsk lov- og avtaleverk, og man kunne implementere disse to direktivene lovveien uten at den uformelle arbeidsdelingen mellom lov og avtale ble forrykket. Prosessen har heller ikke krevd noen endringer i fordelingen av oppgaver og fullmakter mellom hovedorganisasjon og forbund/landsforeninger. Spørsmålet om lov- vs. avtaleimplementering er imidlertid satt grundig på dagsorden i og med at myndighetene sommeren 2002 avviste partenes ønske om å implementere direktivet om informasjon og konsultasjon avtaleveien.

For alle de norske partene – og ikke minst for fagbevegelsen – førte de første forhandlingsrundene til at man fikk understreket betydningen av den europeiske sosial-dialogen, og dermed også behovet for å utvikle rutiner og organer for å håndtere norsk deltakelse i slike prosesser. Dette innebærer også en erkjennelse av at innsatsen må styrkes. LO diskuterer nå hvordan man kan få til bedre koordinering av de ulike medlemsforbundenes europeiske arbeid – inkludert sektordialogen, og hvordan man kan sikre god informasjonsflyt mellom forbund og hovedorganisasjon. I dette arbeidet har man blant annet trukket på erfaringene fra svensk LO sitt Europa-arbeid.

Gjennomgangen av prosessen rundt disse direktivene viser også at det tradisjonelle skillet mellom internasjonalt og nasjonalt arbeid på mange måter oppheves. Selve forhandlingene krever kompetanse i internasjonalt arbeid, mens formuleringene i avtaleteksten kan få betydelige konsekvenser for nasjonalt regelverk. Så langt har man lagt vekt på å involvere personer med kompetanse på nasjonale forhold i forhandlingene, samtidig som den internasjonale ekspertise spiller en viktig rolle. Derimot synes implementeringen langt på vei å ha vært

frikoplet fra forhandlingsprosessen, blant annet fordi denne kommer betydelig etter selve forhandlingene i tid. Dette kan bety at de erfaringer og den kunnskap man har fått gjennom deltakelse i forhandlingene, ikke nødvendigvis trekkes med i diskusjonen om den nasjonale implementeringen. Igjen kan man argumentere for at dette kan endres hvis Norge forpliktes av mer kontroversielle direktiver eller direktiver der det er større uenighet om hvordan implementering kan/bør foregå.

Avslutningsvis kan det være grunn til peke på at framtidige implementeringsprosesser kan bli mer krevende for Norge og norske aktører, særlig hvis europeiske reguleringer krever større endringer av norsk regelverk enn det som så langt har vært tilfellet, eventuelt at man får reguleringer på områder som per i dag ikke er regulert i Norge. I slike tilfeller vil både implementeringsform (lov kontra avtale) og selve innholdet i et nytt regelverk bli mer omstridt.

Intervjuer/samtaler med informanter

Erna Ansnes,

Seksjonsleder for Europasaker i Internasjonal avdeling, LO

Erlend Hansen,

Saksbehandler, Arbeids- og næringspolitisk avdeling LO (nå Fellesforbundet)

Ellen Horneland,

Saksbehandler, Samfunnspolitisk avdeling LO

Vidar Lindefjeld,

Seksjonssjef Internasjonal avdeling Næringslivets Hovedorganisasjon

Jon Ivar Nålsund,

Avdelingsleder Internasjonal avdeling LO

Helen Remman,

Rådgiver, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Knut Arne Sanden,

Leder LOs Brusselkontor

Benedikte Schaltz,

Rådgiver, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Inge Stordahl,

Advokat, Reiselivsbedriftenes Landsforening

Dag Kjetil Øyna,

Advokat, Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL)

Jan-Tore Strandås,

Nestleder Forhandlingsavdelingen, Norsk Kommuneforbund (telefonsamtale)

I tillegg er en del faktaopplysninger sjekket per telefon.

6 EU og det nordiske spil om lov og aftale

De nordiske lande og de europæiske aftaler/direktiver om deltid og tidsbegrænset ansættelse – en sammenlignende analyse

Søren Kaj Andersen, FAOS

I et bredere europæisk perspektiv bliver der ofte refereret til den nordiske velfærds- eller arbejdsmarkedsmodel. Udbyggede og universelt tilgængelige sociale ydelser samt arbejdsmarkeder med karakteristika som stærke organisationer, høj organisationsgrad og høj dækningsgrad for de kollektive overenskomster bliver ofte nævnt. På denne baggrund kunne man forvente, at samspillet mellem EU-regulering og national regulering i de nordiske lande ville få et stort set ensartet forløb. Det har dog langt fra været tilfældet. De fore-gående landestudier har vist, at de to aftaler/direktiver medførte ganske forskelligartede forløb og konsekvenser i de nordiske lande. Der vil i denne sammenlignende analyse blive argumenteret for, at traditionelle forskelle i balancen mellem kollektive overenskomster og lovgivning samt forskelle i tilknytning til EU er de væsentligste årsager til de forskelligartede forløb og konsekvenser.

Forhandlingerne på europæisk niveau om atypiske ansættelser ledte frem til aftaler om deltidsarbejde og tidsbegrænset ansættelser. Bortset fra aftalen om forældreorlov blev disse to aftaler de første mellem de europæiske hovedorganisationer, som siden hen blev ophøjet til direktiver, det vil sige lovgivning, for det samlede EU. Hermed fik også arbejdsmarkedsorganisationerne i de nordiske lande en særlig mulighed for at få indflydelse på europæisk lovgivning. Ser man på, hvad de nordiske organisationer ønskede at lægge vægt på i forhandlingerne, var der, på henholdsvis arbejdsgiver- og lønmodtagerside, ikke de store substantielle forskelle i holdninger hen over grænserne. Men efter aftalerne og siden direktiverne blev en realitet, udløste selve iværksættelsen af de to aftaler/direktiver i den nationale arbejdsmarkedsregulering meget forskelligartede forløb i de nordiske lande. Vedrørende effekterne af aftalerne/direktiverne viste landestudierne

også, at der var substantielle forskelle i reguleringen på de to områder de nordiske lande imellem.

I denne sammenlignende analyse skal disse forskelle landene imellem diskuteres nærmere. Parallelt til opbygningen af landestudierne er der i det følgende fokus på parternes politikformulering, det vil sige udarbejdelse af høringsvar op til forhandlingerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse på EU-niveau, og selve implementeringen af de vedtagne direktiver. Afslutningen former sig som en diskussion af, hvordan de traditionelle forskelle i vægningen af henholdsvis lov- og aftaleregulering på arbejdsmarkedet har påvirket specielt implementeringsforløbene i de enkelte nordiske lande. Andre faktorer der har haft betydning for nationale variationer i forløbene omkring de to aftaler/ direktiver vil også blive inddraget – fx formelle forskelle i tilhøret til EU.

Selv om Island ikke optræder med et separat landestudie i denne sammenhæng, vil informationer om de islandske faglige organisationers vurderinger samt selve implementeringsforløbene i Island blive inddraget. Målet er at få et samlet billede af, hvordan de to aftaler/direktiver har påvirket de nordiske arbejdsmarkeder.⁷⁴ Herudover skal det bemærkes, at de oplysninger fra de enkelte lande som inddrages i det følgende bygger på de fire landestudier præsenteret i denne bog. I de tilfælde hvor der optræder supplerende oplysninger, er der angivet kilde.

6.1 Forskelle i implementeringsform og effekter

Indledningsvis skal væsentligste resultater fra de foregående landestudier kort ridses op. Målet er allerede her at skitsere, hvordan forskelle i balancen mellem aftale- og lovregulering på arbejdsmarkedet fremstår som en væsentlig forklaring på de forskelle der har været i implementeringsforløbene mellem de nordiske lande. Endvidere skal de umiddelbare effekter af de to direktiver i de nordiske lande kort opsummeres.

I forbindelse med *Sveriges* optagelse i EU blev det et principielt spørgsmål, hvorvidt Sverige kunne implementere direktiver vedrørende arbejdsmarkedsforhold via kollektive overenskomster. Ved optagelsen anså såvel den daværende regering som arbejdsmarkedets parter, at en sådan garanti var opnået. I forbindelse med implementeringen af direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse meddelte den svenske arbejdsgiverforening, SAF, nu Svenskt Näringsliv, at man ikke ville implementere via kollektive aftaler. Yderligere mente man heller ikke, at de to direktiver krævede nogen form for implementeringstiltag i Sverige. De

⁷⁴ I den forbindelse skal Gylfi Arnbjörnsson, generalsekretær i Islandsk LO, og Magnús Norödal, juridisk chef i Islandsk LO, takkes for deres informationer om, holdninger til og vurderinger af konsekvenser af de to aftaler/direktiver på det islandske arbejdsmarked.

faglige organisationer på deres side ønskede en aftaleimplementering, men måtte opgive det på grund af SAF/Svenskt Näringslivs principielle uvilje mod at indgå aftaler på centralt niveau. Hermed blev de to direktiver del af en principiel strid på det svenske arbejdsmarked, hvor SAF/Svenskt Näringsliv ganske konsekvent har søgt en decentralisering af aftalesystemet og følgelig har nægtet at indgå aftaler med deres umiddelbart modpart, LO.

I *Danmark* var der enighed om at aftaleimplementere de to direktiver – det vil sige i modsætning til i Sverige bakkede de toneangivende arbejdsgiverorganisationer op om aftaleimplementeringen. Hertil hører også, at der hidtil har eksisteret en fælles forståelse mellem Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Dansk LO om, at europæiske aftaler ikke må benyttes som 'løftestang' for spørgsmål, der ellers er dækket af kollektive aftaler. Dette er blevet karakteriseret som den danske 'afværge-strategi'.

Indføjjelsen af direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse i den eksisterende regulering blev dog langt hen ad vejen overskygget af den strid, der opstod omkring implementeringen af arbejdstidsdirektivet, idet arbejdsmarkedets parter, med støtte fra et flertal i det danske Folketing, havde aftaleimplementeret dette direktiv. Men EU-kommissionen vurderede, at direktivet var utilstrækkeligt implementeret. Danmark modtog en såkaldt 'begrundet udtalelse' og var på kanten af at blive stillet for EF-domstolen. Således var det klart, at modsat det oprindelige ønske kunne direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse ikke udelukkende implementeres via aftalesystemet. Følgelig blev der – som noget nyt – etableret en procedure for udfærdigelse af følgelovgivning, der sikrer at restgruppen på arbejdsmarkedet også bliver dækket af direktivets bestemmelser. Generelt set blev de to direktiver del af striden mellem arbejdsmarkedets parter, et Folketingsflertal og regeringen på den ene side og EU-kommissionen på den anden. En kontrovers, der typisk blev fremstillet som 'forsvaret af den danske aftalemodel' overfor EU's lovbaserede arbejdsmarkedsregulering.

I *Finland* har implementeringen af de to direktiver været anderledes ukontroversiel. Forklaringen på dette forløb skal givetvis findes i dels det faktum, at der pågik en helhedsreform af 'arbejdsaftaleloven' fra 1995 til 2000, som inddrog de to direktiver. På denne vis var der allerede et vist fokus på problemstillinger vedrørende deltidarbejde og tidsbegrænset ansættelse og direktiverne påkaldte sig kun begrænset opmærksomheden i den sammenhæng. Endvidere har det haft betydning, at der i Finland, i videre udstrækning end i de øvrige nordiske lande, er tradition for at regulere arbejdsmarkedsspørgsmål via lovgivning. Således var en lovregulering af spørgsmål vedrørende deltid og tidsbegrænset som udgangspunkt uproblematisk.

Arbejdsmarkedets parter i *Norge* er i en særlig position da de trods det manglende EU-medlemskab, men via EØS-samarbejdet implementerer arbejdsretlige direktiver. Deres medlemskab af europæiske organisationer betyder endvidere, at

de tager aktivt del i de europæiske forhandlinger. På denne baggrund giver parterne udtryk for, at det er vigtigt for dem at kunne fremstå som seriøse samarbejdspartnere, der følgelig kan spille en reel rolle i de europæiske organisationer, og dermed også få indflydelse på aftaler/direktiver som man under alle omstændigheder bliver omfattet af. Om end parterne på det norske arbejdsmarked principielt gerne vil aftaleimplementere EU-direktiver gav det ikke anledning til større debat, at direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse blev implementeret via revision af lovgivning, der indholdsmæssigt blev berørt af de to direktiver. Samlet set har denne proces ikke adskilt sig fra andre lovrevisioner og har grundlæggende været ukontroversiel.

Island er ligesom Norge del af EØS-samarbejdet og vil derfor typisk også implementere den social- og arbejdsmarkedspolitiske regulering som udspringer af det europæiske samarbejde. Konkret er direktivet om deltid blevet aftaleimplementeret af islandsk LO (ASI) og arbejdsgiverforeningen, SA. Da man i Island har en lovgivning, der generelt almengør indgåede kollektive aftaler, kommer også denne aftale til at omfatte alle lønmodtagere inden for de beskæftigelsesområder, hvor ASI-forbundene har deres medlemmer. Med andre ord denne erga omnes procedure har som konsekvens - i modsætning til situationen i Danmark - at såvel organiserede som ikke-organiserede lønmodtagere bliver omfattet af aftaleimplementeringen. Modsat er det ikke lykkedes de to islandske hovedorganisationer, at nå til enighed om en aftale vedrørende tidsbegrænset ansættelse, hvilket betyder, at den islandske stat må sikre iværksættelsen af direktivet via lovgivning.⁷⁵

Samlet set kan det konstateres, at der er klare forskelle i de implementeringsformer, der er anvendt i de enkelte nordiske lande. Yderligere kan det konstateres, at disse forskelle i vid udstrækning hænger sammen, hvad det er for reguleringsformer, der generelt anvendes i de enkelte lande.

Ser man nærmere på de *effekter* de to aftaler/direktiver har haft på indholdet af arbejdsmarkedsreguleringen i de nordiske lande, kan de fem lande groft sagt opdeles i to grupper. *For det første* har princippet om ikke-diskriminering ført til, at der er sket en sænkning eller fjernelse af særlige tærskler for deltidsansatte og tidsbegrænset ansatte før de opnår særlige social rettigheder. Denne effekt har først og fremmest været tydelig i Sverige og Danmark. Konkret betyder det, at deltids- og tidsbegrænset ansatte i øget omfang får adgang til pension, løn under sygdom, opsigelsesvarsler og lignende sociale goder. Således har de to aftaler/direktiver fået tydelige konsekvenser for de berørte grupper i de to lande. *For det andet* må det konstateres, at de to aftaler/direktiver kun har haft en beskeden ef-

⁷⁵ Det skal tilføjes, at i skrivende stund, april 2003, er implementeringen af deltidsdirektivet på det offentlige område endnu ikke kommet på plads. ASI forventer, at det her vil blive nødvendigt med lovgivning. Det er givet at direktivet om tidsbegrænset ansættelse vil blive lovimplementeret, men loven er i skrivende stund endnu undervejs.

fekt på den eksisterende regulering i Norge, Finland og Island. Årsagen er primært at relativt nye reformtiltag på disse områder og/eller en regulerings-tradition, der traditionelt ikke har indeholdt en forskelsbehandling af deltids- og tidsbegrænset ansatte har betydet, at den hidtidige regulering i relativ høj grad har været i overensstemmelse med bestemmelserne i de europæiske aftaler/direktiver.

Både forskelle i implementeringsform samt konsekvenser for den eksisterende arbejdsmarkedsregulering vil blive uddybet i den afsluttende diskussion.

6.2 Baggrund

Den hidtidige implementeringspraksis

Ser man på implementeringen af arbejdsretlige direktiver i de nordiske lande før direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse har den været domineret af implementering via lovgivning. Konsekvensen er imidlertid ikke, at dette fører til en ren lovregulering. Flere af de love, som har iværksat direktiverne i Danmark og Sverige, er udformet som semidispositive love. Det vil sige at lovene viger i det tilfælde, at der er indgået kollektiv overenskomst, der som minimum svarer til bestemmelserne i direktivet/loven.

Der findes også undtagelser i dette ellers lovdominerede mønster: Direktivet om europæiske samarbejdsudvalg blev i Norge gennemført via hovedaftalen mellem LO og NHO, som blev gjort almen gyldig via følgelovgivning. I Sverige blev muligheden undersøgt og diskuteret, men strandede på praktiske problemer i forhold til den fastsatte tidsfrist. I Danmark indledte LO og Dansk Arbejdsgiverforening forhandlinger med henblik på en aftale, men de nåede ikke frem til et resultat. Samlet kan disse forhandlingsovervejelser og initiativer ses som et signal om, at direktivet om europæiske samarbejdsudvalg blev opfattet som et direktiv der kom tæt på, eller lå inden for rammerne af, det traditionelle aftalestof. Men kun i Norge ledte det frem til en aftale.

Ellers er den markante undtagelse de danske parters beslutning – støttet af et Folketings flertal – om at gennemføre en ren aftaleimplementering af arbejdstidsdirektivet.

Omfanget og den hidtidige regulering af deltidsbeskæftigelse og tidsbegrænset ansættelse

Omfanget af deltidsbeskæftigelse og tidsbegrænset ansættelse varierer ganske betragteligt mellem de nordiske lande. Samtidig kan det også konstateres, at det varierer i hvor høj grad, der har været politisk opmærksomhed omkring disse ansættelsesformer.

I Sverige og Norge er groft sagt en fjerdedel af de beskæftigede deltidsansatte. Andelen af deltidsansatte ligger væsentligt lavere i Danmark og Finland med

henholdsvis omkring 14 og 11 procent af samtlige beskæftigede. Fælles for alle lande er, at størstedelen af de deltidsansatte er kvinder, om end der også er en generel tendens til, at andelen af kvinder i deltidsbeskæftigelse falder. Andelen af personer i tidsbegrænsede ansættelser er cirka dobbelt så høj i Finland – knapt en femtedel af arbejdsstyrken - som i Norge og Danmark, hvor andel ligger på knapt 10 procent af de beskæftigede. Sverige ligger så at sige midt imellem, idet cirka 14 procent af de beskæftigede har en tidsbegrænset ansættelse. Den høje andel af tidsbegrænsede ansættelser i Finland skyldes primært en mere udbredt brug af denne ansættelsesform inden for de statslige og kommunale områder.

I Sverige og Norge har der hidtil været yderst få særregler vedrørende deltid i lovgivningen. I de svenske overenskomster derimod findes der på nogle områder særlige bestemmelser om deltid, mens det kun i et begrænset omfang er tilfældet i Norge, hvor deltidsansatte således traditionelt har haft samme rettigheder som ansatte på fuldtid. Frem til vedtagelsen af den supplerende lovgivning vedrørende gennemførelsen af deltidsdirektivet havde der ikke eksisteret nogen egentlig lovregulering af deltid i Danmark. Derimod eksisterer der visse begrænsninger for, og i få tilfælde forbud mod, deltidsansættelse i overenskomsterne. Dette var baggrunden for et regeringsinitiativ, som allerede i sommeren 2002 førte til en revision af følgeloven om deltid, som nu blev formuleret som en egentlig deltidslaw. I Finland har spørgsmål om regulering af såvel deltid som tidsbegrænset ansættelse været på den politiske dagsorden siden 1980'erne. Det betyder, at reguleringen af sådanne ansættelsesformer har været mål for politiske initiativer flere gange siden da, og senest indgik i den omtalte helhedsreform af arbejdsaftaleloven. Typisk har kollektive aftaler suppleret de politiske initiativer på disse områder.

Svensk lov om beskyttelse i ansættelsen fra 1982 fastslår, at ansættelser som hovedprincip skal være tidsbegrænsede, hvorefter loven definerer mulige undtagelser. På væsentlige kollektive aftaleområder findes også lignende bestemmelser om tidsbegrænsede ansættelser. Visse kollektive aftaler har dog indeholdt særregler vedrørende ansættelsesvilkårene for tidsbegrænset ansatte. I Norge fastslås det nogenlunde tilsvarende i arbejdsmiljøloven og tjenestemandslawen, at ansættelser i hovedreglen skal være uden tidsbegrænsninger. I de kollektive overenskomster skelnes der i Norge kun sjældent mellem tidsbegrænset ansatte og fastansatte. I Danmark har der ikke været nogen lovgivning, der direkte sigter på at regulere tidsbegrænsede ansættelser, men Funktionærloven hidtil har sikret alle der er ansat i tre måneder eller derover en række grundlæggende rettigheder.

6.3 Politikformuleringen

De formelle beslutningsstrukturer

Forhandlinger med sigte på europæiske aftaler, der siden hen ophøjes til direktiver startede som nævnt med forhandlingerne om forældreorlov og blev siden fulgt af forhandlingerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse. Her var således tale om en ny type af forhandlinger, hvorfor det også er tydeligt, at de faglige organisationer i de nordiske lande løbende hen over disse forhandlingsforløb har arbejdet med at udforme og tilpasse en *procedure* for udarbejdelse og godkendelse, eller afvisning, af forhandlingsmandater samt siden hen forhandlingsresultater.

Nogle af de nordiske faglige hovedorganisationer havde fået fastlagt procedurer for sådanne forhandlingsforløb, da der blev taget fat på deltid og siden hen tidsbegrænset ansættelse – fx norsk LO. Repræsentanter for andre hovedorganisationer har givet udtryk for, at en egentlig formel procedure for håndteringen af disse processer først kom på plads efter disse forhandlingsforløb – fx svensk LO.

Det er et generelt lighedstræk for de faglige hovedorganisationer, at de øverste kompetente forsamlinger (styrelser, forretningsudvalg, etc.) har godkendt forhandlingsmandater og forhandlingsresultater. Det gælder også generelt for hovedorganisationerne, at man har hørt medlemsforbundene i forbindelse med udarbejdelsen af hørings svar. Et problem i den forbindelse har ifølge flere faglige repræsentanter været, at tidsfristerne var korte. Der var knapt tid til at konsultere medlemsforbundene – særligt når de reviderede forhandlingsmandater skulle godkendes. Det bliver dog fremhævet, at ved senere forhandlinger, først vikararbejde (temporary agency work) og siden distancearbejde (telework), er dette problem til dels blevet løst.

Såvel finsk, norsk som dansk LO etablerede referencegrupper, hvis opgave det var at orientere medlemsforbundene om udviklingen i forhandlingerne. Her har det typisk været den person som sad med som national repræsentant i EFS' forhandlingsdelegation som informerede om såvel pågående som kommende forhandlinger. Svensk LO etablerede ingen fast referencegruppe, men orienterede i forskellige sammenhænge repræsentanter for medlemsforbundene.

Da hvert land netop kun får én repræsentant med i *EFS' forhandlingsdelegation* rejser det spørgsmålet, hvilken af de nationale hovedorganisationer, der besætter denne plads. I Sverige er der indgået en formel aftale om samarbejde og koordinering mellem LO, TCO og Saco, hvori indgår, at pladsen i EFS går på omgang mellem de tre organisationer. På samme vis findes også et samarbejde mellem de faglige hovedorganisationer, LO, FTF og AC, i Danmark; man orienterer og koordinerer indbyrdes. Men med henblik på pladsen i forhandlingsdelegationen, og andre EFS organer, er aftalen mellem de danske hovedorganisationer, at organisationens størrelse og kerneområder er afgørende for, hvem der

bliver den danske repræsentant. I praksis har dette betydet, at LO langt oftest har repræsenteret de danske organisationer i EFS regi. Norsk LO og Akademikernes Fellesforbund, AF, var begge medlem af EFS, men det har været LO som har repræsenteret norske faglige interesser i forbindelse med forhandlingerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse – AF er nu nedlagt. De finske organisationer, FCC, FTFC og AKAVA afgør fra sag til sag, hvem der har størst interesse i det konkrete forhandlingsområde og fastlægger på denne måde, hvem pladsen tilfalder.

Således er det fælles for de faglige hovedorganisationer i de fire nordiske lande, at man samarbejder og koordinerer med henblik på bl.a. høringssvar, men man har etableret forskellige modeller for tildelingen af pladsen i EFS' forhandlingsdelegation.

De nationale mandater

De mandater, der blev givet fra de nationale faglige hovedorganisationer op til forhandlingerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse, er vedrørende det substantielle indhold forholdsvis ens. Generelt var de nordiske faglige organisationer bekymrede for, at en europæisk aftale om deltid ville øge virksomhedernes adgang til at benytte den ansættelsesform på bekostning af fuldtidsansættelser – samme bekymring fandtes i et vist omfang også vedrørende tidsbegrænset ansættelse. Samlet udløste dette en skepsis over for overhovedet at forhandle disse emner på europæisk niveau. Ønsket om ligebehandling mellem deltids- og fuldtidsansatte samt tidsbegrænsede og tidsubegrænsede ansættelser kunne man derimod tilslutte sig.

Ved siden af denne generelle enighed i reaktionen på mandatudkastene kan man konstatere, at der var klare forskelle i den konkrete udformning af høringssvarene fra EFS-medlemmerne i de fire lande. Dette skyldtes dels at man havde grebet opgaven an på forskellig vis, dels at man i tillæg til de generelle holdninger havde nogle særinteresser man ønskede at beskytte.

De *svenske* faglige organisationer prioriterede princippet om ligebehandling op til begge forhandlinger og mente, at det eventuelle forhandlingsresultat kunne få konsekvenser for de eksisterende kollektive aftaler og føre til reelle forbedringer for svenske lønmodtagere. Svensk LO's høringssvar bestod af fire principielle og ufravigelige krav: Forhandlingerne skulle dække hele arbejdsmarkedet, en eventuel aftale skulle gennemføres via proceduren i artikel 4.2 – det vil sige gøres bindende gennem en vedtagelse i ministerrådet fx i form af direktiv, der skulle være tale om en rammeaftale, og eksisterende vilkår måtte ikke forringes.

Ud over at tilslutte sig princippet om ligebehandling var de *danske* faglige organisationers reaktioner på forhandlingsoplæggene om såvel deltid som tidsbegrænset ansættelse, at man 'ikke havde særlige problemer på nogen af de to

områder' og derfor mest af alt var optaget af, hvordan man kunne undgå, at eventuelle europæiske aftaler kunne skabe problemer i forhold til de indgåede overenskomster. Da der i overenskomsterne optrådte barrierer for adgangen til deltid, var det væsentligt at få ændret et 'skal' til 'bør' vedrørende fjernelse af sådanne barrierer i en europæisk aftale. En tilsvarende defensiv strategi fremkommer konkret i LO's høringssvar vedrørende tidsbegrænset ansættelse, hvor man afviser, at der på europæisk plan er behov for en regulering af adgangen til at benytte tidsbegrænsede ansættelser. Baggrunden er den udbredte brug af tidsbegrænsede ansættelser i den danske bygge- og anlægssektor, vel at mærke på vilkår, der ikke adskiller sig fra tidsbegrænsede ansættelser.

Finsk LO, FFC, fremhævede i sine høringssvar princippet om ikke-diskrimination, samt at europæiske aftaler ikke måtte forhindre, at der på nationalt niveau kunne etableres højere standarder, end hvad en aftale måtte definere. Høringssvaret vedrørende tidsbegrænset ansættelse indeholdt flere elementer end i svaret på deltidsmandatet. Her blev det bl.a. fremhævet, at aftalen skulle søge at øge og stabilisere permanente ansættelser samt mere principielt, at en eventuel aftale skulle dække både overenskomst- og tjenestemandsansatte (privat og offentlig sektor).

Da det så ud til, at der skulle forhandles samlet om atypiske ansættelser på EU-niveau, var *norsk* LO imod, at EFS overhovedet gik ind i forhandlinger. Som konsekvens heraf var man også imod, at der overhovedet skulle forhandles om vilkår for deltidsansættelser. I denne tidlige fase var man nervøs for, hvad europæisk regulering kunne komme til at betyde for norsk regulering. Senere følte man sig sikker på, at konsekvenserne af europæisk regulering på disse områder under alle omstændigheder ville blive begrænsede. Herefter havde norsk LO ikke problemer med, at der iværksattes forhandlinger om reguleringen af tidsbegrænsede ansættelser. Høringssvaret fra norsk LO understregede ønsket om at få reduceret udbredelsen af tidsbegrænsede kontrakter samt det principielle punkt, at en europæisk aftale ikke måtte underminere nationale aftaler.

Det skal bemærkes, at lige såvel som de nationale faglige organisationer skulle etablere procedurer for, hvordan europæiske forhandlinger kunne håndteres, så foregik der sideløbende en proces, hvor EFS skulle finde fem til en intern procedure for forløbet op til og under forhandlinger. Problemet med korte tidsfrister er nævnt ovenfor. Et andet spørgsmål omhandler tilblivelsen og *karakteren af et forhandlingsmandat*. Det er i denne sammenhæng illustrerende, at deltidsmandatet blev ganske kortfattet og i almene vendinger beskrevet, hvilke mål forhandlerne skulle søge at nå – de tekniske løsninger lå helt i hænderne på forhandlingsdelegationen. Modsat var mandatet vedrørende tidsbegrænsede ansættelser resultatet af en længere dialog mellem EFS og medlemsorganisationerne, hvilket betød, at mandatet også kom til at indeholde detaljerede bud på de tekniske løsninger, aftalen skulle indeholde. Nordiske forhandlere peger på, at dette er udtryk

for, at europæiske forhandlinger er en forholdsvis nystartet proces, som i hvert fald på daværende tidspunkt stadig søgte efter sin rette form. Yderligere er processen også udtryk for, at forskellige forhandlingskulturer støder sammen. Fra svensk og dansk side er det blevet understreget, at man arbejdede for relativt åbne mandater, der skulle sikre et vist manøvrerum for forhandlerne på den faglige side. Dette gav dog problemer, idet der fra flere sydeuropæiske organisationer, men også fra hollandsk side, var et ønske om detaljerede mandater.

Blandt de nordiske *arbejdsgivere* var der en generel skepsis overfor overhovedet at skulle forhandle disse ansættelsesformer på europæisk niveau. Det skete ud fra betragtningen, at fleksibilitet i ansættelsesformer er en nødvendighed, som ikke må indskrænkes. De private arbejdsgiverorganisationer i de nordiske lande støttede dog principielt ideen om at forhandle, om ikke andet så for at få en brugbar aftale frem for et direktiv, hvor det i højere grad er usikkert, hvilken indflydelse man kunne få på udformningen.

Blandt de offentlige arbejdsgivere var der også bekymringer for, hvad forhandlingerne kunne føre til – tydeligst udtrykt af de svenske repræsentanter, der helst havde undgået regulering i det hele taget. Det var dog ikke anderledes end, at de offentlige arbejdsgivere i Danmark og Sverige koordinerede deres holdninger i de respektive nationale sektioner af CEEP og var på EU-niveau del af CEEP's forhandlingsdelegation. Den finske CEEP-sektion deltog i de afholdte møder i CEEP's komite for sociale anliggender, men var ikke med i forhandlingsdelegationen. Under forhandlingerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse var der endnu ikke etableret nogen norsk sektion af CEEP. Den er dog kommet til siden hen.

Et fikspunkt i de nordiske arbejdsgiverorganisationers oplæg til begge forhandlinger var at fastholde, eventuelt øge, fleksibiliteten i adgangen til deltid og tidsbegrænset ansættelse.

Forhandlingerne og de opnåede resultater

I forhandlingerne på EU-niveau er der inden for EFS regi *tre forsamlinger*, som medlemsorganisationerne kan have repræsentanter med i. For det første baggrundsgruppen, hvor alle medlemsorganisationer er repræsenteret. For det andet forhandlingsdelegationen, som fører forhandlingerne med arbejdsgivermodparten, hvor der sidder én repræsentant for hvert medlemsland. For det tredje er der den såkaldte skrivegruppe, der normalt består af fem til seks personer.

Flere repræsentanter for de faglige organisationer giver udtryk for, at det har betydning ikke blot at være med i EFS' forhandlingsdelegation, men også, når der er mulighed for det, at komme med i skrivegruppen, hvor man tager direkte del i udformningen af aftaleteksten. I forbindelse med forhandlingerne om deltid sad ingen nordiske repræsentanter med i 'skrivegruppen', mens en repræsentant fra svensk LO var del af 'skrivegruppen' ved forhandlingerne om tidsbegrænset

ansættelse. Her bliver indflydelsen håndfast, bl.a. kan svenske organisationer genkende tekstafsnit i den endelige aftale, som de selv har foreslået. Ud over den direkte indflydelse på aftaleteksten er der faglige repræsentanter, som giver udtryk for, at kommer man tæt på forhandlingerne, får man som repræsentant og dernæst organisation større indsigt i og forståelse for, hvad forhandlingerne kan føre frem til og her ikke mindst hvilke konsekvenser det kan få for den nationale regulering.

Reaktionerne på begge forhandlingsresultater var generelt tilbageholdende blandt de faglige organisationer i de nordiske lande. Nok særligt i Danmark og Norge havde man ikke stillet store forventninger til resultaterne og samtidig blev vurderingen, specielt i Danmark, at de to aftaler heller ikke ville give problemer, da de tilsyneladende kun ville have beskedne konsekvenser for den eksisterende regulering. Kun de finske faglige organisationer har givet udtryk for, at begge aftaler må anses som 'små nederlag', da de ikke kom til at indeholde de ønskede begrænsninger i adgangen til brug af deltid og tidsbegrænset ansættelse. Alle hovedorganisationerne fra de nordiske lande stemte alligevel for, da aftalerne skulle godkendes af EFS' styrelse.

På arbejdsgiversiden er der blevet udtrykt tilfredshed med, at begge aftaler fik karakter af rammeaftaler, som herefter skal udfyldes på nationalt niveau, samt at man undgik sanktionsbestemmelser.

6.4 Implementeringen

Indholdet af implementeringen

Implementeringen af et arbejdsretligt direktiv består af to principielt adskilte processer. *For det første* skal staten sikre at direktivets bestemmelser til enhver tid positivt kan opfyldes, hvilket betyder at nye lovgivnings- eller aftaletiltag er nødvendige, hvis den eksisterende regulering ikke fuldt ud opfylder direktivets bestemmelser. *For det andet* skal staten sikre, at eksisterende lovgivning og kollektive aftaler ikke materielt strider imod direktivet. I relation til direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse har det, som det vil fremgå nedenfor, primært været princippet om ikke-diskriminering af disse to grupper af ansatte, som har ført til revision af eksisterende love og aftaler. I det følgende skal såvel ny regulering som revision af den eksisterende gennemgås. Hensigten er både at sammenligne de konkrete implementeringstiltag og give en indikation af tiltagenes betydning for den eksisterende regulering.

Ny regulering er kommet til i *Sverige* i form af en lov, der forbyder diskriminering af deltids- og tidsbegrænsede ansatte. Samtidig kan det bemærkes, at lovgivningsinitiativet blev begrænset til dette område. Således vurderede regeringen, at der ikke var behov for ny lovgivning vedrørende bl.a. misbrug af

tidsbegrænsede ansættelser samt garantier for information og høring om denne ansættelsesform. Vedrørende kollektive aftaler er der først og fremmest sket noget på de offentlige aftaleområder: Der er indgået nye aftaler om pension inden for staten, landsting og kommuner som imødekommer direktivernes bestemmelser, men som herudover udgjorde en basal omlægning af det daværende pensionssystem. Landsting og kommuner har herudover gennemført en generel revision af deres overenskomster, idet man førhen i overenskomsterne skelnede mellem faste fuldtidsansatte på den ene side og tidsbegrænset og visse grupper af deltidsansatte på den anden. Dette er nu ændret. En lignende revision har fundet sted på det statslige område, hvor aftalen om løn og ansættelsesvilkår nu omfatter alle ansatte. Førhen var ansatte med mindre end 40 procent af fuld tid ikke omfattet af aftalen. På det private aftaleområde er der indgået en ny pensionsaftale for de privat ansatte funktionærer ('privattjenestemændene'). Denne aftale må karakteriseres som en tilpasning af eksisterende aftaler til direktivernes krav.

I *Danmark* er direktiverne først og fremmest blevet aftaleimplementeret. Opsamlings- og rammeaftalerne på de store aftaleområder må karakteriseres som ny regulering. Selvom det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at vurdere, omfanget af overenskomster, der samlet er blevet påvirket af de to direktiver, kan det nævnes, at der har vist sig eksempler på aftaler med særlige timegrænser (fra 15-30 timer pr. uge), der bevirkede at deltidsansatte under disse timegrænser ikke var omfattet af visse sociale rettigheder. Disse timegrænser er nu blevet revideret. Følgelovgivningen vedrørende deltid kom til at bestå af en såkaldt bilagsmodel, hvor LO og Dansk Arbejdsgiverforenings opsamlingsaftale blev gjort almen gyldig for hele det private arbejdsmarked. Tilsvarende blev de statslige og (amts)kommunale aftaler gjort almen gyldige for det offentlige arbejdsmarked. Yderligere blev funktionærloven revideret idet timetærsklen for, hvornår loven gælder blev nedsat fra 15 til 8 timer. Den forventede følgelovgivning vedrørende tidsbegrænset ansættelse⁷⁶ får en lidt anderledes karakter. Der er dels tale om en om en lov, der sigter på ligebehandling af tidsbegrænset ansatte, dels nok en revision af funktionærloven. Denne gang foreslås det, at grænsen for hvornår funktionærer er omfattet af almindelige opsigelsesvarsler nedsættes fra tre til en måned.

I *Finland* førte implementeringen til forholdsvis begrænsede justeringer af eksisterende love. I arbejdsaftaleloven blev der indføjet bestemmelser om ikke-diskriminering og arbejdsgiveres pligt til at informere om og tilbyde deltidsansatte arbejde i tilfælde, at der er behov for yderligere arbejdskraft. Yderligere blev der i 'personalfondslagen' fjernet et afsnit der gav mulighed for at udelukke tidsbegrænset ansatte fra at blive medejere af særlige medarbejderfonde. Til dette

⁷⁶ I skrivende stund, april 2003, er lovforslagene vedrørende direktivet om tidsbegrænset arbejde endnu ikke vedtaget. De forventes dog vedtaget i deres nuværende form.

billede må tilføjes, at der gennem en længere periode havde været en vis opmærksomhed omkring deltids- og tidsbegrænset ansattes vilkår og at dette afspejledes i den helhedsreform af arbejdsaftaleloven som var undervejs, da direktiver om deltid og tidsbegrænset ansættelse blev en realitet. Man kan hævde, at den politiske opmærksomhed og reforminitiativet i et vist omfang havde overhalet direktiverne.

I Norge førte deltidsdirektivet til at repræsentationsbestemmelserne i loven om aktieselskaber blev ændret således, at deltidsansatte fik stemmeret og blev valg-bare til aktieselskabers bestyrelser. Arbejdsmiljøloven blev ændret, da ansatte med under 15 timer pr. uge hidtil ikke havde ret til at være del af en særlig personaleordning, hvis mål er at sikre et rimeligt arbejdsmiljø. Denne timegrænse blev fjernet. Spørgsmålet om pensionsrettigheder for deltidsansatte var blevet rejst i Norge som del af et regeringsinitiativ. Det vil sige, at ny lovgivning om pensionsrettigheder forbedrede deltidsansattes vilkår, idet alle med beskæftigelse i mere end 20 procent af fuld tid – mod tidligere 50 procent af fuld tid – nu blev omfattet af ordningerne. Væsentligt er det, at deltidsdirektivet ikke spillede nogen direkte rolle i tilblivelsen af denne ny lovgivning. Ved implementeringen af direktivet om tidsbegrænset ansættelse blev det besluttet at gennemføre en justering af arbejdsmiljøloven, der forpligter virksomheden til at informere alle ansatte – herunder også tidsbegrænset ansatte - om ledige stillinger. Samtidig var det vurderingen, at der ikke var behov for at indføre en generel ikke-diskrimineringsbestemmelse. At dette blev tilfældet, skal ses i sammenhæng med, at der traditionelt ikke er blevet skelnet mellem, og dermed heller ikke diskrimineret mellem, deltids- og fuldtidsansættelse samt mellem tidsbegrænset og tidsubegrænset ansættelse i norsk arbejdsmarkedsregulering.

Det kan konstateres at *ny regulering* direkte foranlediget af direktiverne finder vi i Sverige og Danmark, mens direktiverne i Finland og Norge har ført til en forholdsvis *beskeden revision* af eksisterende lovgivning og aftaler. Vedrørende deltidsdirektivet har et dominerede spørgsmål været timetærskler, som ekskluderede deltidsansatte under disse timetærskler fra en række sociale rettigheder. Umiddelbart fremstår spørgsmålet om pensionsrettigheder som den problemstilling, der oftest er blevet aktualiseret. Det skal bemærkes, at revisionen af disse timetærskler enten har ført til, at de helt er blevet fjernet, eller – og det er til syneladende sket oftest – de er blevet sat ned til 20 procent af fuld tid eller 8 timer pr. uge. Det er bl.a. tilfældet for revisionen af aftalen om tillægspension mellem Privattjänstemannakartellen og SAF i Sverige, revisionen af funktionærloven i Danmark og formuleringen af den nye lov om 'tjenestepension' i Norge. Timegrænserne lå ikke på et identisk niveau førhen, hvilket er en indikation for, at den nye regulering har skabt en mere ensartet regulering på tværs af de nordiske lande.

Endelig skal det bemærkes, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at vurdere de fulde aftalemæssige konsekvenser af de to direktiver. Det typiske mønster er, at de respektive organisationer i de enkelte nordiske lande kun efterhånden er ved at få indsigt i, hvilke ændringer – om overhovedet nogen – direktiverne har afstedkommet inden for specifikke sektorer og/eller i decentrale/lokale aftaler.

Fra rådgivning til forhandlet lovgivning

Det hedder i de generelle betragtninger i både direktivet om deltid og direktivet om tidsbegrænset ansættelse, at arbejdsmarkedets parter bør have en særlig rolle i forbindelse med såvel 'gennemførelsen' som 'anvendelsen' af direktiverne. Dette skal naturligvis ses i lyset af, at det i princippet er parternes egen aftale – indgået på europæisk niveau – som skal 'gennemføres' og bringes i 'anvendelse' i medlemsstaterne. Det fremgår da også af udtalelser fra ministerierepræsentanter i de enkelte nordiske lande, at man anså det som rigtigt at inddrage arbejdsmarkedets parter i implementeringsarbejdet. Dette giver anledning til at se nærmere på ikke bare spillet mellem lovgivning og aftaler, men også den position arbejdsmarkedets parter fik specifikt i forhold til lovgivningsinitiativer og dermed generelt i implementeringsprocessen.

I *Sverige* er det Erhvervsministeriet ('Näringsdepartementet'), der indbyder parterne til samråd, når arbejdsretlige direktiver skal implementeres. I disse trepartsdrøftelser tilkendegav de enkelte organisationer deres holdning til, hvorvidt direktiverne skulle aftale- eller lovimplementeres. Endvidere blev et omdrejningspunkt i drøftelserne, om der eksisterede aftaler på forbundsniveau som diskriminerede personer på deltid eller i tidsbegrænset ansættelse.

Det var i udgangspunktet Kommunaldepartementet, men senere Arbejds- og administrasjonsdepartementet som i *Norge* havde ansvaret for gennemførelsen af implementeringen af de to direktiver. Ministeriet bad i relation til begge direktiver arbejdsmarkedets parter om at vurdere, hvilke juridiske tiltag der var påkrævet. I forbindelse med deltidsdirektivet blev der indkaldt til møde, mens direktivet om tidsbegrænset ansættelse blev behandlet i det dengang nyoprettede social-dialog-forum. Fra ministeriets side er det blevet fremhævet, at ud over det principielt rigtige i at inddrage arbejdsmarkedets parter, er der også praktiske spørgsmål fx vedrørende tolkningen af direktivtekster, hvor parterne kan spille en væsentlig rolle. For eksempel var der i *Norge* diskussioner om, hvorvidt valgbarhed og stemmeret var emner, der var omfattet af 'ansættelsesvilkår' (employment conditions) i aftalen om deltid. Yderligere var der usikkerhed omkring, hvordan 'objektive forhold', der begrunder særlige undtagelsesmuligheder, skulle forstås. Her ønskede ministeriet at høre parternes udlægning af teksten. Hertil må det også tilføjes, at det direkte er nævnt i de betragtninger, der er inkluderet i de to direktiver, at hvor der indgår begreber, som ikke er defineret nærmere i direk-

tivteksterne, skal disse defineres i overensstemmelse med 'national ret og/eller praksis'. Indirekte lægger dette også op til dialog mellem de lovgivende myndigheder og arbejdsmarkedsorganisationerne.

I *Finland* er der blevet nedsat et trepartsorgan med henblik på implementeringen af EU-direktiver. Men konkret i forhold til direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse blev det den komite 'statsrådet' havde nedsat som ansvarlig for 'arbejdsretslovreformen' som kom til at tage sig af implementeringsarbejdet. Som nævnt ovenfor blev den lovgivningsmæssige iværksættelse af de to direktiver inkluderet i dette arbejde. I den forbindelse blev arbejdsmarkedsorganisationerne indkaldt til drøftelser med henblik på at høre deres vurderinger af, hvad implementeringen ville kræve.

Også i *Danmark* er der blevet oprettet et særligt organ til at varetage implementeringsspørgsmål – Implementeringsudvalget. Hvis der blandt arbejdsmarkedets hovedorganisationer er tilslutning til at aftaleimplementere direktiver, indkaldes udvalget for at tilrettelægge forløbet af implementeringen. Udvalget skal endvidere sikre, at krav til implementeringen overholdes – herunder tidsfrister – og endvidere fremkomme med anbefalinger vedrørende supplerende lovgivning og fungere som lovforberedende udvalg.

Trepartsdrøftelser har således fundet sted i alle fire lande vedrørende implementeringen af de to direktiver, men karakteren af disse drøftelser varierer. Der er ingen tvivl om, at parterne har været ganske dybt involveret i processerne i Sverige, Finland og Norge selvom hovedinitiativet tydeligvis har ligget i ministerielt regi. Det er herfra man har indkaldt til møder, formuleret forespørgsler, fremkommet med vurderinger af nødvendige lovrevisioner mv. I Danmark derimod kom der til at ligge et hovedinitiativ hos arbejdsmarkedets parter alene ved det, at der først blev aftaleimplementeret og siden skrevet følgelovgivning på grundlag af aftaleteksterne. Oprettelsen af implementeringsudvalget understreger dette forhold. Det danske Arbejdsministerium, nu Beskæftigelsesministeriet, var dog den part der påpegede og tog initiativ til nødvendige lovrevisioner.

I Sverige, Norge og Finland har arbejdsmarkedsorganisationerne i forskelligt omfang været i dialog med og rådgivet de lovgivende myndigheder. I Danmark, derimod, har aftaleimplementeringen givet parterne en anderledes central rolle, idet parternes aftaler dels blev gjort alment gyldige (deltid), dels kom til at præge følgelovgivningen (tidsbegrænset ansættelse). På denne baggrund kan processen karakteriseres som 'forhandlet lovgivning'.

Det er i den sammenhæng værd at bemærke, at når direktivbestemmelserne er skrevet ind i overenskomsterne, bliver det principielt også arbejdsmarkedets parters opgave at sikre 'anvendelsen' eller håndhævelsen af direktiverne. Umiddelbart er dette, på grund af aftaleimplementeringen, tydeligst i Danmark, men det er også tilfældet i Finland hvor bestemmelserne efterfølgende, som nævnt ovenfor, er blevet skrevet ind i overenskomsterne. Dog må det tilføjes, dels at det

principielle ansvar for at direktiver efterleves stadig ligger hos staten, dels at de grupper som ikke er omfattet af overenskomsterne under alle omstændigheder er dækket af lovgivning.

Vurderinger af implementeringen

Kontroverser om *implementeringsproceduren* opstod i Sverige og Danmark og i tillæg hertil forskelle i vurderingen af de substantielle *konsekvenser for den eksisterende regulering*. I Finland og Norge begrænsede de uenigheder, der opstod sig til indholdsmæssige spørgsmål.

I *Sverige* er det blevet understreget fra Svenskt Näringslivs side, at man siden hen heller ikke er blevet overbevist om, at det er meningsfuldt at aftaleimplementere direktiver som dem vi hidtil har set. Man ser således heller ingen idé i, at gå efter den 'danske model', som man ikke vurderer som meget mere end 'kopiering af direktivets bestemmelser'. På lønmodtagersiden var der heller ikke entydig opbakning til aftaleimplementeringen. Både inden for TCO og Saco var der tilsyneladende 'en eller anden' i medlemsforbundene som ikke havde noget imod, at der kom lovgivning frem for aftaler – her skulle ikke 'betales' gennem forhandlinger.

Vedrørende forskelle i vurderingen af konsekvenser for den eksisterende regulering i Sverige kom den mest markant til udtryk i SAF/Svenskt Näringslivs umiddelbare afvisning af noget behov for ny regulering overhovedet. Modsat har der ikke været store uoverensstemmelser mellem de offentlige arbejdsgivere og lønmodtagerorganisationerne i vurderingen af konsekvenserne.

Der var generel opbakning til aftaleimplementeringen i *Danmark*, men forskellige vurderinger af betydningen af, at det nu blev nødvendigt med følgelovgivning. Mest afslappet tog man det nok blandt akademikerne i AC, mens Specialarbejderforbundet i LO til det sidste fastholdt, at man skulle gå efter den rene aftaleimplementering om det så førte til en sag ved EF-domstolen eller ej. Spørgsmålet om gratis gevinster dukkede også op i Danmark, da Dansk Arbejdsgiverforening blev fortørnet over, at LO – i DA's udlægning - i samspil med det daværende Arbejdsministerium fik nedsat timegrænsen i funktionærloven som del af følgelovgivningen i forbindelse med deltidsdirektivet. Modsat gik de (amts)kommunale arbejdsgivere en anden vej, idet de fik inddraget timegrænsespørgsmålet i de ordinære kollektive forhandlinger inden følgelovgivningen blev vedtaget. Følgelig blev konsekvenserne af lovrevisionen inddæmmet for amter og kommuner – lønmodtagersiden havde så at sige 'betalt'.

Den tydeligste kontrovers om implementeringsproceduren opstod, da man for første gang skulle udforme en følgelovgivning – det var om deltid. DA og LO gik i tæt dialog med Arbejdsministeriet til stor irritation blandt de øvrige organisationer. Generelt var vurderingen, at DA og LO er de dominerende organisationer, og det kan der ikke pilles ved, men der blev efterlyst en mere elegant håndtering

af processen fra de to stærke organisationers side, således at de øvrige organisationer i implementeringsudvalget reelt oplever sig som del af processen.

Uenighederne i *Finland* begrænsede sig som nævnt til selve indholdet af implementeringen. Lønmodtagerorganisationerne er af den opfattelse, at implementeringen forblev halvhjertet. Hermed mener de, at man burde have gennemgået alle love, hvor der optræder forskellige former for grænsetærskler, der eventuelt kan tolkes som diskriminerende over for deltids- og/eller tidsbegrænset ansatte. Som eksempel fremhæver man ferieloven, som ikke blev taget op i implementeringsprocessen, men som ifølge de faglige organisationer indeholder tærskler, der muligvis kan udlægges som diskriminerende.

Der fremkom også forskellige vurderinger af, hvad der var nødvendige tiltag i *Norge*. Tydeligst kom dette frem i forbindelse med direktivet om tidsbegrænset ansættelse. Stortinget vedtog, at arbejdsgiverne skal informere ansatte – herunder også tidsbegrænset ansatte - om ledige stillinger i virksomheden. De norske arbejdsgivere, bl.a. NHO, så intet behov for en sådan informationspligt og frygter, at det vil give ansatte en fejlagtig opfattelse af at have fortrinsret til ledige stillinger i den pågældende virksomhed. LO på sin side ønskede, at der blev indført en bestemmelse om ikke-diskriminering i arbejdsmiljøloven med henblik på tidsbegrænset ansatte. Det fik man ikke.

Om end det kun har været i Sverige og Danmark at proceduremæssige spørgsmål har skabt større kontroverser, så har mulige konsekvenser for den eksisterende regulering givet anledning til debat og forskelligartede vurderinger i alle fire lande. Hertil kommer naturligvis også den efterfølgende fortolkning af nye love og aftaler. Her kan det også vise sig, at vurderingerne varierer. Dette vil blive taget op nedenfor.

6.5 Effekter af direktiverne på de nordiske arbejdsmarkeder

Umiddelbare effekter

Ser man på de umiddelbare effekter af de to direktiver i de fire nordiske lande kan det kort opsummeres på følgende måde:

Fra faglig side vurderes det i *Sverige*, at afskaffelsen af tærskler i aftalerne om ansættelses- og pensionsvilkår i den offentlige sektor får positive konsekvenser for især kommunalt ansatte. Yderligere vurderes det, at forbudet mod at diskriminere vil styrke de faglige organisationers forhandlingsposition i forhold til fremtidige spørgsmål vedrørende deltids- og tidsbegrænset ansatte.

I *Danmark* har kravet om ikke-diskriminering i deltidsdirektivet ført til revision af en række kollektive aftaler som indeholdt forskellige timetærskler, før den ansatte opnåede bestemte rettigheder, ligesom der blev gennemført en

nedsættelse af timetærsklen i funktionærloven. Hermed har visse grupper af deltidsansatte opnået ret til pension, løn under sygdom, opsigelsesvarsel mv. Det kom til at berøre grupper primært inden for servicefagene (bl.a. studerende). Direktivet om tidsbegrænset ansættelse betød på det (amts)kommunale område, at timelønnede nu skal overgå til at være månedslønnede efter en måned mod tidligere tre. Det betyder bl.a., at de nu efter en måned opnår ret til løn under sygdom. Herudover har aftaleimplementeringen af dette direktiv i vid udstrækning båret præg af, at man på begge sider af bordet grundlæggende har været tilfreds med den eksisterende nationale regulering, hvorefter kunsten i aftaleimplementeringen har været at opfylde direktivets krav, men så vidt muligt undgå at det fik konsekvenser for eksisterende aftaler. Effekterne af følgelovgivningen vedrørende tidsbegrænset ansættelse forventes også at blive begrænset.

I *Finland* faldt implementeringen som nævnt sammen med en helhedsreform af 'arbejdsaftaleloven' som forløb fra 1995 til 2000. Vurderingen er, at de faktiske ændringer, direktiverne har medført, er yderst beskedne. På samme vis kan de umiddelbare effekter af de to direktiver kun karakteriseres som beskedne i *Norge*. Her har som nævnt ovenfor været tale om mindre revisioner i lovene om aktieselskaber og arbejdsmiljø. Når de to direktiver tilsyneladende har fået mindre effekt i Norge og Finland, kan det skyldes, at relativt nye reformtiltag på området og/eller en reguleringstradition, der ikke har ført til forskelsbehandling af henholdsvis deltids- og tidsbegrænset ansatte, er kommet direktiverne 'i forkøbet'.

I *Island* har det traditionelt været hovedreglen at rettigheder og pligter er identiske for deltids- og heltidsansatte samt tids- og tidsbegrænset ansatte. Således har effekterne af de to direktiver været marginale. Det er dog islandsk LO's vurdering, at direktivet om tidsbegrænset ansættelse styrker den enkelte lønmodtagers retssituation, da direktivet udbygger beskyttelsen mod misbrug af tidsbegrænsede ansættelser.

Effekterne i de nationale reguleringer tyder samlet på, at der er sket en faktisk *konvergens* i indholdet af retstilstanden for deltids- og tidsbegrænset ansatte i Norden. Det gælder fx de timetærskler, der som tidligere nævnt enten er fjernet eller som oftest er blevet nedsat til 20 procent af fuld tid (otte timer per uge). Inden implementeringen lå disse timetærskler på varierende niveauer i de fire lande. Generelt tyder det på, at vi har fået en mere ensartet regulering af ansættelsesvilkårene for deltids- og tidsbegrænsede ansatte i Norden.

Vurderingen af de umiddelbare effekter som de to direktiver har haft, må også inddrage det faktum, at der er eksempler på, at arbejdsgiverorganisationer relativt tidligt i de europæiske forhandlingsforløb forudså, at eventuelle aftaler kunne komme til at betyde væsentligt ekstraomkostninger. Dette lægger op til en tosporet strategi, dels forsøger man at påvirke de europæiske forhandlinger med

henblik på at minimere en eventuel omkostningsbyrde, dels forsøger man at inddrage spørgsmålet i de nationale kollektive forhandlinger med den målsætning at få lønmodtagerne til at 'betale' for de forbedringer i arbejdsvilkår, som ser ud til at være på vej. Et eksempel er her de (amts)kommunale arbejdsgivere i Danmark, som så en risiko for, at nye sociale rettigheder til deltidsansatte kunne komme til at koste de kommunale arbejdsgivere op mod DKK 500 millioner om året. Som nævnt lykkedes det dem at få inddraget dette spørgsmål i de ordinære kollektive forhandlinger. En tilsvarende situation opstod i Sverige, hvor kommuner og landsting risikerede tilsvarende nye udgifter på grund af aftalen/direktivet. Den *'tilpasning' af reguleringen* som på denne vis kom ind i de kollektive aftaler før den egentlige implementering af, i dette tilfælde deltidsdirektivet, må betragtes som en effekt af netop dette direktiv.

En dimension, der knytter sig til denne *'tilpasning'* af reguleringen, er, at der mere overordnet er opstået en *ny opmærksomhed* omkring deltids- og tidsbegrænset ansattes arbejdsvilkår. Det er et forhold, som særligt er blevet fremhævet af svenske organisationsrepræsentanter.

Effekter af fortolkningstvister

Det er allerede fremhævet ovenfor, at faglige repræsentanter i flere af de nordiske lande der i relation til specifikke love og aftaler stiller spørgsmålstejn ved, om de to direktiver er fuldt og korrekt implementeret i love og aftaler i de fire lande. På den baggrund er vurderingen, at tvister vil dukke op og kan føre til faktiske ændringer i reguleringen. Det vil sige, at det kun efterhånden bliver klart, hvilken fortolkningspraksis, der udvikler sig i relation til den ny lovgivning og de nye aftaletekster om de to ansættelsesformer. Som nævnt i fx det finske landestudie er der allerede forekommet domstolsafgørelser, som peger på, at princippet om ligebehandling mellem de forskellige grupper af ansatte får større konsekvenser end først antaget. Meget tyder på, at en lignende udvikling kan komme i de øvrige lande, hvilket naturligvis også betyder, at de fulde konsekvenser af de to direktiver først efterhånden bliver klare.

6.6 Varierende balancer mellem lovgivning og aftaler

På trods af at Norden i et bredere europæisk perspektiv ofte ses som kendetegnet ved en bestemt velfærds- eller arbejdsmarkedsmodel med særlige karakteristika, har aftalerne/direktiverne om deltidsarbejde og tidsbegrænset ansættelse tydeligvis medført forskellige konsekvenser i de respektive nordiske lande.

Som tematiseret i indledningen drejer disse forskelle, først og fremmest i implementeringsforløbet, sig om basale variationer i balancen mellem lovregulering og kollektive aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter i de respektive nordiske lande.

Arbejdsmarkedets parter selvregulering, via de kollektive overenskomster, har en grundlæggende voluntaristisk karakter i *Danmark*. Den lovgivning som regulerer relationen mellem parterne er minimal – den begrænser sig til love om arbejdsret og forligsmandsinstitutionen. Herudover er parternes selvregulering vidtstrakt både vedrørende løn og en stadig mere omfattende palet af emner, der knytter sig til ansættelsesvilkår i bredeste forstand. En nøgle til forståelsen af den relative autonomi parterne har opnået er, at Danmark i nyere tid udelukkende er blevet regeret af koalitionsregeringer, fx har de Socialdemokratiske regeringer i Danmark stort set altid været baseret på midterpartierne. Således har der været et begrænset rum for særlige alliancer mellem siddende regeringer og den ene part på arbejdsmarkedet. Modsat har der været politisk konsensus om at værne om parternes selvregulering, hvilket parterne på deres side har søgt at honorere i form af at kunne levere funktionsdygtige løsninger gennem de kollektive aftaler (Due/Madsen/Jensen 1993, Scheuer 1998).

I *Norge* har situationen politisk set ikke været meget anderledes end i Danmark. Socialdemokratiet har gennem mere end et halvt århundrede domineret regeringsmagten, men også her typisk i samlingsregeringer med midterpartier – dog også i perioder med det socialistiske venstre. Alligevel har det norske system for kollektive forhandlinger ikke samme voluntaristiske karakter som det danske. Det skyldes de rammer der er sat for forhandlinger plus at centrale områder så som ferie, beskyttelse i ansættelsen og arbejdstid i Norge i højere grad er baseret på lovgivning end hvad der er tilfældet i såvel Danmark som Sverige (Dølvik og Stokke 1998). Generelt giver det en større vægt på lovgivning end kollektive aftaler sammenlignet med Danmark.

I *Sverige* var Socialdemokratiske flertalsregeringer en forudsætning for de angreb på arbejdsgiverens ledelsesret som fandt sted i 1970'erne. Princippet om parternes selvregulering blev tilsidesat og love om sikkerhed i ansættelsen (1974), fagforeningsrepræsentanter på arbejdspladsen (1974) og medbestemmelse (1976) blev vedtaget. Konfrontationen med arbejdsgiversiden blev på daværende tidspunkt tydeliggjort med svensk LO's efterfølgende kampagne for lønmodtagerfonde. Det blev socialdemokratiets fald fra regeringsmagten i 1976 – efter 44 uafbrudte år – der åbnede for en ny udvikling. Arbejdsgiverne pressede en decentralisering af de kollektive forhandlinger igennem. SAF, trak sig fra sig fra de centrale forhandlinger med LO og siden (1992) også fra en lang række trepartsorganer. For forhandlingssystemet blev en konsekvens – særligt tydeligt i kriseårene i begyndelsen af 1990'erne – at staten påtog sig en betydelig rolle i koordineringen af parternes aftaler (Kjellberg 1998). Ikke bare lovgivning vedrørende ansættelsesforhold, men også statens rolle i koordineringen af lønforhandlinger var fra 1970'erne og frem til de tidlige 1990'ere mere omfangsrig i Sverige, end hvad der var tilfældet i såvel Danmark som Norge. Siden da har den politiske indblanding i løndannelsen dog været beskednen. Der er blevet etableret

et nyt mæglingstinstitut i Sverige, som skal virke for 'en velfungerende løndannelse'. I praksis har dette institut alligevel ikke grebet ind i nogen lønforhandlinger.

Det er dog i *Finland* man finder det stærkeste politiske element i arbejdsmarkedsreguleringen. Op gennem mere end tre årtier er der blevet indgået nationale aftaler mellem de siddende regeringer og arbejdsmarkedets parter – aftaler der ofte også har inkluderet landmændene som den fjerde interessegruppe. Det har været staten, som har banet vejen for aftalerne ved at knytte initiativer som skattereformer, arbejdsretlige ændringer og forbedret social sikkerhed sammen med aftaler om udviklingen i løn- og ansættelsesforhold. Yderligere adskiller Finland sig, sammen med Island, fra de tre øvrige lande ved at have en *erga omnes procedure*, det vil sige lovgivning, der gør kollektive aftaler alment gyldige. Således er arbejdsgivere, der ikke er organiseret, også juridisk forpligtigede til at følge de overenskomster, der er indgået inden for deres specifikke branche. Mønsteret i den politiske udvikling i Finland adskiller sig også noget fra de øvrige lande, idet Socialdemokratiet ikke har haft samme dominerende rolle. Primært har finske regeringer været koalitionsregeringer bestående af såvel socialistiske som ikke-socialistiske partiblokke (Lilja 1998, Bruun 1994).

Spillet mellem lovgivning og kollektive aftaler i implementeringen

Med udgangspunkt i disse traditionelle karakteristika ved arbejdsmarkedsreguleringen i de nordiske lande skal den måde, hvorpå henholdsvis lovgivning og kollektive aftaler blev bragt i anvendelse ved implementeringen af direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse, beskrives nærmere i det følgende. Her skal det fremhæves, at den samlede implementeringsproces, som tidligere nævnt, forløber som et samspil mellem lovgivning og kollektive aftaler, hvor der indgår såvel udformning af ny regulering som revision af eksisterende regulering.

De *svenske* arbejdsgivere i SAF/Svenskt Näringsliv ønskede, som nævnt, ikke at tage del i en aftaleimplementering. Kommunförbundet og Landstingsförbundet var derimod parate til at aftaleimplementere, hvilket i princippet også var tilfældet hos de statslige arbejdsgivere, Arbetsgiververket, selvom man mente, at der var praktiske problemer i forhold til tidsfristerne. Det skal bemærkes, at der fra den siddende svenske regerings side blev udtalt ønske om, at parterne implementerede via aftalesystemet. Dette understreger, at det var SAF/Svenskt Näringslivs holdning som gjorde, at den eneste farbare vej blev implementering via lovgivning. Samtidig ligger den afvisning af at aftaleimplementere, som de private svenske arbejdsgivere her fremkom med, i logisk forlængelse af deres generelle afvisning af at indgå aftaler på centralt niveau med deres modpart, svensk LO. Det er en udvikling og en reaktion som må ses i lyset af den afmontering af parternes selvregulering som fandt sted i 1970'erne. Konkret blev direktiverne dog iværksat via såvel lovgivning som kollektive aftaler, men vel at mærke inden

for specifikke sektorer. Det skete i et mere eller mindre parallelt forløb. Dog kom væsentlige aftalerevisioner på det offentlige arbejdsmarked på plads, før den lovgivningsmæssige implementering var på plads.

Omvendt var så at sige alle aktører, arbejdsmarkedets parter og et folketingsflertal, parat til at aftaleimplementere de to direktiver i *Danmark*. Men da EU-kommissionen bedømte den rene aftaleimplementering som utilstrækkelig blev det nødvendigt med supplerende lovgivning. Indføjelser af direktiverne i dansk arbejdsmarkedsregulering kan opdeles i tre trin: For det første blev direktiverne skrevet ind i sektoraftalerne – det primære forhandlingsniveau i Danmark. Disse aftaler blev fulgt op af de såkaldte opsamlingsaftaler mellem LO og DA, der sikrer, at alle ansatte på LO/DA-området, uanset de indgåede sektoraftaler, er dækket af direktivets bestemmelser. LO/DA-aftalen viger dog altid for indgåede sektoraftaler. I tredje led kom følgelovgivningen, der for sin del viger for kollektive overenskomster (sektoraftaler såvel som LO/DA-aftaler). Man kan sige at implementeringen i Danmark på sin vis udgøres af et kinesisk æskesystem, hvor den 'inderste' aftale – den tættest på den ansatte – altid har forrang. Således kommer aftaleimplementeringen før lovgivningen. Samlet set ligger denne noget omstændige implementeringsprocedure fint i tråd med den tradition for parternes selvregulering som har domineret reguleringen af løn- og ansættelsesvilkår i Danmark. Man kan hævde, at Kommissionens uvilje mod at acceptere en ren aftaleimplementering på det danske arbejdsmarked kastede parterne og ikke mindst de statslige embedsmænd ud i en kompleks manøvre med henblik på at sikre aftalemodellens forrang.

I *Finland* er den lovbaserede implementering blevet fulgt op af kollektive aftaler, som således supplerer lovgivningen på det arbejdsretlige område. Hermed sikrer man bl.a., at tvister og lignende kan behandles hurtigt og effektivt i det fagretlige system. Således er situationen diametralt modsat af, hvad vi finder i Danmark, idet der lovgives, hvorefter de materielle forhold vedrørende reguleringen af deltid og tidsbegrænset ansættelse indoptages i de kollektive overenskomster. Samtidig må det konstateres, at lovreguleringens forrang genfindes i den finske arbejdsmarkedsregulering generelt.

I *Norge* er direktiverne blevet implementeret via relativt begrænsede revisioner af eksisterende love, og der er tilsyneladende også kun gennemført enkelte mindre revisioner af kollektive aftaler. Principielt har samspillet mellem lovgivning og kollektive aftaler været identisk med den proces, der har fundet sted i Sverige. I en løbende dialog mellem arbejdsmarkedets parter og det relevante ministerium er konsekvenserne af de to direktiver for den eksisterende regulering blevet diskuteret og analyseret. Sideløbende er ændringer blevet skrevet ind i eksisterende love og aftaler.

For Norges og Finlands vedkommende må det tilføjes, at bestemmelser vedrørende deltid og tidsbegrænset ansættelse allerede var del af den arbejdsretlige

regulering, hvorfor det ikke gav anledning til særlige diskussioner eller kontroverser, at de to direktiver først og fremmest blev implementeret via lovgivnings-tiltag.

I *Island* lykkedes det på det private område at aftaleimplementere deltids-direktivet. Lov om almengørelse af kollektive aftaler sikrede, at alle relevante lønmodtagergrupper blev dækket af aftalen. Anderledes gik det med forhandlingerne om tidsbegrænset ansættelse. På grund af uenigheder om dels hvordan misbrugsbestemmelserne skulle udformes, dels om definitionen af, hvilke grupper på arbejdsmarkedet, der skal karakteriseres som 'tidsbegrænset ansatte' blev det opgivet at nå en aftale. På sin vis får implementeringen på Island i højere grad end i de øvrige nordiske lande en enten-eller-karakter: Enten opnås en aftale, der gøres almen gyldig, eller dette må opgives og arbejdet overlades til lovgiverne.

Samlet set er det bemærkelsesværdigt, at samspillet mellem lovgivning og aftaler i implementeringen af de to direktiver reelt har haft sit unikke forløb i hvert enkelt af de nordiske lande.

6.7 Hvad blev der af den nordiske model – konklusioner og perspektiver

Kommer man 'tæt på' de nordiske arbejdsmarkedssystemer, så springer forskellene i øjnene, ikke mindst hvad angår funktionsmåden herunder balancen mellem lovgivning og aftaler som dominerede reguleringsmåde. Alligevel skal det medgives, at der er en række fælles karakteristika, som trods alt skaber en lighed mellem de nordiske arbejdsmarkeder. Kjellberg (1998) har fremhævet den relative balance mellem 'kapital og ansatte', Socialdemokratiernes dominans fra 1930'erne og frem, den socialdemokratiske hegemoni inden for fagbevægelsen som grundlag for kompromisset mellem kapital og fagbevægelse samt det faglige system og relationerne til arbejdsgivermodparten i det hele taget. Dette er eksempler på forhold, der begrundet ligheder og dermed en vis grad af fælles interesser vedrørende arbejdsmarkedsregulering hen over de nordiske grænser.

Det er i første række *forløbene* omkring og *måden* hvorpå (lov eller aftale) man har implementeret aftalerne/direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse, der har skabt forskelle de nordiske lande imellem. Det vil sige, at det er debatten omkring og den faktiske implementeringsprocedure som først og fremmest adskiller de fire nordiske lande. Men *effekterne* af direktiverne har også været forskelligartede. Det bemærkelsesværdige var her, at det var i Sverige og Danmark, at direktiverne medførte ikke uvæsentlige effekter i den eksisterende regulering, mens nationale politiske initiativer i Finland og til dels Norge synes at have sikret, at man i højere grad var 'på højde med' indholdet i de to EU-direk-

tiver. Den større nordiske ensartethed i retstilstanden på de to områder giver belæg for at hævde, at der er sket en bevægelse mod konvergens i indholdet af reguleringen i de nordiske lande. Samtidig skal det huskes, at det er i en fælles tilnærmelse til Europa, at de nordiske lande her formulerer mere ens standarder.

Ser man på håndteringen af de organisatoriske interesser er det tydeligt, at de europæiske tværsektorielle forhandlinger og siden hen aftaler, der er blevet op-højet til direktiver, har haft som effekt, at de har *styrket de nationale hoved-organisationer* både i de to lande, hvor decentraliseringen af de kollektive forhandlinger har været tydeligst igennem det sidste årti, Danmark og Sverige, og i det langt mere centraliserede forhandlingssystem i Finland. Det skete fordi det blev hovedorganisationerne på både lønmodtager- og arbejdsgiverside, som skulle koordinere hørings svar op til de europæiske forhandlinger. Efterfølgende blev det ligeledes hovedorganisationerne, der i dialog med de relevante ministerier lagde linierne for den nationale implementering. Forskelle var der dog: Svenskt Näringsliv deltog i de konsultationer ministeriet indkaldte til, men ønskede ingen rolle i nogen aftaleimplementering. I Danmark valgte Dansk Arbejdsgiverforening at gå ind i processen og kom vedrørende deltid ind i et så tæt parløb med LO og det daværende Arbejdsministerium, at alle øvrige medlemmer af implementeringsudvalget på såvel arbejdsgiver- som lønmodtagersiden tog afstand. Siden er det blevet tydeligt, at LO og DA med deres opsamlings-aftaler *de facto* skriver lovtekst, hvilket understreger den styrkede position.

Her skal fremhæves, at decentraliseringen af de kollektive forhandlinger i Danmark til tider har truet med at underminere hovedorganisationerne LO og DA's rolle som centrale aktører i dansk arbejdsmarkedsregulering. På denne baggrund har EU-direktiverne været en kærkommen mulighed for at gøre sin indflydelse gældende. SAF/Svenskt Näringslivs afvisning af at indgå i centrale forhandlinger har tydeligt svækket svensk LO's muligheder for at agere i den samlede arbejdsmarkedsregulering. I Norge er gennemførelsen af europæiske aftaler/direktiver sket i overensstemmelse med en lang tradition, hvor at hoved-organisationerne spiller tæt sammen med staten med hensyn til lovregulering af arbejdsvilkår. Denne praksis har den europæiske arbejdsmarkedsregulering ikke ændret på.

Hvad angår det samlede spil op til forhandlingerne på europæisk niveau og den efterfølgende nationale implementering, kan det tolkes som udtryk for *et interessespil i to faser*. Når dette er interessant at fremhæve skyldes det, at det ikke blot er hvad man kan kalde traditionelle arbejdsgiver- og lønmodtager-interesser, der kommer til udtryk, men også særlige nationale interesser:

Den første fase kan karakteriseres som et *strategisk spil* omkring interesseformuleringen, der former sig som *fælles nationale strategier* mellem faglige organisationer, arbejdsgiverorganisationer, og siddende regeringer/ministerier. I denne sammenhæng har det i Finland drejet sig om at fastholde en positiv udvik-

ling i økonomi og beskæftigelse via fuld og loyal tilknytning til EU, i Norge at sikre norsk indflydelse på den europæiske arbejdsmarkedsregulering, i Danmark at sikre den danske aftalemodel; og som udgangspunkt var situationen i Sverige også at sikre den svenske aftalemodel, men undervejs valgte arbejdsgiverne deres egen strategi. En afgørende forklaring på fremkomsten af de forskellige 'nationale strategier' er de forskelle der eksisterer, og altid har eksisteret, i de nordiske landes tilknytning til EU. Kort skitseret trådte Danmark som eneste nordiske land ind i EF i 1972. Norge, Sverige og Finland var del af EFTA. I 1995 kommer Sverige og Finland med ind i EU, mens Norge forbliver udenfor - dog nu som deltager i det europæiske økonomiske samarbejde, EØS. I 2000 bliver Finland som eneste nordiske lande del af euro-zonen. Disse forskelle i tilknytningen skaber i sig selv forskellige præmisser for de nordiske arbejdsmarkedsorganisationer i EU-samarbejdet. Det må tilføjes, at forskellene i tilknytningen til EU naturligvis også afspejler de forskelle der har været og stadig er i de dominerende holdninger generelt til EU i de enkelte nordiske lande – en faktor der i sig selv har betydning for, hvordan specielt de faglige organisationer kan agere i det europæiske samarbejde.

I anden fase – implementeringsfasen – kommer selve implementeringen til at indgå i, hvad der snarere kan karakteriseres som *the on-going game* eller det til enhver tid kørende interessespil. Det kan være uproblematisk, hvilket grundlæggende har været tilfældet i Finland og Norge i denne sammenhæng. Modsat kan det også være katalysator for omsiggribende kontroverser, hvis implementeringen bliver del af et 'politiseret spil'. I Danmark og Sverige blev spørgsmålet om implementeringen af de to EU-direktiver trukket ind i principielle politiske debatter. I Danmark var implementeringsspørgsmålet langt hen ad vejen på nærmest symbolsk vis knyttet sammen med diskussionen om hele aftalemodellens fremtid inden for et stadig mere udviklet europæisk samarbejde. Følgelig blev det for arbejdsmarkedets parter og den siddende regering afgørende at finde en implementeringsmodel der viste, at aftalemodellen grundlæggende var intakt og spillede en central rolle på trods af, at man blev tvunget til at gå lovgivningsvejen i sidste ende. I Sverige blev implementeringsspørgsmålet vævet ind i det nok mest markante vendepunkt i svenske arbejdsmarkedsrelationer i de sidste årtier: SAF/Svenskt Näringslivs, principielle afvisning af centraliserede forhandlinger/drøftelser.

Udfordringer til de faglige organisationer i Norden

Tilblivelse og implementering af europæiske aftaler/direktiver er en udfordring for alle involverede aktører i medlemsstaterne, samt EØS-landene. Her skal perspektivet dog begrænses til de faglige organisationer.

Umiddelbart er det tydeligt, at deltagelse i europæiske forhandlinger kræver procedurer og specialviden, der går ud over, hvad internationalt arbejde tradi-

tionelt har været for de faglige organisationer. Således har det traditionelle skel mellem *nationalt og internationalt arbejde* tabt mening. Ser man kort på de fire nordiske LO'er varierede den konkrete placering af opgaver knyttet til de to forhandlingsforløb. I svensk LO kom procedurerne først på plads siden hen, således blev de *ad hoc* præget i forbindelse med forhandlingerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse. Man rådførte sig dels med forbundene via de udvalg og kontakter, der alligevel løbende var, dels med LO's egne jurister. I norsk LO var det den internationale afdeling og tillidsvalgte, som havde det politiske ansvar for de relevante sagsområder på nationalt niveau, der varetog opgaven. Dog blev de tillidsvalgte bistået af sagsbehandlere fra forskellige afdelinger i LO med kompetencer vedrørende de specifikke områder (deltid og tidsbegrænset ansættelse). I dansk LO ligger ansvaret i juridisk afdeling, men det kom også først på plads undervejs. Inden for det finske LO, FFC, er det arbejdsmiljøafdelingen, som har ansvaret for udarbejdelse af høringsvar samt at følge den efterfølgende proces.

Variationerne skyldes givetvis forskelle i den interne organisering i de nordiske LO'er, men kan også tolkes som forskellige organisatoriske reaktioner på, hvordan internationalt arbejde via europæiske forhandlinger har fået en helt ny dimension. Kort skitseret er der behov for at bringe forskellige former for eksperter sammen – som minimum: juridisk, faglig (fx vedrørende deltid og tidsbegrænset ansættelse) samt personer med kendskab til internationale forhold. Endvidere lader det også til, at den ganske markante skepsis overfor EU generelt i lande som Danmark og Sverige, samt Norges manglende EU-medlemskab, gør det til en delikat affære at indgå i europæiske forhandlinger - 'at give en europæisk søsterorganisation et forhandlingsmandat er ikke noget man bare gør'. Der har været behov for at gennemtænke konsekvenser af, hvad man gik ind i, selvom de nationale konsekvenser af en eventuel europæisk aftale blev vurderet som beskedne.

Man må også formode, at forestillingen om, at europæisk arbejdsmarkedsregulering altid vil lande på minimumsbestemmelser, der *ikke vil påvirke 'os i Norden'*, da vores standarder generelt er højere end i Europa i øvrigt, må revideres. Selvom substansen i aftalerne kan vurderes som beskeden, har det vist sig, at generelle principper som ikke-diskrimineringsprincippet kan få ganske vidtrækkende betydning. Konkret viste det sig i denne sammenhæng i Danmark og Sverige. Efterfølgende tvister og retssager kan komme til at betyde, at de reguleringsmæssige konsekvenser bliver mere vidtrækkende. Endvidere har studierne også vist, at det i visse tilfælde er gået op for enkelte faglige organisationer, at en aftale, der var på vej, faktisk kunne bruges som 'løftestang' for begrænsede grupper. Det var tilfældet for AC i Danmark. Dette er også et eksempel på, hvordan man må se implementeringsfasen som grundlæggende adskilt fra forhandlingsfasen: Det kan godt være, som i det danske tilfælde, at parterne som udgangspunkt er enige om at holde 'direktiverne ude af overenskomsterne', men skulle

der vise sig lejlighed til at sikre sig en lille forbedring i implementeringsfasen, tager man den med.

På trods af variationerne i den formelle tilknytning til EU er det alligevel blevet understreget her, at de faglige organisationer i Norden langt hen ad vejen deler de grundlæggende holdninger til, hvordan deltids- og tidsbegrænset ansættelse bør reguleres. Trods dette fremstår dialogen, for ikke at sige *koordineringen, mellem de faglige organisationer i Norden* - fx vedrørende EFS' forhandlingsmandater - som *ganske beskedne*, og ofte som en uformel dialog mellem enkeltpersoner. Det går igen i landestudierne, at der er en række nøglepersoner fra de nordiske faglige organisationer, der relativt ofte taler sammen i forbindelse med europæiske møder, konferencer m.m. Derimod har der ikke fundet nogen systematisk koordinering sted af synspunkter inden for rammerne af det nordiske faglige samarbejde.

Fremtiden

Efter de forliste forhandlinger om vikararbejde, der fulgte aftalen om tidsbegrænset ansættelse kom der i maj 2002 en aftale i stand mellem parterne på europæisk niveau om distancearbejde (telework). I modsætning til de foregående aftaler er det denne gang ikke hensigten, at aftalen skal blive juridisk bindende, det vil sige vedtages som direktiv, men derimod implementeres på frivillig basis af de underskrivende europæiske organisationers medlemsorganisationer i de enkelte EU-lande. Efter at der i et vist omfang er kommet procedurer på plads i de nordiske lande for, hvordan arbejdsretlige direktiver kan implementeres, sætter aftalen om distancearbejde en ny dagsorden. Skal denne aftale implementeres via de kollektive overenskomster, eller via mindre forpligtende hensigtserklæringer om 'adfærdskoder' eller lignende. Eller kan man forestille sig lovgivningsinitiativer? En frivillig aftaleimplementering af aftalen om distancearbejde ligger umiddelbart lige for i Danmark, hvor ellers netop forsøget på ren aftaleimplementering af direktiverne om deltid og tidsbegrænset ansættelse gav den i nordisk sammenhæng klart største tumult. Omvendt kan det nu blive i landene, hvor aftaleimplementeringen har været skubbet i baggrunden, Sverige, Norge og Finland, at implementeringsproblemerne for alvor melder sig.

Referencer

- Bruun, N. (1994), *The transformation of Nordic industrial relations relations*. Swedish Insitute for Working Life Research. Reprint no.4.
- Due, J., J.S. Madsen og C.S. Jensen (1993), *Den danske model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dølvik, J.E. og T. Stokke (1998), "Norway: The Revival of Centralized Concertation", in A. Ferner & R. Hyman (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Kjellberg, A. (1998), "Sweden: Restoring the Model?", in A. Ferner & R. Hyman (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Lilja (1998) "Finland: Continuity and Modest Moves Towards Company-level Corporatism" in A. Ferner & R. Hyman (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Scheuer, S. (1998), "Denmark: A Less Regulated Model" in in A. Ferner & R. Hyman (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers.

Bilag 1 Direktiv vedrørende deltidsarbejde

Rådets direktiv 97/81/EF af 15. december 1997 om rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde, der er indgået af Unice, CEEP og EFS - Bilag : Rammeaftale om deltidsarbejde

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der er knyttet som bilag til protokol (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som igen er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 4, stk. 2, under henvisning til forslag fra Kommissionen, og ud fra følgende betragtninger:

1) Med udgangspunkt i protokol (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken, er medlemsstaterne, bortset fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, i det følgende benævnt »medlemsstaterne«, som ønsker at fortsætte på den kurs, der er udstukket ved socialpagten af 1989, blevet indbyrdes enige om en aftale om social- og arbejdsmarkedspolitikken;

2) arbejdsmarkedets parter kan i henhold til artikel 4, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken i fællesskab anmode om, at aftaler, der indgås på fællesskabsplan, bliver iværksat ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen;

3) i punkt 7 i fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, er det blandt andet fastsat, at »etableringen af det indre marked skal føre til en forbedring af arbejdstagernes leve- og arbejdsvilkår inden for Fællesskabet. Dette skal opnås ved indbyrdes tilnærmelse på et stadigt stigende niveau af disse vilkår, bl.a. med hensyn til andre former for arbejde end tidsubegrænset arbejde, såsom tidsbegrænset arbejde, deltidsarbejde, vikararbejde og sæsonarbejde«;

4) Rådet har hverken truffet afgørelse om forslaget til direktiv vedrørende konkurrencefordrejninger i forbindelse med visse ansættelsesforhold (1), som ændret (2) eller om forslaget til direktiv om arbejdsvilkårene i forbindelse med visse ansættelsesforhold (3);

5) i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Essen understreges det, at det er nødvendigt at træffe foranstaltninger med henblik på at fremme beskæftigelse og lige muligheder for kvinder og mænd, og det henstilles, at der træffes foranstaltninger, som tager sigte på »fremme af vækstens evne til at øge beskæftigelsen gennem en mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet, således at der både tages hensyn til arbejdstagernes ønsker og de konkurrencemæssige krav«;

6) Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken konsulteret arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan om de mulige retningslinjer for en fællesskabsindsats vedrørende fleksibel arbejdstid og arbejdstagernes sikkerhed;

7) Kommissionen har efter denne konsultation ment, at en fællesskabsindsats var ønskelig, og har derpå igen konsulteret arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan om indholdet af det påtænkte forslag i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, i den pågældende aftale;

8) de generelle tværfaglige organisationer (Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i Europa (Unice), Det Europæiske Center for Offentlige Virksomheder (CEEP) og Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS)) har ved et fælles brev af 19. juni 1996 meddelt Kommissionen, at de ønskede at indlede den proces, der er omhandlet i artikel 4 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken; de anmodede ved et fælles brev af 12. marts 1997 Kommissionen om en yderligere frist på tre måneder; Kommissionen indrømmede dem en sådan frist;

9) omtalte faglige organisationer indgik den 6. juni 1997 en rammeaftale om deltidsarbejde, og de har til Kommissionen fremsendt en fælles anmodning om, at rammeaftalen iværksættes i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken;

10) Rådet har i sin resolution af 6. december 1994 om visse perspektiver for en social- og arbejdsmarkedspolitik for Den Europæiske Union: Bidrag til økonomisk og social konvergens i Unionen (4) anmodet arbejdsmarkedets parter om at være sig bevidst, at de selv har mulighed for at indgå overenskomster, eftersom de som regel er tættere på de sociale og arbejdsmarkedsmæssige problemer og den sociale og arbejdsmarkedsmæssige virkelighed;

11) de underskrivende parter har ønsket at indgå en rammeaftale om deltidsarbejde og har opregnet de generelle principper og minimumskravene for deltidsarbejde; de har givet udtryk for, at de er villige til at skabe en generel ramme, som skal have til formål at sikre, at der ikke diskrimineres mod deltidsansatte, og medvirke til at fremme mulighederne for deltidsarbejde på at grundlag, der er acceptabelt for såvel arbejdsgiverne som arbejdstagerne;

12) arbejdsmarkedets parter har villet lægge særlig vægt på deltidsarbejde, men har samtidig tilkendegivet, at de har til hensigt at overveje, om det er nødvendigt med lignende aftaler for andre fleksible arbejdsformer;

13) i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Amsterdam har stats- og regeringscheferne for Den Europæiske Union givet udtryk for, at de er yderst tilfredse med den aftale, som arbejdsmarkedets parter har indgået om deltidsarbejde;

14) en passende retsakt til gennemførelse af rammeaftalen er et direktiv i henhold til artikel 189 i traktaten; direktivet er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for medlemsstaterne, men overlader det til de nationale instanser at bestemme form og midler;

15) i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet, som er nævnt i traktatens artikel 3B, kan målene for direktivet ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor bedre gennemføres på fællesskabsplan; direktivet overskrider ikke det, der er nødvendigt for at nå målene;

16) med hensyn til de begreber, der anvendes i rammeaftalen, uden at de er nøje defineret der, overlades det efter dette direktiv til medlemsstaterne at definere disse begreber i overensstemmelse med national ret og/eller praksis, som det er tilfældet med andre direktiver, der er vedtaget på det sociale område, og hvor der anvendes tilsvarende begreber, under forudsætning af at de pågældende definitioner er i overensstemmelse med rammeaftalens indhold;

17) Kommissionen har i overensstemmelse med sin meddelelse af 14. december 1993 om gennemførelsen af protokol (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken og sin meddelelse af 18. september 1996 om udviklingen af den sociale dialog på fællesskabsplan udarbejdet sit forslag til direktiv under hensyntagen til de underskrivende parter repræsentative status og lovmæssigheden af hver enkelt bestemmelse i rammeaftalen;

18) Kommissionen har udarbejdet sit forslag til direktiv under iagttagelse af artikel 2, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, hvori det hedder, at det i social- og arbejdsmarkedslvgivningen skal »undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder«;

19) Kommissionen har i overensstemmelse med sin meddelelse af 14. december 1993 om gennemførelsen af protokol (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken underrettet Europa-Parlamentet og sendt det teksten til forslaget til direktiv med rammeaftalen;

20) Kommissionen har ligeledes underrettet Det Økonomiske og Sociale Udvalg;

21) efter rammeaftalens § 6, stk. 1, kan medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter opretholde eller indføre gunstigere bestemmelser;

22) efter rammeaftalens § 6, stk. 2, kan gennemførelsen af nærværende direktiv ikke begrunde en forringelse af forholdene i den enkelte medlemsstat;

23) i fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder anerkendes betydningen af at bekæmpe alle former for forskelsbehandling, herunder forskelsbehandling på grund af køn, hudfarve, race og religiøs, politisk eller anden overbevisning;

24) i artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union hedder det, at »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten«;

25) medlemsstaterne kan efter fælles anmodning fra arbejdsmarkedets parter overlade det til dem at gennemføre nærværende direktiv, under forudsætning af at de træffer alle de nødvendige foranstaltninger for på et hvilket som helst tidspunkt at være i stand til at sikre de resultater, der er foreskrevet i nærværende direktiv;

26) iværksættelsen af rammeaftalen bidrager til gennemførelse af de mål, der er omhandlet i artikel 1 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

Nærværende direktiv har til formål at iværksætte rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde, der blev indgået den 6. juni 1997 mellem de generelle tværfaglige organisationer (Unice, CEEP og EFS), og som er vedlagt som bilag.

Artikel 2

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme nærværende direktiv senest den 20. januar 2000 eller sikrer sig senest denne dato, at arbejdsmarkedets parter har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej, idet medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for på et hvilket som helst tidspunkt at være i stand til at sikre de resultater, der er foreskrevet i dette direktiv. De underretter straks Kommissionen herom.

Medlemsstaterne kan om nødvendigt for at tage hensyn til særlige vanskeligheder eller til gennemførelse af kollektive overenskomster disponere over maksimalt et år yderligere. De skal straks underrette Kommissionen om disse forhold.

De i første afsnit nævnte love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til nærværende direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale bestemmelser, som de vedtager eller har vedtaget på dette direktivs område.

Artikel 3

Dette direktiv træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Artikel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 15. december 1997.
På Rådets vegne

J.-C. JUNCKER
Formand

- (1) EFT C 224 af 8. 9. 1990, s. 6.
- (2) EFT C 305 af 5. 12. 1990, s. 8.
- (3) EFT C 224 af 8. 9. 1990, s. 4.
- (4) EFT C 368 af 23. 12. 1994, s. 6.

Bilag - Rammeaftale om deltidsarbejde SAMMENSLUTNINGEN AF INDUSTRI- OG ARBEJDSGIVERORGANISATIONER I EUROPA DEN EUROPÆISKE FAGLIGE SAMARBEJDSORGANISATION DET EUROPÆISKE CENTER FOR OFFENTLIG VIRKSOMHED

Indledning

Denne rammeaftale er et bidrag til den overordnede europæiske beskæftigelsesstrategi. Deltidsarbejde har haft en betydelig indvirkning på beskæftigelsen i de senere år. Af denne grund har parterne bag aftalen givet denne type arbejde en høj grad af opmærksomhed. Det er parternes hensigt at overveje behovet for tilsvarende aftaler i relation til andre typer af fleksibelt arbejde.

I erkendelse af de forskellige forhold i medlemsstaterne samt af, at deltidsarbejde er særlig udbredt i visse sektorer og aktiviteter, fastlægger denne aftale de generelle principper og minimumsforskrifter i relation til deltidsarbejde. Aftalen illustrerer parternes ønske om at etablere en generel ramme for fjernelse af forskelsbehandling af deltidsansatte og bistå udviklingen af mulighederne for deltidsarbejde på et grundlag, der er acceptabelt for arbejdsgivere og arbejdstagere.

Denne aftale vedrører ansættelsesvilkårene for deltidsansatte, idet det erkendes, at anliggender vedrørende lovpligtig social sikring besluttet af medlemsstaterne. I relation til princippet om ligebehandling har aftalens parter bemærket sig udtalelsen om beskæftigelse fra Det Europæiske Råds møde i Dublin i december 1996, hvori Rådet bl.a. understregede behovet for at gøre sociale sikringsordninger mere beskæftigelsesvenlige ved at »udvikle socialsikringssystemer, der kan tilpasses nye arbejdsmønstre og give en passende social beskyttelse til de berørte personer«. Denne aftales parter finder, at denne erklæring bør realiseres.

EPS, Unice og CEEP anmoder Kommissionen om at forelægge denne rammeaftale for Rådet, således at Rådet ved en afgørelse gør disse forskrifter bindende i de medlemsstater, der er parter i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der er knyttet som bilag til protokol (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som igen er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Parterne i nærværende aftale anmoder Kommissionen om i sit forslag om iværksættelse af aftalen at bede medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme Rådets afgørelse senest to år efter vedtagelsen eller sikre sig (1), at arbejdsmarkedets parter inden udgangen af denne periode har indført de nødvendige foranstaltninger ad aftalemæssig vej. Medlemsstaterne kan om nødvendigt, for at tage hensyn til særlige vanskeligheder eller til gennemførelse ved kollektiv overenskomst, råde over maksimalt et år yderligere for at efterkomme denne afgørelse.

Med forbehold af de nationale domstoles og Domstolens beføjelser, anmoder parterne til denne aftale om, at ethvert spørgsmål, der vedrører fortolkningen af denne aftale på europæisk plan i første omgang af Kommissionen henvises til parterne med henblik på afgivelse af en udtalelse herom.

Generelle betragtninger

1. Under henvisning til aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der er knyttet som bilag til protokol (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som igen er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 3, stk. 4, og artikel 4, stk. 2, og ud fra følgende betragtninger:

2. I henhold til artikel 4, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken kan iværksættelsen af aftaler, der indgås på fællesskabsplan finde sted efter fælles anmodning fra de underskrivende parter ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen.

3. I sit andet høringsdokument vedrørende fleksibilitet i arbejdstiden og sikring af arbejdstagere bekendtgjorde Kommissionen sin hensigt om at foreslå en fællesskabsretsakt.

4. Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Essen understregede behovet for foranstaltninger til fremme af såvel beskæftigelsen som ligestillingen for mænd og kvinder og opfordrede til foranstaltninger med sigte på »fremme af vækstens evne til at øge beskæftigelsen gennem en mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet, således at der både tages hensyn til arbejdstagerens ønsker og de konkurrencemæssige krav«.

5. Denne aftales parter lægger vægt på foranstaltninger, der letter adgangen til deltidsarbejde for mænd og kvinder med henblik på forberedelse til pensionering, forening af arbejds- og familieliv samt udnyttelse af uddannelsesmuligheder med henblik på forbedring af deres kvalifikationer og karrieremuligheder til gensidig fordel for arbejdsgivere og arbejdstagere og på en måde, som understøtter virksomhedernes udvikling.

6. Denne aftale overlader det til medlemsstaterne og til arbejdsmarkedets parter at tage stilling til gennemførelsesbestemmelserne til efterlevelse af disse generelle principper, minimumsforskrifter og bestemmelser, således at der kan tages hensyn til forholdene i den enkelte medlemsstat.

7. Denne aftale tager hensyn til, at det er nødvendigt at forbedre social- og arbejdsmarkedspolitikken, at fremme fællesskabsøkonomiens konkurrenceevne og at undgå at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.

8. Arbejdsmarkedets parter er bedst placeret til at finde løsninger, som imødekommer arbejdsgivernes og arbejdstagernes behov, og de bør følgelig have en særlig rolle i forbindelse med gennemførelsen og anvendelsen af denne aftale.

De underskrivende parter har indgået følgende aftale:

§ 1: Formål

Formålet med nærværende rammeaftale er:

- a) at skabe grundlag for en fjernelse af forskelsbehandling af deltidsansatte og en forbedring af kvaliteten af deltidsarbejde
- b) at lette udviklingen af deltidsarbejde på frivillig basis og bidrage til en fleksibel tilrettelæggelse af arbejdstiden på en måde, der tager hensyn til behovene hos arbejdsgivere og arbejdstagere.

§ 2: Anvendelsesområde

1. Denne aftale finder anvendelse på alle deltidsansatte, der har en ansættelseskontrakt eller et ansættelsesforhold, som er defineret ved lov, kollektiv aftale eller gældende praksis i den enkelte medlemsstat.

2. Medlemsstaterne kan, efter høring af arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis, og/eller arbejdsmarkedets parter kan på passende niveau i overensstemmelse med national arbejdsmarkedspraksis

af objektive grunde helt eller delvist undtage deltidsansatte, der arbejder som løst ansatte, fra denne aftales bestemmelser. Sådanne undtagelser bør tages op til overvejelse med jævne mellemrum med henblik på at fastlægge, om de objektive grunde herfor stadig er til stede.

§ 3: Definitioner

I denne aftale forstås ved

1) »deltidsansat« en ansat, hvis normale arbejdstid, beregnet på en ugentlig basis eller i gennemsnit over en ansættelsesperiode på op til et år, er lavere end den normale arbejdstid for en sammenlignelig fuldtidsansat

2) »en sammenlignelig fuldtidsansat« en fuldtidsansat i samme virksomhed, der har samme type ansættelseskontrakt eller ansættelsesforhold, og som er involveret i samme eller tilsvarende arbejde/beskæftigelse, idet der tages hensyn til andre forhold, der kan omfatte anciennitet, kvalifikationer/færdigheder.

Hvor der ikke findes nogen sammenlignelig fuldtidsansat i samme virksomhed, skal sammenligningen ske ved henvisning til den kollektive aftale, der finder anvendelse, eller - hvis en sådan ikke foreligger - i overensstemmelse med national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis.

§ 4: Princippet om ikke-forskelsbehandling

1. Hvad angår ansættelsesvilkår, må deltidsansatte ikke behandles på en mindre gunstig måde end sammenlignelige fuldtidsansatte, udelukkende fordi de arbejder på deltid, medmindre forskelsbehandlingen er begrundet i objektive forhold.

2. Hvor det er hensigtsmæssigt, gælder princippet om pro rata temporis.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til efterlevelse af denne artikel defineres af medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter under hensyntagen til fællesskabsret, national ret, kollektive aftaler og praksis.

4. Når det er berettiget af objektive grunde, kan medlemsstaterne, efter høring af arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med national lovgivning eller praksis, og/eller arbejdsmarkedets parter kan, hvor det er hensigtsmæssigt, gøre adgangen til særlige ansættelsesvilkår afhængig af betingelser såsom anciennitet, arbejdstid eller indtjening. Betingelser i relation til deltidsansattes adgang til særlige ansættelsesvilkår bør tages op til overvejelse med jævne mellemrum under hensyntagen til princippet om ikke-forskelsbehandling som anført i § 4, stk. 1.

§ 5: Muligheder for deltidsarbejde

1. I relation til denne aftales § 1 og princippet om ikke-forskelsbehandling mellem deltids- og fuldtidsansatte

a) bør medlemsstaterne, efter høring af arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med national lovgivning eller praksis, identificere og tage op til overvejelse hindringer af juridisk eller administrativ art, der kan begrænse mulighederne for deltidsarbejde, og hvor det er hensigtsmæssigt, fjerne disse hindringer

b) bør arbejdsmarkedets parter, inden for deres kompetenceområde og via de i kollektive aftaler fastsatte procedurer, identificere og tage op til overvejelse hindringer, der kan begrænse mulighederne for deltidsarbejde, og hvor det er hensigtsmæssigt fjerne disse hindringer.

2. En arbejdstagers afvisning af at blive overført fra fuldtids- til deltidsarbejde eller omvendt bør ikke i sig selv repræsentere en gyldig begrundelse for afskedigelse, uden at dette berører muligheden for afskedigelse i overensstemmelse med national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis af andre årsager, såsom dem der måtte opstå som følge af den berørte virksomheds driftskrav.

3. Så vidt muligt bør arbejdsgiverne tage følgende op til overvejelse:

a) anmodninger fra arbejdstagerne om overførsel fra fuldtids- til deltidsarbejde, der bliver ledig i virksomheden

- b) anmodninger fra arbejdstagerne om overførsel fra deltids- til fuldtidsarbejde eller om en forøgelse af deres arbejdstid, hvis muligheden opstår
- c) tilvejebringelse af rettidig information om ledige deltids- og fuldtidsstillinger i virksomheden med henblik på at lette overførsel fra fuld tid til deltid eller omvendt
- d) foranstaltninger til lettelse af adgangen til deltidsarbejde på alle niveauer i virksomheden, herunder faglærte stillinger og lederstillinger, og hvor det er hensigtsmæssigt til lettelse af deltidsansattes adgang til erhvervsfaglig uddannelse med henblik på at øge deres karrieremuligheder og erhvervsfaglige mobilitet
- e) tilvejebringelse af hensigtsmæssig information om deltidsarbejde i virksomheden til eksisterende organer, der repræsenterer arbejdstagerne.

§ 6: Afsluttende bestemmelser

1. Medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter kan opretholde eller indføre bestemmelser, der er gunstigere end dem, der er fastsat i denne aftale.

2. Gennemførelsen af bestemmelserne i denne aftale udgør ikke en gyldig begrundelse for at sænke det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagerne på det område, der dækkes af denne aftale. Dette berører ikke medlemsstaternes og/eller arbejdsmarkedets parter ret til under hensyn til udviklingen at udarbejde afvigende love og administrative eller aftaleretlige bestemmelser og berører ikke anvendelsen af § 5, stk. 1, så længe princippet om ikke-forskelsbehandling som udtrykt i § 4, stk. 1, efterleves.

3. Denne aftale berører ikke arbejdsmarkedets parter ret til på det relevante plan, herunder på europæisk plan, at indgå aftaler om tilpasning og/eller supplerings af bestemmelserne heri på en måde, der tager højde for de berørte parter specifikke behov.

4. Denne aftale gælder med forbehold af mere specifikke fællesskabsbestemmelser og i særdeleshed fællesskabsbestemmelser vedrørende ligebehandling af eller lige muligheder for mænd og kvinder.

5. Forebyggelse og behandling af tvister og klager som følge af anvendelsen af denne aftale sker i overensstemmelse med national ret, kollektive aftaler og gældende praksis.

6. De underskrivende parter tager denne aftale op til revision fem år efter datoen for Rådets afgørelse, såfremt en af aftalens parter anmoder herom.

(1) Jf. artikel 2, stk. 4, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Bilag 2 Direktiv vedrørende tidsbegrænset ansættelse

Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 139, stk. 2, under henvisning til forslag fra Kommissionen, ud fra følgende betragtninger:

1) Som følge af Amsterdam-traktatens ikrafttræden er bestemmelserne i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken - der er knyttet som bilag til protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der igen er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, blevet indsat i sidstnævnte traktat som artikel 136-139;

2) arbejdsmarkedets parter kan i henhold til traktatens artikel 139, stk. 2, i fællesskab anmode om, at aftaler, der indgås på fællesskabsplan, iværksættes ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen;

3) i punkt 7 i fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkeds-mæssige og sociale rettigheder, er det blandt andet fastsat, at etableringen af det indre marked skal føre til en forbedring af arbejdstagernes leve- og arbejdsvilkår inden for Det Europæiske Fællesskab. Dette skal opnås ved indbyrdes tilnærmelse på et stadigt stigende niveau af disse vilkår, bl.a. med hensyn til andre former for arbejde end tidsbegrænset arbejde, såsom tidsbegrænset arbejde, deltidsarbejde, vikarbureauarbejde og sæsonarbejde;

4) Rådet har hverken været i stand til at træffe en afgørelse om forslaget til Rådets direktiv vedrørende konkurrenceforvridninger i forbindelse med visse ansættelsesforhold(1), som ændret, eller forslaget til direktiv om arbejdsvilkårene i forbindelse med visse ansættelsesforhold(2);

5) i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Essen understreges det, at det er nødvendigt at træffe foranstaltninger, som tager sigte på "fremme af vækstens evne til at øge beskæftigelsen gennem en mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet, således at der både tages hensyn til arbejdstagernes ønsker og de konkurrencemæssige krav";

6) i Rådets resolution af 9. februar 1999 om 1999-retningslinjerne for beskæftigelsen opfordres arbejdsmarkedets parter på alle relevante niveauer til at forhandle aftaler om en modernisering af arbejdets tilrettelæggelse, herunder smidige arbejdsformer, for at gøre virksomhederne produktive og konkurrencedygtige og opnå den nødvendige ligevægt mellem fleksibilitet og sikkerhed;

7) Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken konsulteret arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan om de mulige retningslinjer for en fællesskabsindsats vedrørende fleksibel arbejdstid og arbejdstagernes sikkerhed;

8) Kommissionen, der efter denne konsultation har fundet, at en fællesskabsindsats var ønskelig, har atter konsulteret arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan om indholdet af det påtænkte forslag, jf. artikel 3, stk. 3, i den pågældende aftale;

9) de generelle tværfaglige organisationer, dvs. Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i Europa (UNICE), Det Europæiske Center for Offentlige

Virksomheder (CEEP) og Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS), har i en fælles skrivelse af 23. marts 1998 meddelt Kommissionen, at de ønskede at indlede den proces, der er omhandlet i artikel 4 i den pågældende aftale; de anmodede i en fælles skrivelse Kommissionen om en yderligere frist på tre måneder; Kommissionen imødekom denne anmodning og forlængede forhandlingsperioden til den 30. marts 1999;

10) de omtalte tværfaglige organisationer indgik den 18. marts 1999 en rammeaftale vedrørende tidsbegrænset ansættelse; de fremsendte en fælles anmodning til Kommissionen om, at rammeaftalen iværksættes ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen, jf. artikel 4, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken;

11) Rådet har i sin resolution af 6. december 1994 om "visse perspektiver for en social- og arbejdsmarkedspolitik for Den Europæiske Union: Bidrag til økonomisk og social konvergens i Unionen"(3) anmodet arbejdsmarkedets parter om at gøre brug af deres mulighed for at indgå overenskomster, eftersom de som regel er tættere på de problemer og den virkelighed, der findes på arbejdsmarkedet;

12) i indledningen til den europæiske rammeaftale om deltidsarbejde, der blev indgået den 6. juni 1997, tilkendegav de underskrivende parter, at de havde til hensigt at overveje, om det er nødvendigt at indgå lignende aftaler for andre fleksible arbejdsformer;

13) arbejdsmarkedets parter har ønsket at være særligt opmærksom på tidsbegrænset ansættelse, samtidig med at de har tilkendegivet, at de har til hensigt at overveje, om det er nødvendigt med en lignende aftale for arbejde formidlet af vikarbureauer;

14) de underskrivende parter har ønsket at indgå en rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse og har opregnet de generelle principper og minimumskravene for tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold; de har givet udtryk for deres ønske om at forbedre kvaliteten ved tidsbegrænset ansættelse gennem anvendelsen af princippet om ikke-diskrimination og ved at fastsætte de rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold;

15) gennemførelsen af rammeaftalen sker mest hensigtsmæssigt ved et direktiv, jf. traktatens artikel 249; aftalen vil således blive bindende for medlemsstaterne med hensyn til, hvilke mål der skal nås, hvorimod det overlades til medlemsstaterne at bestemme form og midler;

16) i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet i traktatens artikel 5 kan de mål, som forfølges med direktivet, ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, og de kan derfor bedre gennemføres på fællesskabsplan; dette direktiv overskrider ikke det, der er nødvendigt for at nå disse mål;

17) hvad angår de udtryk, der er anvendt i rammeaftalen uden at være specifikt defineret deri, overlader direktivet det til medlemsstaterne at definere disse udtryk i overensstemmelse med national ret og/eller praksis, ligesom det er tilfældet med andre direktiver, der er vedtaget på det sociale område, og som anvender tilsvarende udtryk, forudsat at nævnte definitioner ikke er i modstrid med rammeaftalens indhold;

18) Kommissionen har i overensstemmelse med sin meddelelse af 14. december 1993 om gennemførelsen af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken og sin meddelelse af 20. maj 1998 om tilpasning og udvikling af den sociale dialog på fællesskabsplan udarbejdet sit forslag til direktiv under hensyntagen til de underskrivende parters repræsentative status, deres mandat samt lovmæssigheden af de enkelte bestemmelser i rammeaftalen; de underskrivende parter skal samlet have en tilstrækkelig repræsentativ status;

19) Kommissionen har i overensstemmelse med sin meddelelse om gennemførelsen af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken informeret Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg og sendt dem aftalens tekst vedlagt forslaget til direktiv samt begrundelsen;

20) Europa-Parlamentet vedtog den 6. maj 1999 en beslutning om rammeaftalen mellem arbejdsmarkedets parter;

21) iværksættelsen af rammeaftalen bidrager til gennemførelse af de mål, der er omhandlet i traktatens artikel 136 -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

Nærværende direktiv har til formål at iværksætte den i bilaget indeholdte rammeaftale vedrørende tidsbegrænset ansættelse, som blev indgået den 18. marts 1999 mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP).

Artikel 2

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme nærværende direktiv senest den 10. juli 2001 eller sikrer sig, at arbejdsmarkedets parter senest på denne dato har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej, idet medlemsstaterne skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at de til enhver tid kan nå de resultater, der er foreskrevet i dette direktiv. De underretter straks Kommissionen herom.

Medlemsstaterne kan, hvis særlige vanskeligheder gør det påkrævet - efter høring af arbejdsmarkedets parter - eller hvis gennemførelsen sker ved kollektiv overenskomst, disponere over yderligere maksimalt et år. De skal straks underrette Kommissionen om disse forhold.

De i stk. 1 nævnte bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til nærværende direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 3

Dette direktiv træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Artikel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Luxembourg, den 28. juni 1999.

På Rådets vegne
M. NAUMANN
Formand

(1) EFT C 224 af 8.9.1990, s. 6 og EFT C 305 af 5.12.1990, s. 8.

(2) EFT C 224 af 8.9.1990, s. 4.

(3) EFT C 368 af 23.12.1994, s. 6.

Bilag – Rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse EFS - UNICE - CEEP

Indledning

Denne rammeaftale viser, hvilken rolle arbejdsmarkedets parter kan have i forhold til den europæiske beskæftigelsesstrategi, der blev vedtaget på det ekstraordinære topmøde i 1997 i Luxembourg, og bidrager endvidere til, at der kan opnås en bedre balance mellem fleksible arbejdstider og sikkerhed i ansættelsen.

Parterne bag denne aftale erkender, at ansættelseskontrakter af tidsbegrænset varighed er - og fortsat vil være - den ansættelsesform, der sædvanligvis anvendes mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. De erkender ligeledes, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i visse tilfælde opfylder såvel arbejdsgivernes som arbejdstagernes behov.

I denne aftale fastsættes de generelle principper og minimumskrav, der skal gælde for tidsbegrænset ansættelse, idet parterne erkender, at det ved den nærmere gennemførelse heraf er påkrævet at tage hensyn til de særlige nationale, sektorbestemte eller årstidsbetingede realiteter. Aftalen viser, at arbejdsmarkedets parter er indstillet på at fastsætte en generel ramme, som skal sikre ligebehandling for personer med tidsbegrænset ansættelse, ved at de beskyttes mod forskelsbehandling, og som skal sikre, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter grundlæggende anvendes på en, for både arbejdsgivere og arbejdstagere, acceptabel måde.

Denne aftale omfatter personer med tidsbegrænset ansættelse, dog undtaget personer der af et vikarbureau stilles til rådighed for en brugervirksomhed. Parterne har til hensigt at overveje behovet for at indgå en tilsvarende aftale om arbejde formidlet af vikarbureauer.

Denne aftale vedrører ansættelsesvilkårene for personer med tidsbegrænset ansættelse, idet det erkendes, at medlemsstaterne træffer afgørelse om spørgsmål angående den sociale lovgivning. I den forbindelse henviser arbejdsmarkedets parter til udtalelsen om beskæftigelse fra Det Europæiske Råds møde i Dublin i 1996, hvori Rådet bl.a. understregede behovet for at gøre sociale sikringsordninger mere beskæftigelsesvenlige ved at udvikle socialsikringsystemer, der kan tilpasses nye arbejdsmønstre og give en passende social beskyttelse til de berørte personer. Parterne i nærværende aftale gentager den holdning, der kom til udtryk i 1997-rammeaftalen om deltidsarbejde, hvorefter den nævnte udtalelse om beskæftigelse straks bør realiseres af medlemsstaterne.

Det erkendes endvidere, at det er nødvendigt med nyskabelser inden for de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, således at de tilpasses de nuværende forhold og især giver mulighed for at overføre rettigheder.

EFS, UNICE og CEEP anmoder Kommissionen om at forelægge denne rammeaftale for Rådet, således at Rådet ved en afgørelse gør disse forskrifter bindende i de medlemsstater, der er parter i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som er knyttet som bilag til protokollen (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som igen er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Denne aftales parter opfordrer Kommissionen til i sit forslag om iværksættelse af aftalen at anmode medlemsstaterne om at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme Rådets afgørelse senest to år efter vedtagelsen eller sikre sig(1), at arbejdsmarkedets parter inden udgangen af denne periode har indført de nødvendige foranstaltninger ad aftalemæssig vej.

Såfremt særlige vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen af afgørelsen gør det påkrævet, eller hvis gennemførelsen sker ved kollektiv overenskomst, kan medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter - disponere over yderligere maksimalt et år til at efterkomme afgørelsen.

Parterne i nærværende aftale anmoder om, at arbejdsmarkedets parter høres inden medlemsstaterne tager noget initiativ til at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft.

Med forbehold af de nationale domstoles og Domstolens beføjelser anmoder parterne til denne aftale om, at ethvert spørgsmål, der vedrører fortolkningen af denne aftale på europæisk plan, i første omgang af Kommissionen forelægges parterne til udtalelse.

Generelle betragtninger

1. Under henvisning til aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der er knyttet som bilag til protokollen (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som igen er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 3, stk. 4, og artikel 4, stk. 2, og ud fra følgende betragtninger:

2. I henhold til artikel 4, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken kan iværksættelsen af aftaler, der indgås på fællesskabsplan finde sted efter fælles anmodning fra de underskrivende parter ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen.

3. I sit andet høringsdokument vedrørende fleksibilitet i arbejdstiden og sikring af arbejdstagere bekendtgjorde Kommissionen, at den havde til hensigt at fremsætte forslag om en bindende fællesskabsretsakt.

4. Europa-Parlamentet opfordrede i sin udtalelse om forslaget til direktiv om deltid-arbejde Kommissionen til straks at fremsætte forslag til direktiver om andre former for fleksibelt arbejde, såsom tidsbegrænset ansættelse og arbejde formidlet af vikarbureauer.

5. I de konklusioner, der blev vedtaget på det ekstraordinære topmøde i Luxembourg om beskæftigelsen, opfordrede Det Europæiske Råd arbejdsmarkedets parter til at forhandle aftaler om "en modernisering af arbejdets tilrettelæggelse, herunder smidige arbejdsformer, for at gøre virksomhederne produktive og konkurrencedygtige og opnå den nødvendige ligevægt mellem fleksibilitet og sikkerhed".

6. Tidsubegrænsede ansættelseskontrakter, der er den sædvanlige ansættelsesform, bidrager til at sikre livskvaliteten for de berørte arbejdstagere og at fremme produktiviteten.

7. En anvendelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, begrundet i objektive forhold, er en måde, hvorpå man kan forhindre misbrug.

8. Tidsbegrænsede ansættelseskontrakter er i visse sektorer, inden for visse erhverv og ved visse former for aktiviteter en beskæftigelsesform, der passer både arbejdsgivere og arbejdstagere.

9. Over halvdelen af de personer, der i Den Europæiske Union er ansat på tidsbegrænsede kontrakter, er kvinder, og denne aftale kan derfor bidrage til i højere grad at sikre lige muligheder for kvinder og mænd.

10. Denne aftale overlader det til medlemsstaterne og til arbejdsmarkedets parter at tage stilling til, hvorledes gennemførelsen af disse generelle principper, minimumsforskrifter og bestemmelser sikres, således at der kan tages hensyn til forholdene i den enkelte medlemsstat og de særlige omstændigheder, der gør sig gældende inden for bestemte sektorer og erhverv, herunder sæsonbetonede aktiviteter.

11. Denne aftale tager hensyn til, at det er nødvendigt at forbedre reglerne inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken, at fremme Fællesskabets konkurrenceevne og at undgå at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.

12. Arbejdsmarkedets parter er bedst placeret til at finde løsninger, som imødekommer arbejdsgivernes og arbejdstagernes behov, og de bør følgelig have en særlig rolle i forbindelse med gennemførelsen og anvendelsen af denne aftale.

De underskrivende parter har indgået følgende aftale:

§1 Formål

Formålet med nærværende rammeaftale er:

- a) at forbedre kvaliteten ved tidsbegrænset ansættelse gennem anvendelsen af princippet om ikke-diskrimination
- b) at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.

§2 Anvendelsesområde

1. Denne aftale finder anvendelse på alle med tidsbegrænset ansættelse, som har en ansættelseskontrakt eller indgår i et ansættelsesforhold, som defineret ved lov, kollektiv aftale eller gældende praksis i den enkelte medlemsstat.

2. Medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter - og/eller arbejdsmarkedets parter kan beslutte, at denne aftale ikke finder anvendelse i forbindelse med:

- a) erhvervsmæssig grunduddannelse og lærlinguddannelse
- b) ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, der er indgået i forbindelse med særlige offentlige eller offentligt støttede programmer med henblik på uddannelse, integration og omskoling.

§3 Definitioner

I denne aftale forstås ved:

1. "en person med tidsbegrænset ansættelse": en person, som har en ansættelseskontrakt, der er indgået direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, eller som indgår i et ansættelsesforhold, etableret direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, når tidspunktet for ansættelseskontraktens eller ansættelsesforholdets udløb er fastlagt ud fra objektive kriterier, såsom en bestemt dato, fuldførelsen af en bestemt opgave eller indtrædelsen af en bestemt begivenhed.

2. "en sammenlignelig fastansat": en fastansat i samme virksomhed, der har en tidsbegrænset ansættelseskontrakt eller indgår i et tidsbegrænset ansættelsesforhold, og som udfører samme eller tilsvarende arbejde/beskæftigelse, idet der tages hensyn til kvalifikationer/færdigheder.

Hvor der ikke findes nogen sammenlignelig fastansat i samme virksomhed, skal sammenligningen ske ved henvisning til den kollektive aftale, der gælder på området, eller - hvis en sådan ikke foreligger - til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis.

§4 Princippet om ikke-diskrimination

1. Ansættelsesvilkårene for personer med tidsbegrænset ansættelse må ikke være mindre gunstige end de, der gælder for sammenlignelige fastansatte, hvis dette udelukkende er begrundet i kontraktens tidsbegrænsede varighed, og forskelsbehandlingen ikke er begrundet i objektive forhold.

2. Hvor det er hensigtsmæssigt, gælder princippet om pro rata temporis.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til efterlevelse af denne artikel fastsættes af medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter - og/eller af arbejdsmarkedets parter under hensyntagen til fællesskabsret, national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis.

4. Bestemmelser, hvorefter der ved særlige ansættelsesvilkår kræves tilbagelagt en bestemt tjenesteperiode, skal være de samme for personer med tidsbegrænset ansættelse som for fastansatte, medmindre kravet om en forskellig ansættelsesperiode er begrundet i objektive forhold.

§5 Bestemmelser om misbrug

1. For at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold fastsættes, medmindre der allerede findes tilsvarende retsregler, bestemmelser af medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter i henhold til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis - og/eller af arbejdsmarkedets parter, hvorved der tages hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere og som regulerer et eller flere af følgende forhold:

a) objektive omstændigheder der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold

b) den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold

c) antallet af gange sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornys.

2. Medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter - og/eller arbejdsmarkedets parter fastsætter, hvor det er hensigtsmæssigt, under hvilke betingelser tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold er at anse som:

a) "flere på hinanden følgende"

b) tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold

§6 Information og beskæftigelsesmuligheder

1. En arbejdsgiver skal informere sine arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse om, hvilke ledige stillinger der kan søges i virksomheden, for således at sikre, at de gives samme mulighed for at få en fast stilling som andre ansatte. En sådan information kan ske ved en generel meddelelse, der opslås på et passende sted i virksomheden.

2. Arbejdsgivere skal, så vidt det er muligt, gøre det lettere for personer med tidsbegrænset ansættelse at få adgang til passende faglig uddannelse, således at de kan forbedre deres færdigheder, deres karrieremuligheder og få en større beskæftigelsesmæssig mobilitet.

§7 Information og høring

1. Personer med tidsbegrænset ansættelse skal indgå ved beregningen af, om virksomheden ligger over den grænse, der er afgørende for, hvorvidt der i henhold til nationale bestemmelser oprettes organer til repræsentation af arbejdstagerne, således som hjemlet i national ret og i fællesskabsretten.

2. Gennemførelsesbestemmelserne til § 7, stk. 1, fastsættes af medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter - og/eller af arbejdsmarkedets parter under hensyntagen til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis og under hensyntagen til § 4, stk. 1.

3. Arbejdsgiverne bør, så vidt det er muligt, overveje at give passende informationer om tidsbegrænset ansættelse i virksomheden til de eksisterende organer til repræsentation af arbejdstagerne.

§8 Afsluttende bestemmelser

1. Medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter kan opretholde eller indføre bestemmelser, der er gunstigere for arbejdstagerne end dem, der er fastsat i denne aftale.

2. Denne aftale gælder med forbehold af mere specifikke fællesskabsbestemmelser og i særdeleshed fællesskabsbestemmelser vedrørende ligebehandling af eller lige muligheder for mænd og kvinder.

3. Gennemførelsen af bestemmelserne i denne aftale udgør ikke en gyldig begrundelse for at sænke det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagerne på det område, der omfattes af denne aftale.

4. Denne aftale berører ikke arbejdsmarkedets parters ret til på det relevante plan, herunder på europæisk plan, at indgå aftaler om tilpasning og/eller supplerung af bestemmelserne heri på en måde, der tager højde for de berørte parters særlige behov.

5. Forebyggelse og behandling af tvister og klager som følge af anvendelsen af denne aftale sker i overensstemmelse med national lovgivning, kollektive aftaler eller gældende praksis.

6. De underskrivende parter tager denne aftale op til revision fem år efter datoen for Rådets afgørelse, såfremt en af aftalens parter anmoder herom.

Fritz VERZETNITSCH
Formand for EFS
Georges JACOBS
Formand for UNICE
Antonio CASTELLANO AUYANET
Formand for CEEP
Emilio GABAGLIO
Generalsekretær i EFS

Dirk F. HUDIG
Generalsekretær i UNICE
Jytte FREDENSBORG
Generalsekretær i CEEP
Den 18. marts 1999

(1) I henhold til artikel 2, stk. 4, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der er knyttet som bilag til protokollen (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som igen er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.