

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

⌈Vår dato:
1.11.2021

⌈Vår ref.:

⌈Saksbehandler:
Ingrid B. Tenfjord

Høringssvar til NOU 2021:9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

Generelle merknader

KA viser til departementets brev av 24. juni d.å der det bes om høringsinstansenes syn på forslagene i NOU 2021:9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv. KA er arbeidsgiverorganisasjonen for virksomheter i kirkelig sektor. Alle landets lokale kirkelige fellesråd samt Den norske kirkes nasjonale og regionale organer er medlemmer i KA, samt en del organisasjoner, barnehager og stiftelser med kirkelig tilknytning.

KA er i prinsippet positiv til at arbeidsmiljøloven oppdateres og videreutvikles i tråd med utvikling i samfunnet – der det er dokumentert behov for det og spørsmålene ikke mer hensiktsmessig kan løses på en annen måte. Loven skal danne mulighetsrom for tariffavtaler, der virksomheter gis anledning til å skape dynamiske avtaler tilpasset deres virkelighet. Slike tariffavtaler sikrer og ivaretar medbestemmelse og involvering, samtidig som man identifiserer ulike behov i ulike sektorer. Lovregulering er ikke nødvendigvis løsningen, men tilrettelegging for grensesetting og lokale tilpasninger slik at den norske modellen ivaretas og utvikles i tråd med samfunnsutviklingen for øvrig. KA stiller seg i hovedsak bak mindretallets vurderinger i utredningen og mener det er begrenset behov for de foreslåtte lovendringene, og at disse i flere av de foreslåtte tilfellene tvert imot fremstår u hensiktsmessige.

Vi har i dette høringssvaret gitt våre kommentarer til de ulike forslagene i den rekkefølge bestemmelsene står i arbeidsmiljøloven. Vi nevner kun de av endringsforslagene vi har bemerkninger til.

Særlig om Den norske kirke

Den norske kirke, som utgjør hoveddelen av våre medlemmer, har noen særegne utfordringer knyttet til organisering og arbeidsgiverspørsmål. Dnk er lovregulert i et eget kapittel i trossamfunnsloven etter at kirkeloven ble opphevet ved forrige årsskifte. I loven er det bestemmelser blant annet om at kirkens grunnleggende enhet *skal* være soknet, og at ett eller flere organer etter Kirkemøtets bestemmelse kan

ivareta oppgaver for flere sokn. Dette er ordningen i dag, med såkalt kirkelige fellesråd i hver kommune. Kirkemøtet har videre generell organiserings- og oppgavefordelingsmyndighet for Dnk, der ikke annet er fastsatt i trossamfunnsloven.

Det stiller Den norske kirke i en særegen stilling når det gjelder visse typer arbeidsgiverspørsmål, særlig knyttet til blant annet arbeidsgiverbegrepet samt spørsmålet om utvidet ansvar for visse grupper av virksomheter ved nedbemanning etc. Allerede i dagens lovverk er det potensielt uavklarte spørsmål her, i tillegg til at Dnk nå også står midt i en prosess med endring av sin organisering. Dette skjer da med hjemmel i trossamfunnsloven og med de bindinger som ligger der. Da bør lovgiver også avklare de særlige arbeidsgiverspørsmål som lovreguleringen gir seg utslag i, noe som savnes både i denne og andre utredninger.

Arbeidstakerbegrepet - § 1-8 første ledd

Forslaget opplyses å ikke innebære realitetsendring, men være en lovfesting av gjeldende rettspraksis. Momentlisten i forslaget vil imidlertid etter KAs oppfatning være mer hensiktsmessig avveid i en dynamisk og løpende rettspraksis – hvor momenter kan utgå og nye kommer til. Vi oppfatter ikke at dette spørsmålet har vært problematisk i praksis, og en slik lovfesting som er foreslått vil kunne gi domstolen et mindre tolkningsrom enn det som er hensiktsmessig.

Presumpsjonsregelen i § 1-8 første ledd siste setning om at det skal legges til grunn at tilknytningen er i form av et arbeidsforhold ved rimelig tvil, dersom ikke oppdragsgiver sannsynliggjør at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold, er etter KAs oppfatning en uheldig og prosessdrivende bestemmelse. Den bidrar ikke nærmere til en avklaring, samtidig som en arbeidsgiver/oppdragsgiver uansett vil måtte føre bevis for sin forståelse ved en rettslig prosess.

Delt arbeidsgiveransvar - § 1-8 andre ledd sist punktum

KA støtter ikke flertallets forslag til lovendring om delt arbeidsgiveransvar for et annet rettssubjekt enn arbeidsgiver «dersom det i vesentlig grad har utøvd arbeidsgiverfunksjoner». Etter rettspraksis kan slikt delt arbeidsgiveransvar uansett bli statuert i helt spesielle tilfeller, men det er viktig for å klargjøre ansvar og rettigheter for både arbeidstaker og arbeidsgiver, at lovteksten klart og tydelig plasserer arbeidsgiveransvaret til en enkelt virksomhet.

§ 2-2 Arbeidsgivers plikter for andre enn egne arbeidstakere

Arbeidsgiver er allerede ansvarlig for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø uavhengig av tilknytningsform. Utvidelsen som er foreslått vil etter KAs vurdering

kunne gi en uklar rettstilstand, særlig med tanke på at arbeid via digitale plattformer kan ha ulike kjennetegn og ulik tilknytning til oppdragsgiver, jf. også mindretallets merknad. I tillegg er det sannsynligvis hensiktsmessig å avvente EU-kommisjonens arbeid med regulering av arbeid for plattformarbeidere før det vurderes en ytterligere regulering på dette området.

§ 6-1 Plikt til å velge verneombud

Verneombudsordningen ivaretar viktige hensyn i arbeidslivet knyttet til arbeidstakernes sikkerhet, og ikke minst medvirkning i arbeidsmiljøspørsmål. Dette er selvsagt viktige hensyn også for små virksomheter, selv om det etter dagens lovverk ikke er pålagt med verneombud for virksomheter med under 10 ansatte så lenge det er skriftlig avtalt andre ordninger.

På KA-sektoren er det mange små virksomheter som likevel ivaretar de samme arbeidsoppgavene som de større virksomhetene, herunder graving av graver, beskjæring av trær, arbeid i høyder og flytting av tunge gravsteiner som stiller krav til et godt HMS-arbeid. HMS og arbeidsmiljø med andre ord i høyeste grad relevante spørsmål også for disse virksomhetene.

Imidlertid er det etter KAs oppfatning ikke hensiktsmessig å utvide kravet om verneombud til å også gjelde de minste virksomhetene. Et flertall av disse på vår sektor har også en betydelig andel deltidstilsatte, som gjerne også jobber på helt ulike arbeidsområder. Det vil kunne være vanskelig for disse å få en verneombudsløsning til å fungere tilfredsstillende, og også å få et verneombud til å forplikte seg til en slik jobb. Det bør derfor være åpning for å fremdeles kunne avtale alternative løsninger i disse tilfellene. Dette må uansett etter dagens lovtekst baseres på en enighet mellom partene, og der det er hensiktsmessig kan det også i dag velges ordinært verneombud.

KA støtter for øvrig mindretallets merknad i utredningen om at en ordning der også innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere med en tett og langvarig tilknytning til virksomheten kan tas med i beregningen, kunne vært et hensiktsmessig alternativ til den foreslåtte endringen.

§ 7-1 Plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg

Det er foreslått å utvide plikten til opprettelse av arbeidsmiljøutvalg, slik at AMU skal være obligatorisk for virksomheter allerede ved 30 tilsatte (mot 50 i dag), og at det også skal opprettes der en av partene krever det ved 10 tilsatte (mot 20 i dag).

KA mener en utvidelse på dette området vil være for administrativt tyngende og for ressurskrevende for mindre virksomheter, og anser at dagens regelverk er både tilstrekkelig og hensiktsmessig. Et AMU i en virksomhet med ti ansatte vil bety at store deler av arbeidsstokken vil måtte sitte i utvalget. Det er bedre at disse virksomhetene,

som i dag, har muligheter til å regulere dette arbeidet på andre måter dersom det anses mer hensiktsmessig.

Dagens bestemmelse om at AMU skal opprettes der en av partene også i små virksomheter fra 20 tilsatte, gir tilstrekkelige muligheter lokalt. En lovregulering er ikke alltid den mest hensiktsmessige måten å få fokus på et viktig område på, noe også mangelen på AMU i en del virksomheter der dette allerede i dag er obligatorisk, understreker.

KA støtter også her mindretallets merknad i utredningen om at en ordning der også innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere med en tett og langvarig tilknytning til virksomheten kan tas med i beregningen, kunne vært et hensiktsmessig alternativ til den foreslåtte endringen.

§ 8-4 Informasjon og drøfting i konsern

KA er enig i mindretallets merknad når det gjelder forslag til ny bestemmelse om informasjon og drøfting i konsern. Bestemmelsen går for langt i å etablere potensielt komplekse samarbeidsordninger og drøftinger mellom selvstendige virksomheter. Dette må i alle fall utredes nærmere.

Endringer i § 14-9 andre ledd bokstav f – generell adgang til midlertidige ansettelser

Den generelle adgangen til midlertidig tilsetning i 12 måneder etter § 14-9 andre ledd bokstav f er av utvalgets flertall foreslått opphevet. KA har forståelse for forslaget – fast tilsetning skal være hovedregelen, og en generell åpning for midlertidig tilsetning er ikke helt i tråd med det generelle lovverket på området i Norge. Også da denne reglen ble innført uttrykte KA skepsis til bestemmelsen, samtidig som vi etterlyste en presisering og utvidelse av de konkrete hjemlene for midlertidig tilsetning, slik at disse i enda større grad ble tilpasset virksomhetenes behov.

Samtidig var det også viktige hensyn som lå bak bestemmelsen da den kom, og i disse tider med covid-pandemien på hell og et arbeidsliv som på flere områder skal komme i gang igjen, er hensynene kanskje enda mer relevante. Det gjelder både for arbeidstakere som har falt utenfor, og for virksomheter som kan tørre å satse i en usikker tid. Når undersøkelser imidlertid viser at bestemmelsen ikke har fungert iht. intensjonene, bør det eventuelt vurderes andre virkemidler enn nåværende bestemmelse.

KA har ikke innvendinger mot å fjerne bestemmelsen slik den står, men etterlyser samtidig at det gjøres et arbeid for å vurdere en eventuell utvidelse og presisering av de øvrige hjemlene, da særlig § 14-9 andre ledd bokstav a om arbeid av midlertidig karakter.

§ 14-9 sjuende ledd – varighet av midlertidig tilsetning før rett til fast

Det er videre foreslått endringer i aml. § 14-9 sjuende ledd, slik at reglene om fast ansettelse etter at arbeidstaker har vært tilsatt i mer enn hhv. tre eller fire år avhengig av grunnlag, skal byttes ut med en treårsregel for alle tilfeller.

Fast tilsetning er hovedregelen etter norsk arbeidsliv, og andelen midlertidig tilsatte er lav og stabil. Imidlertid finnes det likevel en rekke tilfeller der virksomheter har et helt legitimt behov for å kunne foreta midlertidige tilsetninger. Begrensningene i varigheten av slike tilsetninger er viktig av hensyn til arbeidstakerne, samtidig er det også tilfeller der behovet er legitimt langvarig. Da må det gjøres en avveining mellom partenes interesser.

KA finner imidlertid grunn til å understreke at i de tilfeller den opprinnelige arbeidstakeren kommer tilbake etter at vedkommendes vikar har fått rett til fast tilsetning, vil en eventuell nedbemanningsprosess være krevende for alle parter. Det samme gjelder når arbeid av midlertidig karakter strekker seg over lang tid, slik at en midlertidig tilsatt arbeidstaker har rett på fast tilsetning, og det midlertidige arbeidsbehovet deretter opphører. En slik prosess vil også skape usikkerhet blant de andre ansatte i virksomheten, som da potensielt kan bli utsatt for nedbemanning eller oppgaveendring dersom flere får stillingsvern som fast ansatt. En justering fra fire til tre år for arbeid av midlertidig karakter vil gi flere slike situasjoner. Selv om det i seg selv er positivt med en forenkling av regelverket gjennom samme varighetsbestemmelse for begge grunnlag, er ikke det tilstrekkelig til å begrunne endringen. KA er derfor imot den foreslåtte endringen.

Utvidet ansvar for konsern og grupper av virksomheter i visse tilfeller: § 14-2, fortrinnsrett ved overtallighet og § 15-7 andre ledd, plikten til å tilby annet passende arbeid

KA ser store utfordringer ved å utvide plikten til å tilby annet passende arbeid i § 15-7 annet ledd, og å utvide fortrinnsretten ved overtallighet i § 14-2. I tillegg til å gripe betydelig inn i styringsrett og ansvarsforhold, vil en slik ordning skape usikkerhet blant både arbeidstakere og arbeidsgivere i en virksomhet, den vil kreve meget omfattende saksbehandling og prosesser samt gi store rettslige gråsoner.

Retten til å ansette er en viktig og sentral del av arbeidsgivers styringsrett. Særlig for mindre virksomheter, hvor hver enkelt stilling kan utgjøre en stor andel av den samlede arbeidsstokken, vil dette kunne undergrave arbeidsgivers behov for styring i for stor grad. Grenseoppgangen for overfor hvilke arbeidstakere en virksomhet har både rettigheter og plikter som arbeidsgiver, bør i alle ulike henseende være sammenfallende.

Oppsigelser i forbindelse med nedbemanning innebærer omfattende prosesser og stor bruk av ressurser. En utvidelse av plikten vil være administrativt krevende å håndtere, og vil fort kunne medføre uforholdsmessig ressurskrevende prosesser. Dette gjør seg særlig gjeldende for små virksomheter som inngår i en stor gruppe av virksomheter.

Også av hensyn til arbeidstakerne i de andre delene av konsernet/gruppene av virksomheter bør en utvidelse som den foreslåtte unngås. En nedbemannings-/omorganiseringsprosess er krevende og preget av betydelig usikkerhet. Reglene kan påvirke prosessene i de andre virksomhetene, og kan potensielt også frata arbeidstakere i de øvrige virksomhetene i konsernet rettigheter dersom det kommer arbeidstakere «utenfra» inn. Dette kan være for eksempel der arbeidstakere ellers kunne fått rett til utvidet stilling, ved behov for interne justeringer ved omorganisering, mulige interne forflytninger av arbeidsmiljø- eller helsemessige hensyn samt eventuelle kommende nedbemanningshensyn i den andre virksomheten i konsernet/gruppen.

Det vil også være et spørsmål om hvor forpliktelsen skal gjennomføres, og hvordan vurderingene skal skje. Hva i de tilfellene der flere av de andre gruppene/virksomhetene har ledige stillinger – hvem av de andre virksomhetene må ta forpliktelsen ved å tilby annet passende arbeid, og hvem skal ta beslutningen? Hvem bestemmer hva som er «annet passende arbeid», og hvem er ansvarlig for kvalifikasjonsvurdering etc. av arbeidstaker?

I tillegg til de foregående generelle betraktninger, stiller KA også spørsmål ved hvor grensen går for «gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse» - for vår sektors del særlig med tanke på organiseringen av Den norske kirke. Dnk har en særskilt organisasjonsform i dag, med soknet som grunnenhet, men med kirkelige fellesråd i hver kommune som ivaretar en rekke oppgaver på vegne av soknet, herunder arbeidsgiveransvar for alle de lokalt tilsatte utenom prestene. I tillegg har prestene samt regionalt og nasjonalt tilsatte en egen linje, med én nasjonal arbeidsgiver for disse. Samtidig er Kirkemøtet øverste representative organ i Den norske kirke, og vedtar en del saker av felles kirkelig karakter som også binder de øvrige organene.

Hvordan vil en slik organisering vurderes under bestemmelsen? Den norske kirke står også foran en omorganiseringsprosess, og spørsmålet blir neppe mindre aktuelt etter den. Etter vår vurdering vil en eventuell praktisering av denne bestemmelsen innenfor alle virksomheter i Den norske kirke være både svært krevende og dels urimelig. Selv om Kirkemøtet har vedtaksmyndighet på visse områder som angår alle organer i Den norske kirke, og biskopene har et tilsynsansvar som omfatter hele bispedømmet, er i høyeste grad ledelsen i arbeidsgivermessig forstand lagt til den enkelte virksomhet.

KA er av den oppfatning at de foreslåtte lovendringene i §§ 14-2 og 15-7 er u hensiktsmessige og dels urimelige, og er imot disse.

Endring og sammenslåing av drøftingsbestemmelsene

KA støtter at drøftingsbestemmelsene samles ett sted i arbeidsmiljøloven, for å gi bedre oversikt for berørte parter lokalt. Imidlertid ser vi ikke grunn til å utvide dagens bestemmelser om det skal drøftes minst én gang i året. Å i tillegg innføre en drøftingsplikt når en av partene krever det utover «minst én gang i året», er unødig omfattende. Det bør heller være fokus på å bevisstgjøre virksomheter og tillitsvalgte på dagens regler og formålet med disse – slik at reglene faktisk følges.

Det er også et viktig moment at så lenge tilknytningsformer etc. ligger innenfor lovlige rettslige rammer, er det arbeidsgiver som beslutter sin praksis, og det er viktig å avveie styringsretten opp mot hensiktsmessige drøftingsbestemmelser. Et eventuelt behov for hyppigere drøfting er også ivaretatt slik bestemmelsene står i dag.

Vennlig hilsen

KA

Marit Halvorsen Hougsnæs
adm.dir.

Ingrid B. Tenfjord
direktør, arbeidsgiveravdelingen