



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den xxx
KOM(2006) yyy endelig

GRØNBOG

**Modernisering af arbejdsretten med henblik på tackling af
det 21. århundredes udfordringer**

(forelagt af Kommissionen)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning – formålet med denne grøn bog	3
2.	Arbejdsretten i EU – situationen i dag	5
	a. Udviklingen i medlemsstaterne	5
	b. Indsatsen på EU-plan	6
3.	Den største indsatsmæssige udfordring – et fleksibelt og rummeligt arbejdsmarked..	7
4.	Modernisering af arbejdsretten – temaer til debat.....	10
	a. Jobskift	10
	b. Usikkerhed om lovene.....	11
	c. Ansættelsesforhold med tre parter.....	13
	d. Tilrettelæggelse af arbejdstiden	14
	e. Arbejdstagernes mobilitet.....	14
	f. Håndhævelse og sort arbejde	15

1. INDLEDNING – FORMÅLET MED DENNE GRØNBOG

Med denne grøn bog gives startskuddet til en offentlig debat i EU om, hvordan arbejdsretten kan udvikles til at støtte Lissabon-strategiens målsætning om at opnå bæredygtig vækst med flere og bedre job. Moderniseringen af arbejdsretten er en vigtig faktor for, at arbejdstageres og virksomhedernes tilpasningsevne kan lykkes. Denne målsætning skal forfølges i lyset af Fællesskabets målsætninger om fuld beskæftigelse, arbejdskraftens produktivitet og social samhørighed. Det er i tråd med Det Europæiske Råds opfordringer om at mobilisere alle hensigtsmæssige ressourcer på nationalt plan og på fællesskabsplan for at fremme en veluddannet, velkvalificeret og smidig arbejdsstyrke og arbejdsmarkeder, der kan reagere på udfordringerne i forbindelse med globaliseringen og de europæiske samfunds aldring. Det fremhæves også i Kommissionens årlige statusrapport om vækst og beskæftigelse for 2006, at *"Europas arbejdsmarkeder må gøres mere fleksible for at fremme den økonomiske aktivitet og øge produktiviteten"*¹.

De europæiske arbejdsmarkeder står over for den udfordring, at større fleksibilitet skal kombineres med behovet for at sikre størst mulig tryghed i ansættelsen for alle². Bestræbelserne på at indføre fleksibilitet på arbejdsmarkedet har medført, at der er opstået et stigende antal forskellige former for ansættelseskontrakter, som kan afvige betydeligt fra en standardkontrakt³, ikke mindst hvad angår omfanget af tryghed i ansættelsen, en sikker indtægt og de forholdsvis stabile arbejds- og levevilkår, der er forbundet hermed.

I 2003 blev det i rapporten til Det Europæiske Råd fra den europæiske taskforce for beskæftigelse, som blev ledet af Wim Kok, nævnt, at et todelt arbejdsmarked kunne komme til at fremstå opsplittet mellem de fast ansatte "insidere" og "outsiderne"⁴, som omfatter arbejdsløse, personer, der er afskåret fra arbejdsmarkedet, og personer, der er ansat på et usikkert og uformelt grundlag. Sidstnævnte befinder sig i en gråzone, hvor de grundlæggende rettigheder med hensyn til tryghed i ansættelsen og social beskyttelse kan være betydeligt forringet, hvilket giver anledning til usikkerhed om fremtidige beskæftigelsesudsigter og også har betydning for, hvilke valg der træffes i privatlivet på vigtige områder (anskaffelse af bolig, stiftelse af familie osv.). Der vil muligvis i større omfang blive tyet til alternative former for beskæftigelse, hvis der ikke tages skridt til at tilpasse standardansættelseskontrakten, så både arbejdstagere og virksomheder får større muligheder for fleksibilitet. Medlemsstaterne blev derfor af taskforcen opfordret til at vurdere og om nødvendigt ændre den fleksibilitet, der er i en standardkontrakt på områder som opsigelsesfrist, udgifter og fremgangsmåder ved individuelle eller kollektive afskedigelser og definitionen af uberettiget afskedigelse⁵.

¹ "Fuld fart fremad", Europa-Kommissionens årlige statusrapport om vækst og beskæftigelse for 2006, s. 6. Jf. også Rådets og Kommissionens fælles rapport om beskæftigelsen, s. 6 og s. 12-13.

² Ibid.

³ I forskningsundersøgelsen "The Employment Status of Individuals in Non-Standard by Employment", af B. Burchill, S. Deakin og S. Honey fra det britiske handels- og industriministerium (1999), defineres ikke-standardiserede former for beskæftigelse som de former for arbejde, der afviger fra det faste eller tidsbegrænsede ansættelsesforhold og er opbygget omkring en arbejdsuge med kontinuerligt arbejde på heltid.

⁴ "Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe". Rapport fra taskforcen for beskæftigelse, november 2003, s. 9.

⁵ Ibid., kapitel 2, s. 30.

I de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse⁶ fremhæves det, at det er nødvendigt at tilpasse arbejdslovgivningen for at skabe større fleksibilitet kombineret med tryghed i ansættelsen og begrænse segmenteringen af arbejdsmarkedet. Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter spiller også en central rolle, når der gennem kollektive aftaler og/eller på virksomhedsniveau skal findes løsninger på, hvordan det kan lykkes såvel "insidere" som "outsidere" at skifte mellem forskellige arbejdssituationer, og når virksomhederne samtidig skal have hjælp til at reagere mere fleksibelt på de krav, der stilles i et innovationsdrevet samfund, og på de omlægninger, der skyldes omstruktureringer i et konkurrencepræget miljø.

Andre elementer i tiltagene for at skabe fleksibilitet på arbejdsmarkedet og tryghed i ansættelsen - "flexicurity" - omfatter livslang læring, der sætter folk i stand til at holde trit med behovet for at erhverve nye færdigheder, en aktiv arbejdsmarkedspolitik, der tilskynder arbejdsløse og ikke-erhvervsaktive til at prøve lykken igen på arbejdsmarkedet, og mere fleksible socialsikringsregler, der også omfatter de personer, som skifter mellem job eller midlertidigt forlader arbejdsmarkedet.

I denne grøn bog undersøges det, om arbejdsret kan fremme "flexicurity" og skabe et arbejdsmarked, der er mere retfærdigt, lydhørt og rummeligt og bidrager til at gøre Europa mere konkurrencedygtigt⁷. Formålet er at:

- Kortlægge de vigtigste udfordringer, som der endnu ikke er reageret på i tilstrækkeligt omfang, og som viser et klart underskud mellem de eksisterende lov- og aftalerammer på den ene side og det virkelige arbejdsliv på den anden side. Der vil hovedsageligt blive sat fokus på arbejdsrettens anvendelse på enkeltpersoner og i mindre grad på kollektiv arbejdsret.
- Få medlemsstaternes regeringer, arbejdsmarkedets parter og andre relevante berørte parter med i en åben debat om, hvordan arbejdsretten kan medvirke til at fremme fleksibilitet kombineret med tryghed i ansættelsen, uanset kontrakttype, og derved i sidste ende bidrage til at øge beskæftigelsen og mindske arbejdsløsheden.
- Sætte skub i drøftelserne om, hvordan forskellige typer kontraktlige forhold, tillige med tryghed i ansættelsen for alle ansatte, kan fremme jobskabelse og være til fordel for både arbejdstagere og virksomheder, fordi det bliver lettere at foretage jobskift, deltage i livslang læring og fremme hele arbejdsstyrkens kreativitet.
- Bidrage til initiativet om bedre lovgivning ved at fremme moderniseringen af arbejdsretten under hensyntagen til de samlede fordele og udgifter, således at både individuelle arbejdstagere og virksomheder sættes i stand til bedre at forstå, hvilke rettigheder og forpligtelser de har. Der bør ses på især små og mellemstore virksomheders problemer med at klare de administrative udgifter, som de pålægges både ved EF-lovgivning og national lovgivning.

⁶ Integrerede retningslinjer (2005-2008), vedtaget den 12.7.2005 [EUT L 205 af 6.8.2005, s. 21].

⁷ Arbejdsret er ikke den eneste relevante faktor i denne forbindelse. I de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse erkendes det, at det også kan blive nødvendigt med en fornyet undersøgelse af skattekenen for at fremme jobskabelsen, særligt den lavtlønnede beskæftigelse. At omlægge skat på arbejde til skat på forbrug og/eller forurening kan også yde et betydeligt bidrag i denne henseende. I denne grøn bog ses der ikke på økonomisk immigration, som behandles i forbindelse med den fælles immigrationspolitik.

En åben offentlig høring om denne grønbog finder sted i en periode på fire måneder⁸. Efter den offentlige høring vil de vigtigste politiske spørgsmål og tiltag, der er foreslået af medlemsstaternes regeringer, arbejdsmarkedets parter og andre berørte parter, blive taget op i en opfølgende meddelelse fra Kommissionen i 2007. Det skal ses i sammenhæng med alle de initiativer vedrørende flexicurity i bred forstand, som Kommissionen har taget i samarbejde med medlemsstaterne. Kommissionen vil i juni 2007 navnlig forelægge en meddelelse om flexicurity, hvor det tilstræbes at fremsætte argumenterne til fordel for flexicurity og senest ved udgangen af 2007 at fastsætte et sæt fælles principper, som skal hjælpe medlemsstaterne på rette kurs i reformindsatsen.

2. ARBEJDSRETEN I EU – SITUATIONEN I DAG

a. Udviklingen i medlemsstaterne

Formålet med arbejdsretten var oprindeligt at imødegå de økonomiske og sociale uligheder, der altid bestod i et ansættelsesforhold. Helt fra begyndelsen har arbejdsretten skullet definere, hvilken status et ansættelsesforhold har, og rettighederne er så udviklet herudfra. Denne traditionelle model afspejler mange antagelser om ansættelsesforhold. Det betød efter manges opfattelse i) at der var tale om varig fuldtidsbeskæftigelse, ii) at ansættelsesforholdet var reguleret gennem arbejdsretten, og at ansættelseskontrakten var omdrejningspunktet, og iii) at der kun var én arbejdsgivervirksomhed, som skulle opfylde de forpligtelser, der var pålagt arbejdsgiverne. Det skal erindres, at traditionerne i de enkelte medlemsstater har været meget forskellige, når det gælder formulering og gennemførelse af arbejdsret og beskæftigelsespolitik.

De hurtige teknologiske fremskridt, den øgede konkurrence som følge af globaliseringen, den ændrede efterspørgsel fra forbrugernes side og den store vækst i servicefagene har vist et behov for øget fleksibilitet. Fremkomsten af just-in-time-ledelse, virksomhedernes mere kortsigtede investeringshorisont, udbredelsen af informations- og kommunikationsteknologier og de stadig hyppigere efterspørgselsomlægninger har fået virksomhederne til at organisere sig på en mere fleksibel måde. Det fremgår af de forskellige former for tilrettelæggelse af arbejdet, arbejdstiden, lønningerne og arbejdsstyrkens størrelse på de forskellige stadier i produktionscyklen. Disse ændringer har skabt et behov for en langt større vifte af ansættelseskontrakter, uanset om dette er udtrykkeligt hjemlet i EU-lovgivning og national lovgivning eller ej.

Det traditionelle ansættelsesforhold kan vise sig ikke at være lige velegnet for alle arbejdstagere med almindelige tidsbegrænsede kontrakter, som står over for den udfordring at skulle tilpasse sig til ændringer og gribe de chancer, som globaliseringen afføder. Hvis ansættelsesvilkårene og -bestemmelserne er alt for beskyttende, kan det få arbejdsgiverne til at afholde sig fra at ansætte personale i økonomiske opgangstider. Alternative modeller for kontraktforhold kan forbedre virksomhedernes evne til at bemande kreativiteten hos hele arbejdsstyrken og opnå flere konkurrencemæssige fordele.

Siden begyndelsen af 1990'erne har man i reformerne af den nationale lovgivning om tryghed i ansættelsen koncentreret sig om at lempe de eksisterende bestemmelser for at muliggøre

⁸ Bidrag kan indsendes ved hjælp af det elektroniske skema, der findes på Europa-Kommissionens websted på følgende adresse: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_da.htm.

større kontraktmæssig forskellighed⁹. Reformerne var tilbøjelige til at øge fleksibiliteten for "randgrupperne", dvs. der blev indført flere fleksible former for beskæftigelse med ringere beskyttelse mod afskedigelse for at give nytilkomne og ugunstigt stillede jobsøgende bedre mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet og give dem, der ønskede det, flere valgmuligheder i deres ansættelse. Resultatet har været arbejdsmarkeder, der segmenteres i stadig større omfang¹⁰.

Tiltag inden for den sociale dialog på nationalt plan, på brancheplan og i virksomhederne, som er beregnet på indførelse af nye former for intern fleksibilitet, har også vist, hvordan reglerne på arbejdspladsen kan tilpasses til en ændret økonomisk virkelighed. Forholdet mellem lovgivning og kollektive aftaler har udviklet sig, og det afspejles i, at sådanne aftaler kan omfatte nye emner (f.eks. omstrukturering, konkurrenceevne og adgang til efteruddannelse) og anvendes på nye kategorier af arbejdstagere (f.eks. vikarer). Kollektive aftaler spiller ikke længere blot en birolle som supplerende bestemmelser om arbejdsvilkår, der allerede er omfattet af lovgivningen, men er et vigtigt redskab til justering af lovprincipperne i bestemte økonomiske situationer og under de særlige omstændigheder, der gør sig gældende i bestemte sektorer.

b. Indsatsen på EU-plan

På EU-plan er der iværksat en række lovgivningsmæssige og politiske tiltag og foretaget en serie analytiske undersøgelser for at få fastslået, hvordan nye, mere fleksible former for arbejde kan kombineres med sociale minimumsrettigheder for alle arbejdstagere.

Forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for så vidt angår tidsbegrænsede kontrakter, deltidsarbejde, vikararbejde og sæsonarbejde blev oprindeligt belyst i fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder fra 1989 og det efterfølgende handlingsprogram om gennemførelse af fællesskabspagten¹¹. En periode med intensive drøftelser om, hvorvidt det var hensigtsmæssigt at tage fællesskabsinitiativer vedrørende disse ansættelsesforhold, kulminerede med vedtagelsen af direktiverne om deltidsarbejde¹² og tidsbegrænset ansættelse¹³, som gav bindende virkning til de rammeaftaler, der var indgået af EU's arbejdsmarkedspartnere, om, at arbejdstagere, der arbejder på deltid eller i et tidsbegrænset ansættelsesforhold, skal behandles på samme måde som sammenlignelige fuldtidsansatte.

I 2000 gennemførte Kommissionen den første fase af høringen af arbejdsmarkedets parter om modernisering af forholdet mellem arbejdsmarkedets parter, der førte til, at en rammeaftale om distancearbejde¹⁴ blev vedtaget i 2002. Kommissionen vedtog i 2002 et forslag til direktiv

⁹ "OECD Employment Outlook 2004", kapitel 2: "Employment Protection Regulation and Labour Market Performance".

¹⁰ Fælles rapport om beskæftigelsen, 2005/06.

¹¹ Europa-Kommissionen, handlingsprogram om gennemførelsen af fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, november 1989.

¹² Rådets direktiv 97/81/EF om rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde, der er indgået af Unice, CEEP og EFS.

¹³ Rådets direktiv 1999/70/EF om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, Unice og CEEP.

¹⁴ Efter anmodning fra arbejdsmarkedets parter lod Kommissionen gennemføre en undersøgelse ved Adalberto Perulli: "Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects" (2002).

om minimumsforskrifterne vedrørende vikaransattes ansættelsesforhold¹⁵. Rådet er endnu ikke nået til enighed om en fælles holdning vedrørende dette direktivforslag.

Der er offentliggjort indgående undersøgelser af arbejdsrettens udvikling i EU-15 i perioden 1992–2003¹⁶. Resultaterne af disse undersøgelser blev fremlagt på en konference om arbejdsretten i Europa ("Labour Law in Europe: Steps towards 2010"), der blev afholdt af det nederlandske EU-formandskab i 2004 med støtte fra Kommissionen¹⁷. Andre landeundersøgelser er under udførelse og omfatter arbejdsrettens udvikling i EU-25 samt i Bulgarien og Rumænien.

Ansvar for at bevare arbejdsvilkårene og forbedre kvaliteten af arbejdet i medlemsstaterne ligger hovedsageligt i national lovgivning og er betinget af, at håndhævelse og kontrol udføres effektivt på nationalt plan. På EU-plan er gældende lovgivning på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område en støtte for og et supplement til indsatsen i medlemsstaterne inden for dette felt.

Kommissionen fungerer også som en katalysator, der støtter medlemsstaternes og arbejdsmarkedets parter indsats for at styrke Lissabon-målene vedrørende vækst og beskæftigelse. Denne støtte har form af en række politikinstrumenter, herunder dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan, og finansielle foranstaltninger såsom Den Europæiske Socialfond, programmet Progress og den foreslåede europæiske fond for tilpasning til globaliseringen. Samordning af beskæftigelsespolitikkerne inden for partnerskabet for vækst og beskæftigelse og den åbne koordinationsmetode i forbindelse med politikkerne for social integration skal ligeledes være med til at sikre fuld mobilitet for arbejdstagere i hele Europa i overensstemmelse med traktaterne. Derved kombineres konkrete mål og politiske målsætninger, der fastsættes på EU-plan og omsættes i nationale planer, anvendelse af benchmarks og indikatorer til at måle fremskridt samt udveksling af erfaringer og udførelse af peer review med henblik på at lære af god praksis.

3. DEN STØRSTE POLITISKE UDFORDRING – ET FLEKSIBELT OG RUMMELIGT ARBEJDSMARKED

Der er ved knopskydning opstået forskellige kontrakttyper, fordi arbejdsretten og de kollektive aftaler ikke er blevet grundigt tilpasset til de hastige forandringer i arbejdets tilrettelæggelse og i samfundet. Ved at gøre brug af ikke-standardiserede kontrakter forsøger virksomhederne at bevare deres konkurrenceevne i den globaliserede økonomi ved at undgå bl.a. omkostningerne ved at skulle overholde reglerne for tryghed i ansættelsen, opsigelsesfristerne og udgifterne til socialsikringsbidrag. Den administrative byrde forbundet med ansættelse af almindelige arbejdstagere har også en betydelig indflydelse på væksten i beskæftigelsen, især i små virksomheder¹⁸. Både ikke-standardiserede og fleksible standardkontrakter har sat virksomhederne i stand til hurtigt at reagere på ændrede forbrugertendenser, nye teknologier og nye muligheder for at tiltrække og fastholde en mere

¹⁵ KOM(2002) 149 af 20. marts 2002, der blev forelagt, efter at arbejdsmarkedets parter forgæves havde forsøgt at nå til enighed, og som senere blev ændret ved KOM(2002) 701 af 28. november 2002.

¹⁶ "The Evolution of Labour Law (1992-2003)", bind I og II. Der er udarbejdet en almindelig beretning med en omfattende oversigt over arbejdsrettens udvikling i EU-15.

¹⁷ Jf. også de endelige konklusioner fra det nederlandske formandskabs konference, Leiden, 2004, http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=44922#3738600.

¹⁸ Det europæiske observationscenter for SMV, nr. 7: "Recruitment of employees: Administrative burdens on SMEs in Europe", 2002, s. 11.

forskelligartet arbejdsstyrke på grund af bedre ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Arbejdstagerne får også flere valgmuligheder, især hvad angår arbejdstidsordninger, øgede karrieremuligheder, en bedre balance mellem familieliv, arbejde og uddannelse samt et større personligt ansvar.

Tidsbegrænsede kontrakter, deltidskontrakter, tilkaldekontrakter, nul timerskontrakter, kontrakter vedrørende arbejdstagere, der hyres gennem vikarbureauer, freelancekontrakter osv. er blevet et fast indslag på de europæiske arbejdsmarkeder. Andelen af den samlede beskæftigelse, som svarer til dels personer, der er ansat på grundlag af en arbejdsordning, som afviger fra standardkontrakten, dels selvstændige erhvervsdrivende, er steget fra over 36 % i 2001 til næsten 40 % af arbejdsstyrken i EU-25 i 2005¹⁹. Deltidsbeskæftigelse er i de sidste 15 år steget fra 13 % til 18 % af den samlede beskæftigelse og tegner sig for et større bidrag (omkring 60 %) til jobskabelsen efter 2000 end almindelig fuldtidsbeskæftigelse. Deltidsarbejde udføres stadig hovedsageligt af kvinder, idet næsten en tredjedel af beskæftigede kvinder har et deltidsjob mod kun 7 % af mændene. Tidsbegrænset beskæftigelse er som andel af den samlede beskæftigelse steget fra 12 % i 1998 til over 14 % i 2005 i EU-25. I modsætning til deltidsarbejde viser den tidsbegrænsede beskæftigelse ingen synderlige kønsbestemte forskelle²⁰. I betragtning af den stigende anvendelse af disse typer kontrakter bør det nok undersøges, om den fleksibilitet, der er omhandlet i standardkontrakter, skal forbedres for at gøre det lettere at ansætte og fastholde folk på arbejdsmarkedet og give dem bedre karrieremuligheder.

Selvstændig erhvervsvirksomhed kan også bidrage til at imødegå omstrukturingsbehov, nedsætte de direkte eller indirekte lønomkostninger og forvalte ressourcerne mere fleksibelt i tilfælde af en uforudset, økonomisk vanskelig situation. Det modsvarer også forretningsmodellen, hvor serviceorienterede virksomheder afleverer færdige projekter til deres kunder. I mange tilfælde er det en afspejling af en bevidst beslutning om at arbejde selvstændigt til trods for en lavere social beskyttelse mod til gengæld at have større direkte kontrol med ansættelses- og lønvilkårene. Antallet af selvstændigt beskæftigede arbejdstagere i EU-25 var i 2005 over 31 mio. eller 15 % af den samlede arbejdsstyrke²¹. De personer, der er selvstændige i enkeltmandsfirmaer og ikke har ansatte, udgør 10 % af alle arbejdstagere i EU-25. Selvom landbruget og detailbranchen stadig er de største sektorer i denne kategori, er selvstændige erhvervsdrivende et voksende fænomen i bygge- og anlægssektoren og i sektoren for personlige tjenesteydelser, når det drejer sig om outsourcing, underentrepriser og projektbaseret arbejde.

Der er imidlertid tegn på, at der er visse negative virkninger forbundet med de stadig flere forskellige arbejdsordninger²². Der er en risiko for, at dele af arbejdsstyrken bliver fanget i fælden med mange på hinanden følgende kortvarige job af lav kvalitet uden tilstrækkelig

¹⁹ Retningslinjer for beskæftigelsen (2005-2008): indikator for samlet antal beskæftigede på deltidskontrakter og/eller tidsbegrænsede kontrakter samt samlet antal selvstændige erhvervsdrivende i procent af alle beskæftigede, baseret på undersøgelsen af arbejdsstyrken i EU, 2005, Eurostat.

²⁰ Beskæftigelsen i Europa, 2006, statistisk bilag. Kontrakter om deltidarbejde kan være både tidsbegrænsede og tidsbegrænsede. De nyeste data om arbejdstagernes opfattelse af deres arbejdsvilkår kommer fra Dublin-institutets fjerde arbejdsmiljøundersøgelse og viser, at 68 % af de deltidsansatte er tilfredse med deres arbejdstid, 23 % ønsker at arbejde længere, og 9 % ønsker at arbejde i kortere tid.

²¹ Ibid., jf. også "Arbejdsmarkedsforholdene i Europa", 2004. Selvstændigt erhvervsdrivende er i de nye medlemsstater særligt udbredt i Polen, Ungarn, Litauen, Letland og Estland, og er også en stor gruppe i Det Forenede Kongerige, Irland, Portugal og Nederlandene.

²² "Precarious Employment in Europe: A comparative study of labour market related risks in flexible economies". Endelig rapport fra ESOP. Generaldirektoratet for Forskning, 2004.

social beskyttelse, hvilket vil efterlade dem i en sårbar situation. Sådanne job kan imidlertid tjene som et springbræt og sætte personer, ofte med særlige problemer, i stand til at komme ind i arbejdsstyrken.

Data fra EU-15 viser, at omkring 60 % af de personer, der havde accepteret en ikke-standardiseret kontrakt i 1997, havde en standardkontrakt i 2003. 16 % befandt sig dog stadig i samme situation, og 20 % havde ikke længere beskæftigelse²³. Der er også en tydelig køns- og generationsdimension ved risikoen for at stå i en svagere stilling på arbejdsmarkedet, eftersom kvinder, ældre og unge, som er ansat på ikke-standardkontrakter, har færre chancer for at forbedre deres stilling på arbejdsmarkedet²⁴. Der skal dog tages hensyn til, at der i forskellige medlemsstater er stor forskel på, hvor ofte folk skifter arbejde.

Rapporten om beskæftigelsen i Europa 2006²⁵, der udkom for nyligt, omhandler resultater, der viser, at strenge bestemmelser for tryghed i ansættelsen har en tendens til at begrænse dynamikken på arbejdsmarkedet og forringe mulighederne for kvinder, unge og ældre. Det understreges i rapporten, at mens de strengere regler for almindelige kontrakter stort set er bibeholdt, så fremmer deregulering for randgrupperne på arbejdsmarkedet skabelsen af segmenterede arbejdsmarkeder, hvilket har en negativ indflydelse på produktiviteten. Det fremhæves ligeledes i rapporten, at arbejdstagerne føler sig bedre beskyttet af et støttesystem i tilfælde af arbejdsløshed end af regler om tryghed i ansættelsen. Gode arbejdsløshedsunderstøttelsesordninger koordineret med en aktiv arbejdsmarkedspolitik ser ud til at fungere bedre som en forsikring mod arbejdsmarkedsrisici.

I forbindelse med globaliseringen, den igangværende omstrukturering og overgangen til et videnbaseret samfund må de europæiske arbejdsmarkeder være både mere rummelige og mere lydihøre over for innovation og omlægninger. Potentielt sårbare arbejdstagere bør have trinvisse muligheder for at forbedre deres mobilitet, så det kan lykkes dem at skifte job. Lovrammerne om standardansættelsesforholdet giver ikke nødvendigvis et tilstrækkeligt råderum eller incitament til personer med en almindelig tidsbegrænset kontrakt til at undersøge mulighederne for større fleksibilitet på arbejdspladsen. Hvis innovation og omlægninger skal styres med held, bliver arbejdsmarkederne nødt til at tage tre store emner op, nemlig fleksibilitet, tryghed i ansættelsen og segmentering. Formålet med denne grønne bog er at fremme debatten om, hvorvidt der er behov for mere fleksible reguleringsrammer til at støtte arbejdstagernes muligheder for at foregribe og forvalte omlægninger, uanset om de er ansat på tidsbegrænsede kontrakter eller ikke-standardiserede tidsbegrænsede kontrakter.

Spørgsmål

1. Hvad bør efter Deres mening prioriteres på en dagsorden for fornuftige reformer af arbejdsretten?
2. Kan en tilpasning af arbejdsret og kollektive aftaler bidrage til at forbedre fleksibilitet og tryghed i ansættelsen og mindske segmenteringen på arbejdsmarkedet? Hvis ja, hvordan?
3. Er eksisterende bestemmelser - i form af love og/eller kollektive aftaler - en hindring

²³ Beskæftigelsen i Europa, 2004, s. 15 og kapitel 4. Det skal selvfølgelig nævnes, at ikke-standardkontrakter ikke altid kan anses for at være usikre.

²⁴ Beskæftigelsen i Europa, 2004, kapitel 4, s. 181.

²⁵ Beskæftigelsen i Europa, 2006, s. 81 ff.

eller et incitament for virksomheder og ansatte, der søger at udnytte mulighederne for at øge produktiviteten og tilpasse sig nye teknologier og de omlægninger, der nødvendiggøres af den internationale konkurrence? Hvordan kan kvaliteten af de bestemmelser, der berører de små og mellemstore virksomheder, forbedres, uden at det går ud over deres målsætninger?

4. Hvordan kan det gøres lettere at ansætte på tidsubegrænsede og tidsbegrænsede kontrakter, uanset om det er gennem lovgivning eller kollektive aftaler, så der bliver større fleksibilitet inden for rammerne af disse kontrakter, samtidig med at der sikres passende normer for tryghed i ansættelsen og social beskyttelse for alle?

4. MODERNISERING AF ARBEJDSRETTE – TEMAER TIL DEBAT

a. Jobskift

Lovgivningen om beskæftigelse og social sikring er i de fleste medlemsstater udformet således, at der ydes afhængige ansatte i bestemte job beskyttelse. Lovgivningen er ikke altid tilstrækkelig til at hjælpe arbejdstagerne med at skifte fra én status til en anden, hvad enten det skyldes ufrivillige afbrydelser (f.eks. afskedigelse og arbejdsløshed) eller frivillige afbrydelser (f.eks. orlov til uddannelse, pasning af plejekrævende slægtninge, karriereafbrydelser og forældreorlov). Der bør også tages fat på kvindelige arbejdstageres problemer; dels er de overrepræsenteret i de nye former for arbejdsordninger, dels støder de stadig på hindringer, når de søger at udnytte alle deres rettigheder og at opnå sociale ydelser.

Mulighederne for at komme ind på, forblive på eller avancere på arbejdsmarkedet varierer betydeligt, fordi både lovgivningen om tryghed i ansættelsen og kontraktlovrammerne på nationalt plan har stor indflydelse på jobstatusskift, især hvad angår de langtidslediges og de usikkert beskæftigede "outsideres" situation. Eksempler på arbejdsretlige foranstaltninger til støtte for jobskift, der er udviklet gennem en dialog mellem arbejdsmarkedets parter på nationalt plan, omfatter den nederlandske lov om fleksibilitet og tryghed fra 1999, den østrigske lov om erstatning ved afskedigelse (*Abfertigungsrecht*) 2002²⁶ og den spanske bekendtgørelse fra juni 2006 om lettere konvertering af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter med nedsatte afskedigelsesudgifter²⁷. Den østrigske reform er et interessant eksempel på et fundamentalt skifte væk fra et system, der var baseret på det traditionelle ansættelsesforhold mellem en arbejdstager og et firma, til et system, der er baseret på en bredere ordning, hvor ydelser til de ansatte forvaltes af en fond på nationalt plan. Der er ikke længere nogen forbindelse mellem det at blive afskediget af arbejdsgiveren og det at modtage en engangsydelse som afskedigelseserstatning. De nye regler giver arbejdstagerne lov til at rejse, når de har fundet andet arbejde, så de ikke længere skal blive i et bestemt job af frygt for at miste den ledsagende erstatning. Et firmas eksistens kunne være truet, hvis det skulle afholde pludselige udgifter til afskedigelser, men reformen fjernede denne trussel, og arbejdsgiverne kan nu sprede deres bidrag til den enkelte opsparingsfond over længere tid. Fra arbejdstagerens synspunkt mindsker det nye system udgifterne ved jobmobilitet, da arbejdstagerne ikke længere mister hele deres ret til erstatning, når de finder et nyt job.

²⁶ Jf. bemærkningerne om disse eksempler, der er omtalt i rapporten fra taskforcen for beskæftigelse, s. 33 og 35; også OECD's prognose for beskæftigelse 2004 (Employment Outlook 2004), kapitel 2.

²⁷ Jf. rapporten fra august 2006 på European Industrial Relations Observatory on-line, <http://www.eiro.euroworld.eu.int/2006/05/articles/es0605019i.html>.

Anvendes der en livscyklustilgang til arbejde, kan det blive nødvendigt at ændre holdning fra beskyttelse af bestemte job til sikring af rammer for tryghed i ansættelsen, herunder social støtte og aktive foranstaltninger til at hjælpe arbejdstagere i jobskifteperioder. Det har Danmark gjort ved at kombinere lovgivning om en vis tryghed i ansættelsen, intensivere de aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger, foretage betydelige investeringer i uddannelse og kæde den høje arbejdsløshedsunderstøttelse sammen med skrappe betingelser.

Spørgsmål

5. Ville det være nyttigt at overveje en kombination af mere fleksible regler om tryghed i ansættelsen og veludtænkte ydelser til arbejdsløse, både i form af indkomstkompensation (dvs. passiv arbejdsmarkedspolitik) og aktiv arbejdsmarkedspolitik?

6. Hvilken rolle kan lovgivning og/eller kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter spille for at fremme adgangen til uddannelse og lette overgangen mellem forskellige typer kontrakter, når det gælder mobilitet opad, i løbet af et arbejdsliv, hvor den pågældende har været uafbrudt erhvervsaktiv?

b. Usikkerhed om lovene

Efter at der er dukket nye forskellige former for ikke-standardiseret arbejde op, er grænserne mellem arbejdsret og handelsret blevet noget uklare. Den traditionelle binære sondring mellem "lønmodtagere" og uafhængige "selvstændige erhvervsdrivende" er ikke længere en fyldestgørende afbildning af arbejdets økonomiske, sociale og arbejdsmarkedsmæssige virkelighed. Stridsmål om et ansættelsesforholds juridiske karakter kan opstå, enten hvis forholdet har været camoufleret, eller hvis der opstår en reel vanskelighed med at få passet nye og dynamiske arbejdsordninger ind i de traditionelle rammer for ansættelsesforholdet.

Camoufleret beskæftigelse forekommer, når en ansat registreres som andet end ansat for at skjule hans eller hendes reelle juridiske status og for at undgå udgifter såsom skatter og bidrag til social sikring. Denne ulovlige praksis kan forekomme ved ukorrekt brug af civil- eller handelsretlige ordninger.

Indsatsen på nationalt plan for at bekæmpe camoufleret beskæftigelse ydes ofte i samarbejde med arbejdsmarkedets parter og strækker sig fra indførelse af obligatoriske regler om retlig formodning²⁸ til forbedring af håndhævelsesmekanismer, herunder målrettede kampagner og særlige oplysnings- og bevidstgørelsesinitiativer²⁹. Den uklare juridiske definition af begrebet selvstændig erhvervsdrivende i de nationale retlige og administrative systemer kan medføre, at personer, der selv mener, at de er selvstændige, senere finder ud af, at de af socialsikrings- eller skattemyndighederne er registreret som arbejdstagere. Det kan betyde, at den selvstændige erhvervsdrivende/arbejdstageren og hans vigtigste kunde/arbejdsgiver er forpligtet til at betale supplerende socialsikringsbidrag³⁰. Kommissionen har understreget, at

²⁸ Ved den nederlandske lov om fleksibilitet og tryghed af 1999 blev der indført en obligatorisk retlig formodning om, at der foreligger en ansættelseskontrakt, når der er udført arbejde for en anden person mod betaling på ugebasis eller i mindst 20 timer pr. måned i tre på hinanden følgende måneder.

²⁹ I forlængelse af de seneste aftaler mellem arbejdsmarkedets parter i Irland og Spanien har de respektive regeringer indvilliget i at øge antallet af tilsynsførende i arbejdstilsynet.

³⁰ "Ny karriere - fra ansat til selvstændig: overvindelse af hindringer", Generaldirektoratet for Erhvervspolitik, Europa-Kommissionen (2004), s. 8 og s. 29-31.

det først og fremmest må være medlemsstaternes opgave³¹ at løse problemet med, at visse personer bliver proformaselvstændige for at unddrage sig den nationale lovgivning³².

Begrebet "økonomisk afhængig arbejdstager" dækker arbejdstagere, der falder uden for de to velkendte begreber "lønmodtager" og "selvstændig erhvervsdrivende". Disse arbejdstagere har ikke nogen ansættelseskontrakt. De er formentlig ikke omfattet af arbejdsretten, eftersom de befinder sig i en "gråzone" mellem arbejdsretten og handelsretten. Selvom de formelt er "selvstændige", er de økonomisk afhængige af en enkelt chef eller kunde/arbejdsgiver for så vidt angår deres indtægtskilde³³. Dette fænomen bør klart adskilles fra den bevidst forkerte registrering som selvstændig erhvervsdrivende. Visse medlemsstater har allerede indført lovforanstaltninger til at sikre økonomisk afhængige og sårbare selvstændige arbejdstagers juridiske status³⁴.

Mens disse fremgangsmåder har været på et forsøgsplan og kun delvist er blevet gennemført, afspejler de lovgivernes, domstolenes og arbejdsmarkedets parter bestræbelser på at løse problemerne på dette komplekse område. Den "målrettede indsats", der er ydet i Det Forenede Kongerige, for i arbejdsretten at fastsætte de forskellige rettigheder og pligter for "ansatte" og "arbejdstagere" er et eksempel på, hvordan visse kategorier af sårbare arbejdstagere, der befinder sig i et komplekst ansættelsesforhold, har fået minimumsrettigheder, men dog ikke hele spektret af arbejdsretlige rettigheder, der er forbundet med standardansættelseskontrakter³⁵. Bekæmpelse af forskelsbehandling, arbejdsmiljøbeskyttelse, mindstelønsgarantier og sikring af retten til kollektive overenskomstforhandlinger er blevet udvidet til specielt at omfatte økonomisk afhængige arbejdstagere i en række medlemsstater. Andre rettigheder, især vedrørende opsigelsesfrist og afskedigelse, er gerne forbeholdt almindelige arbejdstagere, der har fuldført en foreskrevet periode med kontinuerlig beskæftigelse.

På fællesskabsplan illustrerer reguleringen af selvstændige handelsagenters arbejdsvilkår, hvordan reglerne vedrørende det indre marked minder ret nøje om visse aspekter ved arbejdsretten. For at give selvstændige handelsagenter en grundlæggende beskyttelse i

³¹ Arbejdsmarkedets parter organisationer har bemærket, at proformaselvstændigt arbejde, falske angivelser om levering af tjenesteydelser og omfattende underentreprisekæder er blevet brugt til at omgå overgangsrestriktionerne efter udvidelsen med hensyn til adgangen til visse nationale arbejdsmarkeder, jf. "Rapport om, hvordan de overgangsordninger, der er fastsat i tiltrædelsestraktaten fra 2003, har fungeret", KOM(2006) 48 af 8.2.2006.

³² Derfor er Kommissionen tilfreds med, at man på det 95. møde i Den Internationale Arbejdskonference i juni 2006 vedtog en henstilling om, at medlemsstaterne i samråd med arbejdsmarkedets parter bør fremme formuleringen og vedtagelsen af en national politik for regelmæssig gennemgang af deres loves rækkevidde og om nødvendigt tydeliggøre og tilpasse dem for således at sikre effektiv beskyttelse af arbejdstagere, der udfører arbejde i et ansættelsesforhold. Dette ikke-bindende instrument er led i en strategi, der overlader det til national ret og praksis at definere arten og omfanget af den beskyttelse, der gives arbejdstagere i et ansættelsesforhold.

³³ Det betyder ikke, at disse arbejdstagere nødvendigvis er sårbare.

³⁴ Eksempler herpå er begrebet "arbejdstagerlignende status", der svarer til det civilretlige begreb "parasubordination" i Italien og Tyskland. I Tyskland er de ændringer, der blev foretaget i socialloven i 1999 for at inddrage økonomisk afhængige arbejdstagers socialsikringsstatus, efterfølgende blevet ændret i 2002 (jf. "The Evolution of Labour Law", bind 2, s. 151-153). I Spanien er der planer om at indføre en bestemmelse om selvstændige arbejdstagere for at give virkning til en aftale om selvstændiges rettigheder og goder indgået den 26. september 2006 mellem den spanske regering og de vigtigste repræsentanter for de selvstændige, herunder økonomisk afhængige arbejdstagere.

³⁵ "DTI Discussion Document on Employment Status", juli 2002; endvidere "Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers", det britiske handels- og industriministerium, marts 2006.

samspillet med deres chefer blev der i direktiv 86/653/EØF³⁶ fastsat bestemmelser om bl.a. betaling af vederlag, ændring af tidsbestemte kontrakter til tidsubegrænsede kontrakter og erstatning for den skade, som opsigelsen af en kontrakt måtte forvolde dem.

Det har været fremført, at der bør indføres minimumskrav i alle personlige arbejdskontrakter vedrørende tjenester ydet af de økonomisk afhængige selvstændige³⁷. Det ville øge visheden og åbenheden og sikre et minimum af beskyttelse for de selvstændig erhvervsdrivende, men sådanne krav kunne dog bevirke, at disse kontrakter ville få en begrænset rækkevidde.

Spørgsmål

7. Er der behov for større klarhed i medlemsstaternes retlige definition af arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende for at gøre det lettere at skifte i god tro fra at være arbejdstager til at være selvstændig erhvervsdrivende og omvendt?

8. Er der behov for et "rettighedsminimum" vedrørende alle arbejdstageres arbejdsvilkår, uanset typen af deres ansættelseskontrakt? Hvilke virkninger ville sådanne minimumskrav efter Deres mening have på jobskabelsen og på beskyttelsen af arbejdstagerne?

c. Ansættelsesforhold med tre parter

Den stigende forekomst af vikararbejde har ført til, at visse medlemsstater har ændret deres arbejdsret for at fastlægge de ansvarsområder, der påhviler henholdsvis vikarbureauet og brugervirksomheden for så vidt angår sikring af arbejdstagernes rettigheder. Et sådant ansættelsesforhold med tre parter, dvs. brugervirksomheden, den ansatte og vikarbureauet, forekommer normalt, når en vikar er ansat af et vikarbureau og så sendes ud til at varetage arbejdsopgaver i brugervirksomheden på grundlag af en handelsretlig kontrakt. Dermed er der to arbejdsgivere, hvilket gør ansættelsesforholdet mere komplekst³⁸.

Vikararbejde er i de fleste medlemsstater reguleret ved en blanding af lovgivning, kollektive overenskomster og selvregulering³⁹. Kommissionen vil med sit forslag til direktiv om vikaransatte knæsette princippet om forbud mod forskelsbehandling for at sikre, at vikarer ikke behandles mindre gunstigt end de almindeligt ansatte i brugervirksomheden⁴⁰.

Der kan opstå lignende problemer, når arbejdstagerne indgår i en længere underentreprisekæde. Flere medlemsstater har forsøgt at løse disse problemer ved at give hovedentreprenøren ansvaret for, at underentreprenørerne overholder deres forpligtelser ved hjælp af et system for solidarisk ansvar. Dette system tilskynder hovedentreprenørerne til at holde øje med, at deres virksomhedspartnere overholder arbejdsretten. Det er imidlertid blevet fremført, at sådanne regler kan få udenlandske virksomheder til at begrænse det arbejde, de overdrager i underentreprise, og kunne derfor være en hindring for tjenesteydelsernes frie bevægelighed i det indre marked. I nyere retspraksis om udstationering af arbejdstagere er et sådant system blevet anset for at være en acceptabel procedure for sikring af retten til

³⁶ Rådets direktiv 86/653/EØF af 18. december 1986 om samordning af medlemsstaternes lovgivning om selvstændige handelsagenter.

³⁷ Jf. navnlig Perulli, op.cit. kapitel 3.

³⁸ "Temporary Agency work in an enlarged European Union", Dublin-instituttet, 2006, s. 1.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om vikaransattes arbejdsforhold, KOM(2002) 701.

mindsteløn i tilfælde, hvor denne form for arbejdstagerbeskyttelse er nødvendig, proportional og i overensstemmelse med offentlighedens interesser⁴¹.

Spørgsmål

9. Mener De, at det ansvar, der pålægges de forskellige parter i ansættelsesforhold med flere parter, bør tydeliggøres, så det præciseres, hvem der er ansvarlig for, at arbejdstagernes rettigheder respekteres? Ville det være effektivt og muligt at gøre subsidiært ansvar gældende for underentreprenører? Hvis ikke, hvilke andre muligheder er der for at sikre tilstrækkelig beskyttelse af arbejdstagerne i ansættelsesforhold med tre parter?

10. Er der behov for at præcisere vikarers beskæftigelsesmæssige status?

d. Tilrettelæggelse af arbejdstiden

At Rådet (beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerpolitik) ikke kunne nå til enighed på det ekstraordinære møde den 7. november 2006, viser kun alt for tydeligt, at bestemmelserne i direktiv 2003/88/EF og EF-Domstolens relevante retspraksis⁴² stadig er en særlig stor udfordring for bl.a. sundhedssektoren.

Kommissionen genovervejer nu situationen på baggrund af dødvandet i Rådet.

Spørgsmål

11. Hvordan kan mindstekravene vedrørende tilrettelæggelse af arbejdstiden ændres, så både arbejdsgivere og arbejdstagere får større fleksibilitet, samtidig med at der sikres et højt beskyttelsesniveau for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed? Hvilke aspekter ved arbejdstidens tilrettelæggelse bør EU allerførst tage fat på?

e. Arbejdstagernes mobilitet

Det er tvivlsomt, om EU's arbejdsret anvendes konsekvent, især når virksomheder og tjenesteydere arbejder på tværs af grænserne, på grund af de varierende definitioner af begrebet arbejdstager, der gives i forskellige direktiver. Det er et særligt problem, når det gælder grænsearbejdere⁴³.

I andre sammenhænge end arbejdstagernes frie bevægelighed overlader EU-arbejdsret det til medlemsstaterne at definere begrebet arbejdstager. Det er blevet fremført, at medlemsstaterne bør have frihed til at fastlægge, hvad definitionen af arbejdstager i de forskellige direktiver skal omfatte. Hvis man fortsat henholder sig til national lovgivning fremfor fællesskabslovgivning, vil det imidlertid kunne få indflydelse på arbejdstagernes beskyttelse, især når det drejer sig om den frie bevægelighed. Der er navnlig opstået vanskeligheder med

⁴¹ Forudsat at et sådant system er nødvendigt og proportionalt, har EF-Domstolen udtalt, at artikel 5 i direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser, fortolket i lyset af EF-traktatens artikel 49, ikke udelukker anvendelsen af et sådant system som en passende foranstaltning i tilfælde af manglende overholdelse af direktivet. Jf. EF-Domstolens dom af 12. oktober 2004, sag C-60/03 Wolff & Müller, Sml. 2004 I, s. 9553.

⁴² Navnlig EF-Domstolens dom af 3. oktober 2000, sag C-303/98 (SIMAP), Sml. 2000 I, s. 7963, dom af 9. oktober 2003, sag C-151/02 (Jäger), Sml. 2003 I, s. 8389, og dom af 1. december 2005, sag C-14/04 (Dellas), Sml. 2005 I, s. 10253.

⁴³ Jf. også Europa-Parlamentets beslutning A5-0338/2000, EFT C 262 af 18.9.2001, s. 148.

de forskellige definitioner af arbejdstager i forbindelse med gennemførelsen af direktiverne om udstationering af arbejdstagere og overførsel af virksomheder. Divergerende nationale definitioner af begrebet arbejdstager er i sådanne situationer vanskelige at forene med målsætningerne i Fællesskabets social- og arbejdsmarkedspolitik om at finde den rette balance mellem de ansattes fleksibilitet og tryghed i ansættelsen.

Spørgsmål

12. Hvordan kan arbejdstagernes rettigheder sikres i hele EU for de arbejdstagere, der arbejder på tværnational basis, herunder særligt grænsearbejdere? Mener De, at der er behov for mere ensartede definitioner af begrebet arbejdstager i EU-direktiverne med det formål at sikre, at disse arbejdstagere kan udøve deres rettigheder, uanset hvilken medlemsstat de arbejder i? Eller mener De, at dette anliggende fortsat bør være overladt til medlemsstaterne?

f. Håndhævelse og sort arbejde

Håndhævelsesmekanismerne bør være så tilstrækkelige, at de kan sikre velfungerende og smidige arbejdsmarkeder, at overtrædelser af arbejdsretten kan undgås på nationalt plan, og at arbejdstagernes rettigheder på det nye europæiske arbejdsmarked garanteres⁴⁴. I denne sammenhæng er sort arbejde et særligt bekymrende og vedvarende fænomen på arbejdsmarkedene i dag, og det er ofte forbundet med arbejdskraftens bevægelser hen over grænserne. Sort arbejde er den vigtigste faktor i social dumping og er ikke blot ansvarligt for, at arbejdstagerne udnyttes, men også for at konkurrencen forvrides. I oktober 2003 vedtog Rådet en resolution, hvori medlemsstaterne blev opfordret til at løse dette problem⁴⁵. De foreslåede foranstaltninger omfattede såvel forebyggende foranstaltninger og sanktioner som partnerskaber mellem arbejdsmarkedets parter og de offentlige myndigheder på nationalt plan til bekæmpelse af sort arbejde. Disse foranstaltninger udmøntes for øjeblikket i en række incitamenter til omdannelse af sort arbejde til rigtige job, sanktioner og straffe, bedre sammenkædning af skatter og ydelser samt administrativ og skattemæssig forenkling.

Det var Unice/UEAPME, CEEP og EFS, som pegede på problemet, der er en integreret del af balancen mellem fleksibilitet og tryghed i ansættelsen og vil blive analyseret i fællesskab som led i det arbejdsprogram for 2006-2008⁴⁶, som arbejdsmarkedets parter på EU-plan har vedtaget.

Arbejdsministrene og ministeriedepartementerne spiller en afgørende rolle i bekæmpelsen af sort arbejde og camouflerede ansættelsesforhold ved at overvåge lovgivningens anvendelse, ved at indsamle pålidelige data om tendenser på arbejdsmarkedet og om arbejds- og beskæftigelsesmønstre, der er under forandring, og ved at udforme effektive sanktioner, der har afskrækkende virkning. For så vidt angår mobile arbejdstagere, der er beskæftiget med vej- og søtransport, gør disse sektors tværnationale og offshore-dimension det til en særligt udfordrende opgave at håndhæve bestemmelserne⁴⁷.

⁴⁴ Jf. ILO's rapport V(1) "The Employment Relationship" (2005), afsnit 65. Jf. også "Rapport om, hvordan de overgangsordninger, der er fastsat i tiltrædelsestraktaten fra 2003, har fungeret". Jf. også Kommissionens meddelelse KOM(2006) 159 "Retningslinjer for udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser".

⁴⁵ Rådets resolution om omdannelse af sort arbejde til rigtige job [EUT C 260 af 29.10.2003].

⁴⁶ Arbejdsprogram for arbejdsmarkedets parter i Europa, 2006-2008, 23. marts 2006.

⁴⁷ "Road Transport Working Time Directive – Self-employed and Night Time Provisions", en kommende forskningsrapport fra GD TREN.

Der bør være et mere effektivt samarbejde på nationalt plan mellem de forskellige statslige retshåndhævende instanser, f.eks. arbejdstilsyn, socialforvaltninger og skattemyndigheder. En forstærkning af ressourcer og ekspertviden hos disse retshåndhævende instanser og et bedre samarbejde med deres partnere kan bidrage til, at incitamentet til at udføre sort arbejde mindskes.

Et styrket administrativt samarbejde på EU-plan kan også hjælpe medlemsstaterne med at påvise og bekæmpe misbrug og omgåelse af arbejdslovene og dermed sikre overholdelse af fællesskabslovgivningen. EF-traktatens artikel 10 indeholder en bestemmelse om, at medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne er forpligtet til et reelt samarbejde og gensidig bistand, og at der skal træffes passende foranstaltninger til at nå Fællesskabets målsætninger. At der på internationalt plan foregår ulovlig praksis, viser, at der er behov for et øget samarbejde på EU-plan for at forbedre de strategier og tilsynsmetoder, der anvendes i vurderingen af arbejdsvilkår og praksis på arbejdsmarkedet.

Spørgsmål

13. Mener De, at det er nødvendigt at styrke det administrative samarbejde mellem de relevante myndigheder for at gøre dem bedre til at håndhæve EF-arbejdsretten? Bør arbejdsmarkedets parter have en rolle i dette samarbejde?

14. Mener De, at der er brug for andre initiativer på EU-plan til at støtte medlemsstaternes tiltag til bekæmpelse af sort arbejde?