

Oslo, 19.04.22

HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I ARBEIDSMILJØLOVEN (STYRKING AV RETTEN TIL HELTID)

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) viser til høringsbrev av 17.01.2022 vedrørende endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid). Vi takker for tilliten som høringsinstans.

JURK er et uavhengig rettshjelpstiltak som skal bidra til at alle kvinner er bevisste sin rettsstilling og til at likestilling praktiseres. JURK drives av jusstudenter i samarbeid med daglig leder og fagrådgiver. Vi yter tilpasset hjelp til selvhjelp til alle som definerer seg som kvinner og som har et udekket rettshjelpsbehov, gjennom rettsinformasjon, rettspåvirkning og bistand i konkrete saker.

Vårt tilbud gjelder for kvinner over hele landet og all hjelp er gratis. Vi bistår i saker innenfor en rekke rettsområder av velferdsmessig betydning for kvinner, deriblant arbeidsrett, og uttaler oss på bakgrunn av de erfaringer vi har gjort oss gjennom dette arbeidet.

1. Innledende bemerkninger

JURK vil innledningsvis bemerke at vi er positive til at departementet ønsker å innføre tiltak som fremmer heltid, styrker heltidskulturen og gir økt tilgang på større stillinger. Vi støtter regjeringen i at den må sikre at faste og hele stillinger skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv, og at kommuneøkonomien skal økes for å gi rom for økt grunnbemanning.

Gjennom vår saksbehandling møter JURK mange kvinner som jobber under dårlige arbeidsvilkår. Kvinnene som henvender seg til JURK har ofte dårlig økonomi og har lite kjennskap til sine rettigheter. Mange er ansatt i deltidsstilling. I denne gruppen er det også mange med norsk som hovedmål, men en stor andel av våre klienter har også minoritetsbakgrunn med en mer ustabil tilknytning til arbeidslivet. Det er

derfor positivt at departementet ønsker å redusere omfanget av uønsket deltidsarbeid og samtidig styrke arbeidstakeres rettigheter, samt vanskeliggjøre arbeidsgivers mulighet for omgåelse av arbeidsmiljølovens vern. Dette vil også være et likestillingstiltak og et mangfoldstiltak i norsk arbeidsliv.

JURK stiller seg i all hovedsak bak departementets forslag til endringer. Vi vil i det videre komme med merknader til enkelte punkter i forslaget.

2. Til høringsnotatet punkt 4. Behovet for å styrke deltidsansattes rettigheter og tilgangen til hele stillinger

2.1 Merknader til punkt 4.1 Lovfesting av heltidsnorm

JURK vil understreke at de nåværende bestemmelsene om fortrinnsrett for deltidsansatte etter arbeidsmiljøloven § 14-3 og «merarbeidsregelen» i § 14-4 a, ikke er god nok til å fremme heltid som norm og hovedregel i loven. JURK støtter derfor lovforslaget om en ny § 14-1 b, og er enig i at lovfesting av en heltidsnorm vil bevisstgjøre arbeidsgiver på bruken av deltid og bidra til at heltid tilstrebes. En dokumentasjonsregel, med tilknyttet sanksjonsmulighet fra Arbeidstilsynet, er viktig for å sikre at regelen etterfølges i praksis.

Som påpekt av departementet er deltidsandelen høy i kvinnedominerende sektorer. Mange av JURKs klienter opplyser at de jobber deltid. Vi erfarer gjennom vår saksbehandling at mange av de kvinnene som jobber deltid ikke i realiteten gjør dette frivillig, da de ikke blir tilbudt høyere stillingsprosent selv om de ønsker å jobbe mer.

JURK er enig i at heltidskultur er viktig for den enkeltes mulighet til å forsørge seg selv ved sin arbeidsinntekt, samtidig som det fremmer arbeidstakernes medvirkning, trygghet og forutsigbarhet. Deltidsansatte er i mindre grad organiserte enn de som jobber heltid.¹ JURK erfarer i vår saksbehandling at lavere arbeidsinntekt og lavere organisasjonsgrad er faktorer som direkte påvirker arbeidstakers mulighet til å hevde sin rett og få oppfylt sine rettigheter. At deltidsandelen er høyere for kvinner vil derfor bidra til å vanskeliggjøre kvinners mulighet til å sikre egne interesser, som igjen opprettholder sosial ulikhet mellom kjønnene. Mer deltid betyr lavere lønn, som betyr mindre økonomiske ressurser, som igjen har direkte påvirkning på kvinners rettssikkerhet.

JURK er derfor svært positive til at departementet foreslår en ny bestemmelse i arbeidslivet kapittel 14, som lovfester at hovedregelen er ansettelse i heltidsstilling. Dette vil styrke kvinners posisjon på arbeidsmarkedet, så vel som bidra til deres økonomiske og rettslige posisjon i samfunnet forøvrig. Videre vil det slik fremme

¹ <https://www.arbeidslivet.no/Lonn/Fagorganisering/Hvem-er-organisert--og-hvor/>

likestilling mellom kjønnene. I tillegg vil det bidra til å styrke minoritetskvinnens posisjon i arbeidslivet.

2.2 Merknader til punkt 4.2 Plikt til å dokumentere behovet for deltid og drøfte spørsmålet med tillitsvalgte

JURK er positive til departementets forslag om at arbeidsgiver som vil ansette i deltidstilling skriftlig må dokumentere at det foreligger et behov for slik ansettelse, og blant annet med grunnlag i dokumentasjonen må drøfte spørsmålet med virksomhetens tillitsvalgte.

JURK slutter seg videre til at ordlyden i forslag til ny § 14-1b annet ledd skal være «er saklig behov», da dette vil konkretisere hva som ligger i behovsvurderingen og derfor også stille ytterligere krav til innholdet i dokumentasjonsplikten. JURK mener at det å innta ordlyden «saklig» i ny § 14-1 b vil bidra til å vanskeliggjøre omgåelser av plikten til dokumentasjon. Dette vil bidra til at arbeidsgiver blir tvunget til å dokumentere grundig at deltidstillinger trengs på arbeidsplassen samtidig som det kan virke preventivt ved at det skapes en bevisstgjøring rundt bruken av deltid.

Departementet påpeker at det ikke vil være hensiktsmessig å søke å angi i loven hvilke situasjoner dette kan gjelde. Oppramsingen av eksempler i fjerde avsnitt under punkt 4.2, vil JURK imidlertid understreke at virker mot hensikten med lovendringen:

«Dette kan for eksempel knytte seg til sykefravær eller at det er økt behov for bemanning på ulike dager eller konkrete tidspunkt med høy aktivitet, eller for å sikre tilstrekkelig bemanning i helger. I virksomheter med turnusordninger og i andre tilfeller der det arbeides til ulike tider på døgnet, kan det for eksempel være utfordrende å få arbeidsplanen til å gå opp helt uten bruk av deltid.»

Oppramsingen av eksempler på hvilke situasjoner virksomheten kan ha behov for ansettelse på deltid, dekker store deler av situasjonene i helse- og omsorgssektoren – hvor ufrivillig deltidproblematikk er størst for det offentlige. JURK ber departementet komme med nærmere retningslinjer og eksempler på hvilke situasjoner det *ikke* vil være lovlig med deltidstillinger, gjerne med fokus på turnus- og helsearbeidssektorer. Vi ber også departementet om å komme med nærmere retningslinjer i hvor utfyllende begrunnelsene fra arbeidsgivere skal være. Dersom det er tilstrekkelig å skrive «for å sikre tilstrekkelig bemanning i helger» eller «vi er en virksomhet med turnusordninger og det arbeides til ulike tider på døgnet, det er derfor utfordrende å få arbeidsplanen til å gå opp uten bruk av deltid» er

lovendringen i seg selv illusorisk. Lovforslaget vil da ikke føre til endring i helse- og omsorgssektoren, ei heller bedre kvinnenes rettsstilling.

JURK støtter departementets vurderinger av når vurderings- og dokumenteringsplikten skal inntreffe, og at det presiseres i loven at arbeidsgivers plikt til vurdering og dokumentering inntreffer før arbeidsgiver fatter beslutning om slik ansettelse. Departementet bør også vurdere å sette regler/retningslinjer for å sikre at begrunnelser ikke kan nedfelles, eller drøftelser med tillitsvalgte foretas, etter beslutningen om deltidsansettelse i realiteten er tatt. Dette vil til en viss grad avhjelpes av regelen om drøftelser på arbeidsplassen. I virkeligheten derimot opplever mange tillitsvalgte at beslutninger allerede er tatt før drøftelsesmøter holdes, og at møtet gjennomføres av ren formalitet.

JURK foreslår også at det bør presiseres i loven at arbeidsgivers dokumentasjon for at det anses å være behov for å ansette på deltid, skal gjøres tilgjengelig for de tillitsvalgte *i forkant av drøftelsesmøtet*. Mange tillitsvalgte opplever at de blir kalt inn til møter med kort varsel, og uten mulighet til å forberede seg på det som skal drøftes.

JURK støtter også en rett for arbeidstaker til å kreve begrunnelse for sin deltidsansettelse.

2.3. Merknader til punkt 4.3 Håndheving

JURK slutter seg i all hovedsak til forslaget om å gi Arbeidstilsynet kompetanse til å gi pålegg og treffe andre enkeltvedtak for å sikre at de formelle kravene til dokumentasjon- og drøftelse gjennomføres. JURK mener dette kan være et forebyggende og preventivt tiltak.

Som påpekt av departementet er det imidlertid stor frihet knyttet til hvordan dokumentasjons- og drøftingsplikten skal gjennomføres. JURK ber derfor om at det redegjøres for hva de formelle kravene til dokumentasjon og drøftelse innebærer, og dermed også hva Arbeidstilsynet helt konkret vil føre tilsyn med. Vi viser i denne forbindelse til eksemplene ovenfor i vårt punkt 2.2.

3. Merknader til punkt 5 - Styrking av fortrinnsretten for deltidsansatte

Generelt vil vi bemerke at det å styrke deltidsansattes fortrinnsrett, gjør at arbeidsgiver vil i mye større grad være forpliktet til å benytte allerede-eksisterende arbeidskraft. Dette vil igjen styrke særlig kvinners posisjon på arbeidsmarkedet, så vel som deres økonomiske stilling.

3.1. Merknader til punkt 5.1. om utvidelse av fortrinnsretten - innleie

JURK støtter at de samme hensynene som begrunner den allerede eksisterende fortrinnsretten for deltidsansatte ved nyansettelser, gjør seg gjeldende ved innleie eller annen ekstern rekruttering. JURK støtter derfor Departementets forslag om å utvide fortrinnsretten for deltidsansatte til også å gjelde ny innleie.

3.2 Merknader til punkt 5.2 om utvidelse av fortrinnsretten - "ekstravakter og liknende"

Et enkelt tilfelle av ekstravakt eller tilkallingsvikar er vanskelig å omfavne, men jevn bruk av ekstra- eller tilkallingshjelper over tid kan anses å være i strid med deltidsansattes fortrinnsrett.

Et viktig aspekt til dette forslaget, er at utstrakt bruk av ekstrahjelper og tilkallingsvikarer i «deltidssynder»-sektorer, som helse- og omsorgssektoren, blir en form for omgåelse av aml. § 14-4, som gir deltidsansatte rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid. JURK støtter av denne grunn departementets forslag om å utvide deltidsansattes fortrinnsrett til å gjelde «ekstravakter og liknende». Vi er enige departementets begrunnelse om at dette vil kunne hindre arbeidsgivere fra å omgå merarbeidsbestemmelsen i aml. § 14-4 a. Endringen vil også sikre deltidsansatte økt arbeidsmengde og inntekt.

Som departementet påpeker, er det flere kvinner enn menn som er deltidsansatt. I tillegg er det et betydelig omfang ekstravakter i stort sett kvinnedominerte sektorer som bl.a. helsesektoren, som departementet også påpeker. Denne utvidelsen vil derfor være positiv i et likestillingsperspektiv, da det bidra til å styrke kvinners rettslige og økonomiske posisjon i arbeidslivet.

Vi støtter også forslaget om at Tvisteløsningsnemnda skal ha kompetanse til å avgjøre tvister etter den nye bestemmelsen. JURK erfarer gjennom vår saksbehandling at det er svært få som har råd til å ta saker til retten. Vi ser til daglig at det er stor forskjell mellom å ha rett og få rett. Derfor er vi positive til at arbeidstakere skal kunne ta tvister etter den nye bestemmelsen til et lavterskeltilbud som Tvisteløsningsnemnda.

Når det gjelder avgrensning av fortrinnsretten vil JURK fraråde å begrense retten i større grad enn nødvendig. Lovendringen vil i så tilfelle også bli illusorisk. Arbeider du som sykepleier på et sykehus, bør du ha fortrinnsrett til utvidelse foran nyansettelser, innleie og ekstravakter på hele sykehuset, ikke kun din avdeling - forutsatt at du er kvalifisert for stillingen. Det må understrekes i forarbeidene at begrensningen og forståelsen av «virksomhet», hvis den blir stående slik foreslått i ny § 14-3 annet ledd siste setning, ikke gjelder for fortrinnsretten etter § 14-3 første ledd.

Når det gjelder drøftingsplikt for ekstravakter er dette ikke særlig praktisk gjennomførbart. JURK vil imidlertid påpeke at i tilfellene hvor arbeidsgiver har tid til å ringe en tilkallingsvikar, har arbeidsgiver tid til å ringe den deltidsansatte som ønsker utvidelse av stilling. Den deltidsansatte bør da ringes først, for å ivareta fortrinnsretten.

3.3. Merknader til punkt 5.3 om midlertidig deltidsansatte

JURK er også positive til forslaget om at reglene om utvidelse av stilling i medhold av aml. §14-4 a også skal gjelde deltidsansatte i midlertidig stilling. Vi har i vår saksbehandling erfart at midlertidige ansettelser medfører stor uforutsigbarhet for vår klientgruppe. Utvidelse av fortrinnsretten kan styrke midlertidige ansattes mulighet til å få fast stilling, og dermed økt forutsigbarhet i sitt arbeidsforhold.

JURK slutter seg til at midlertidig deltidsansatte, i likhet med fast deltidsansatte, skal ha fortrinnsrett til ny stilling fremfor at arbeidsgiver skal foreta en ny ansettelsesprosess. JURK ber departementet utrede de usikkerheter de selv løfter frem i forslaget, når det gjelder spørsmål som om fortrinnsretten bare skal gjelde så lenge den opprinnelige stillingen "i bunn" gjelder, eller om arbeidstaker da vil ha rett til å fortsette i en «reststilling». JURK er i utgangspunktet positiv til en slik utvidelse av fortrinnsretten for midlertidig deltidsansatte. Midlertidig ansatte står svakest i arbeidslivet, og ønsker seg gjerne fast ansettelse og forutsigbarhet i inntekt. Diskrimineringsregelverket setter også sine begrensninger på en forskjellsbehandling av midlertidig ansatte. JURK støtter en slik utredning av spørsmålene med sikte på en reell styrking av midlertidig ansattes stilling i norsk arbeidsliv. Dette vil igjen være et middel for regjeringen til reelt å oppnå sitt ønske om å sikre at faste og hele stillinger er hovedregelen.

JURK vil bemerke til siste avsnitt i punkt 5.3 i høringsnotatet at det er viktig å presisere i forarbeider at tilkallingsvikarer- og ekstrahjelper med en rammeavtale i bunn fortsatt vil være å anse som nyansatt per tilkalling i henhold til lovens forståelse. Først slik vil vi sikre at deltidsansatte får en reell fortrinnsrett over tilkallingsvikarer.

4. Avsluttende merknader

Avslutningsvis vil vi knytte noen merknader til at fast ansettelse skal være hovedregelen – også i stat og kommune. JURK erfarer at også i det offentlige er det et problem at personer ansettes i korte, midlertidige stillinger, som så fornyes flere ganger. Når endelig en fast stilling utlyses, så er det noen andre som ansettes. I søknadsprosessen vektlegges det ikke i tilstrekkelig grad at du har besittet stillingen midlertidig over tid. Dette gjelder mange yrker, alt fra sykepleierstillinger, til

kontorstillinger, saksbehandlerstillinger, journaliststillinger og juriststillinger. Fra NAV-kontor, til nemnd, til NRK. Dersom regjeringen mener alvor med at faste og hele stillinger skal være hovedregelen i arbeidslivet, må de se til egne rekker først. Her må stat, kommune, og offentlig bevilgede nemnder og arbeidsplasser gå foran med et godt eksempel.

Flere kvinner enn menn er ansatt midlertidig, og sammenhengen med manglende likelønn i Norge er her sentral. Hvor sterkt stiller man i lønnsforhandlinger, når man ikke vet om ansettelsen blir forlenget?

JURK vil be departementet undersøke mulighetene og konsekvensene av å gjøre tilpasninger i kvalifikasjonsprinsippet, og undersøke mulighetene og konsekvensene av å innføre en fortrinnsrett for midlertidig ansatte til fast ansettelse, forutsatt at de er kvalifisert for stillingen.

For Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Inga Marie Tronsaune
saksbehandler

Christiane de Soysa
saksbehandler

Susann Nikkerud
saksbehandler

Thea Austgulen
fagrådgiver