

Arbeids - og sosialdepartement
postmottak@asd.dep.no

ARBEIDSTILSYNETS HØRINGSINNSPILL TIL FORSLAG OM ENDRINGER I ARBEIDSMILJØLOVEN

Arbeidstilsynet viser til høring fra Arbeids- og sosialdepartementet av 25. juni 2014. Høringen omfatter endringer i bestemmelsene om straff, midlertidig ansettelse, utleie fra bemanningsforetak, kollektiv søksmålsrett, arbeidstid og aldersgrenser.

Nedenfor følger Arbeidstilsynets innspill til høringen.

Med hilsen
Direktoratet for arbeidstilsynet

Ingrid Finboe Svendsen
direktør
(sign.)

Gry Singsaas
avdelingsdirektør, Lov og regelverk
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.



Innledende bemerkninger til høringsforslagene

Arbeidstilsynet ser det som positivt at regjeringen gjennomgår flere viktige aspekter ved arbeidsmiljøloven for å sikre at regelverket innehar den nødvendige fleksibilitet for både arbeidsgiver og arbeidstaker, og samtidig ivaretar grunnleggende hensyn, som sikkerhet, helse, forsvarlighet og forutberegnelighet. Det er viktig med et regelverk som er tilpasset dagens arbeidsliv og aktuelle utfordringer.

De fleste arbeidstakere i Norge har et godt arbeidsmiljø. Arbeidstilsynet erfarer likevel tydelige utfordringer. På den ene siden ser vi en sterkere fremtreden av sosial dumping og arbeidsmarkeds kriminalitet. På den andre siden er det mange virksomheter som ikke har det grunnleggende helse-, miljø og sikkerhetsarbeid på plass, slik at sykdom, skader og ulykker kan forebygges.

Loven må være fleksibel nok for de velfungerende delene av arbeidslivet, samtidig som den er stram nok for å forhindre arbeidsmarkeds kriminalitet. Et regelverk som vektet det ene hensynet for sterkt vil kunne få en slagside. Utfordringen er å treffe den balansen som ivaretar alle disse hensyn på en forsvarlig måte.

Et viktig virkemiddel i arbeidet mot sosial dumping og arbeidsmarkeds kriminalitet er forslaget om økte strafferammer i arbeidsmiljøloven og innføring av straffeansvar og medvirkningsansvar i allmenngjøringsloven. Dette gir positive signaler om alvorligheten ved slike brudd og er viktige virkemiddel i bekjempelsen av denne type kriminalitet. Det samme gjelder innføring av straffeansvar for oppdragsgiver ved brudd på plikter i eller i medhold av allmenngjøringsloven. Arbeidstilsynet er derfor positive til lovforslagene hva gjelder straffeansvar og økte strafferammer. I tillegg til de foreslåtte utvidelsene i høringsnotatet, foreslår Arbeidstilsynet en utvidelse av straffeansvaret til også å omfatte bestiller.

Høringsnotatet fremmer flere forslag hva gjelder midlertid ansettelse. Arbeidstilsynet er positive til målsettingen om å skape flere arbeidsplasser og senke terskelen for inntreden i arbeidslivet. Arbeidstilsynet er likevel noe bekymret for bruk av midlertidig ansettelse relatert til HMS-arbeid, arbeidsulykker og andre helsebelastninger. Midlertid ansatte har også en lavere organisasjonsgrad.

Mange midlertid ansatte er unge arbeidstakere. Dette er en arbeidstakergruppe som ønsker å arbeide mye. Arbeidstilsynet ser at forslaget ikke i tilstrekkelig grad vurderer konsekvensene av kombinasjonen unge arbeidstakere, usikre ansettelsesforhold og lang arbeidstid.

Arbeidstilsynet uttrykker bekymring for muligheten til omgåelse av bestemmelsene om adgangen til innleie fra bemanningsforetak. Omgåelsen vil vanskeligere kunne fanges opp dersom bestemmelsen om fagforeningenes søksmålsrett ved ulovlig innleie oppheves.

Når det gjelder endringsforslagene om arbeidstid, er Arbeidstilsynet bekymret for de helse- og sikkerhetsmessige konsekvenser forslagene har. Selv om det finnes enkeltvirksomheter som vil kunne oppnå en forsvarlig orden innenfor foreslåtte rammer, vil det etter Arbeidstilsynets vurdering ikke være slik for de fleste. Lange arbeidsdager kan være skadelig både for arbeidstakers helse og sikkerhet selv om totalbelastningen pr. år ikke øker. Særlig kombinasjonen av midlertidig ansatte og økt mulighet for lengre arbeidsdager, herunder ved overtid og gjennomsnittsberegning, gir samlet sett et resultat som kan være uheldig. Dette vil



særlig gjelde i de bransjer som allerede i dag har høy risiko for utnyttelse av arbeidstakerne og i bransjer som har stor ulykkesrisiko. Forslaget synes i så måte å vanskeliggjøre vår innsats mot å redusere antall ulykker, sosial dumping og arbeidsmarkedskriminalitet.

Dersom forslag om beredskapsvakt vedtas, foreslår Arbeidstilsynet at vår myndighet til å fastsette annen beregningsmåte endres til å gjelde dersom beregningen fremstår som *urimelig*.

Arbeidstilsynet støtter forslaget om å øke aldersgrensen fra 70 år. En heving av arbeidsmiljølovens aldersgrense gir en gunstig signaleffekt om at det er ønskelig at ansatte står i arbeid ut over 70-årsgrensen. Arbeidstilsynet støtter også en videreføring av ordningen med bedriftsinterne aldersgrenser men ser ikke at det er behov for å angi en absolutt nedre grense.



Innhold

Innledende bemerkninger til høringsforslagene	2
Høring om endringer i arbeidsmiljølovens og allmenngjøringslovens straffebestemmelser mv.	7
Generelle bemerkninger til forslaget.....	7
Avkriminalisering av arbeidsmiljøloven	7
Arbeidsmiljølovens kapittel 8	7
Arbeidsmiljøloven kapittel 9	7
Arbeidsmiljølovens kapittel 12	8
Arbeidsmiljøloven kapittel 13	8
Arbeidsmiljølovens kapittel 14 og 15	8
Økt strafferamme.....	9
Arbeidsmiljøloven § 19-1.....	9
Økt strafferamme ved skjerpene omstendigheter	10
Allmenngjøringsloven § 15	10
Straffeansvar for oppdragsgiver	10
Forslag til ytterligere endringer	11
Medvirkning til brudd på allmenngjøringsloven.....	12
Økonomiske og administrative konsekvenser	12
Høring av forslag om endringer i arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse og inn- /utleie fra bemanningsforetak og kollektiv søksmålsrett	13
Generelle bemerkninger til forslaget.....	13
Generell adgang til midlertidig ansettelse	13
Helsekonsekvenser av en generell adgang til midlertidig ansettelse.....	14
Behov for økt fleksibilitet?.....	17
Varighet.....	18
Generell adgang til midlertidig ansettelse – begrensninger.....	18
Forenkling av gjeldende hovedregel om midlertidig ansettelse	19
Endringer i fireårsregelen.....	19
Oppsigelse av midlertidige arbeidsavtaler i avtaleperioden.....	20
Vilkår for utleie fra bemanningsforetak	20
Unntak fra bestemmelsene om likebehandling ved utleie fra bemanningsforetak	20
Partene i og nivå på tariffavtalen.....	20



Det generelle vernet av utleide arbeidstakere må respekteres.....	21
Forholdet til utenforstående arbeidstakere	21
Kontroll og overprøving.....	21
Utforming.....	22
Solidaransvar for innleier	22
Søksmålsrett for fagforeninger om ulovlig innleie.....	22
Økonomiske og administrative konsekvenser	22
Høring om endringer av endringer i arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid.....	23
Generelle bemerkninger til forslaget:.....	23
Arbeidstid og midlertidig ansettelse.....	23
Arbeidstid og hvile	23
Avtalenivå	23
Andre konsekvenser av forslaget	24
Situasjonsbeskrivelsen.....	24
Til kapittel 4 Gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid	25
Generelle kommentarer	25
Individuelle avtaler – 10 timer	26
Lokale avtaler- 12 timer	27
Til kapittel 5. Arbeidstilsynets kompetanse til å godkjenne alternative turnusordninger	28
Generelle bemerkninger til forslaget.....	28
Forslag 1	29
Forslag 2.....	30
Forslag 3.....	30
Dispensasjonens varighet	31
Til kapittel 6 Overtid.....	31
Generelle bemerkninger	31
Overtid pålagt av arbeidsgiver	32
Lokale avtaler med tillitsvalgte	32
Tillatelse fra Arbeidstilsynet	33
Overtid og gjennomsnittsberegning	33
Til kapittel 7 Beredskapsvakt.....	34
Til kapittel 8 Søn- og helgedagsarbeid.....	35
Fra forbud til tillatelse	35
Fra avtale til drøftingsplikt med tillitsvalgte	36



Antall søn- og helgedager i strekk.....	36
Til kapittel 9 Økonomiske og administrative konsekvenser	37
Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser	38
Generelle bemerkninger til forslaget.....	38
Arbeidsmiljølovens 70-årsregel	38
Bedriftsinterne aldersgrenser.....	39
Opprettholdelse av bedriftsintern aldersgrense	39
Begrensninger i adgangen til bedriftsintern aldersgrense	39



Høring om endringer i arbeidsmiljølovens og allmenngjøringslovens straffebestemmelser mv.

Generelle bemerkninger til forslaget

Høringen inneholder forslag om å avkriminalisere deler av arbeidsmiljøloven, øke strafferammen i arbeidsmiljøloven, innføre et generelt straffeansvar for arbeidsgiver i allmenngjøringsloven og et straffeansvar for oppdragsgiver ved brudd på plikter i eller i medhold av allmenngjøringsloven § 12. Videre foreslås å innføre et medvirkningsansvar i allmenngjøringsloven.

Arbeidstilsynet er positive til at deler av arbeidsmiljøloven avkriminaliseres. Bestemmelser som er av privatrettslig karakter og som kan forfølges sivilrettslig, er i utgangspunktet ikke egnet for strafferettslig forfølging. Arbeidstilsynet er videre enig i at det er behov for å avkriminalisere enkelte kapittel i arbeidsmiljøloven, men mener det er gode grunner for å beholde straffeansvaret ved brudd på kapittel 9 om kontrolltiltak og § 14-5 om krav om skriftlig arbeidsavtale.

Arbeidstilsynet er videre enig i forslaget om å øke strafferammen. En øking av strafferammen gir et viktig signal om alvorligheten av brudd på arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter, samtidig som at det gir uttrykk for hvilke saker som bør prioriteres og straffeforfølges av Arbeidstilsynet og politi. Det kan også argumenteres for øke strafferammen ytterligere i både arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.

Arbeidstilsynet har følgende bemerkninger til høringsnotatet:

Avkriminalisering av arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljølovens kapittel 8

Dette kapittelet inneholder krav til informasjon og drøfting, og regulerer overordnede forhold i virksomheten som til dels er privatrettslige forhold. Innholdet i bestemmelsene er av skjønnsmessig karakter, og det er således vanskelig å dokumentere brudd som grunnlag for anmeldelse.

Reglene i kapittelet kan fravikes ved tariffavtale, og i praksis går ofte tariffavtalte informasjons- og drøftingsregler lenger enn det som følger av loven. Overtredelser av bestemmelsene kan langt på vei ivaretas i det tariffrettslige tvisteløsningssystemet (forhandlinger og søksmål til Arbeidsretten).

Arbeidstilsynet støtter på denne bakgrunnen forslaget.

Arbeidsmiljøloven kapittel 9

Kapittelet regulerer kontroll og overvåkning i arbeidslivet. Høringsnotatet viser til at det ikke er behov for strafferettslig håndheving av kapittelet.

Arbeidstilsynet avdekker ved våre tilsyn at reglene i kapittel 9 i liten grad overholdes. I tillegg mottar vi en økende mengde tips om uforholdsmessige kontrolltiltak. Som høringen viser har



det skjedd en teknologisk utvikling, som antas å fortsette i årene fremover. Denne utviklingen vil gi arbeidsgiver flere muligheter til å iverksette flere kontrolltiltak som kan oppleves å krenke den enkelte arbeidstakers integritet.

Det vises til at kapittel 9 i arbeidsmiljøloven også har flere beslektede krav i personopplysningsloven, som er sanksjonert med straff. Av hensyn til konsekvens i regelverket og av harmoniseringshensyn bør bestemmelsen i arbeidsmiljøloven fortsatt være straffesanksjonert. Harmoniseringshensyn med personopplysningsloven var også ett av argumenter for at Arbeidstilsynet skulle få hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr. Arbeidstilsynet støtter på denne bakgrunn ikke forslaget og mener det er grunnlag for å beholde straffeansvaret etter kapittel 19.

Arbeidsmiljølovens kapittel 12

Kapittelet regulerer permisjonsrettigheter, som i hovedsak er av privatrettslig karakter. Arbeidstilsynet har ikke påleggskompetanse etter bestemmelsene i dette kapittelet, og tvister knyttet til dette jf. § 12-14 kan bringes inn for tvisteløsningsnemnda, jf. § 17-2.

Arbeidstilsynet er på denne bakgrunn enig i høringsnotatets vurdering.

Arbeidsmiljøloven kapittel 13

Vernet mot diskriminering følger av kapittel 13. Bestemmelsene er utelukkende av privatrettslig karakter, hvor arbeidstakerne har adgang til å gå til søksmål eller bringe saken inn for Likestillings- og diskrimineringsombudet ved brudd på bestemmelsene. Ombudet håndhever samtlige diskrimineringsgrunnlag.

Arbeidstilsynet mener det ikke er grunnlag for å straffesanksjonere brudd på bestemmelsene i kapittelet og støtter forslaget.

Arbeidsmiljølovens kapittel 14 og 15

Forslaget innebærer å fjerne straffeansvaret for brudd på bestemmelsene i kapitlene i sin helhet, slik at opphevelse av straffeansvaret også vil gjelde for de bestemmelser som ikke angår oppsigelsesvernet.

Høringsnotatet synes ikke å inneha en nærmere redegjørelse for den allmennpreventive konsekvensen av å fjerne straffeansvaret ved brudd på bestemmelser som regulerer arbeidsavtaler og lønnsutbetaling.

Når det gjelder lønn viser vi særlig til arbeidsmiljøloven § 14-15, som omhandler utbetaling av lønn og feriepenger. Arbeidstilsynet mottar mange henvendelser som gjelder manglende utbetaling av lønn, og erfarer at det er de arbeidstakerne som har de dårligste forutsetningene for å ivareta sine interesser som er de som er mest utsatt. Mest utsatt er utenlandske arbeidstakere med manglende kunnskap om norske forhold og norsk språk. Arbeidstilsynet legger til grunn at straffeloven § 412 annet ledd vil kunne anvendes av arbeidstakere ved manglende lønnsutbetaling. Men selv om det blir reist straffesak, er det ofte nødvendig å reise sivilt søksmål i tillegg.

Unnlatelse av å inngå skriftlige arbeidsavtaler eller unnlatelse av å fremlegge utkast til skriftlige arbeidsavtaler overfor arbeidstaker, jf. arbeidsmiljøloven § 14-5, bør etter Arbeidstilsynet fremdeles være straffbart. Det foreligger flere tilfeller hvor arbeidsgiver er ilagt straff for



overtredelse av denne bestemmelsen. Anmeldelse vil særlig være aktuelt ved gjentagende brudd og ved unnlattelse av å oppfylle pålegg.

Arbeidstilsynet støtter på denne bakgrunn delvis forslag om å oppheve straffeansvaret for kapittel 14 og 15.

Økt strafferamme

Arbeidstilsynet er positive til en økning av strafferammen, og mener dette gir en god og riktig signaleffekt og vil medføre at strafferammene i arbeidsmiljøloven følger utviklingen som har skjedd i lignende lovgivning.

Arbeidstilsynet ser tydelige utfordringer med utbredt sosial dumping og arbeidsmarkeds kriminalitet. Sosial dumping er den største utfordringen vi har for å opprettholde et anstendig arbeidsliv i Norge. Arbeidstilsynet erfarer at enkelte virksomheter, også utenlandske, blir mer og mer utspekulerte og profesjonelle i forsøket på å omgå regelverket og unndra seg Arbeidstilsynets kontroll. Det er derfor viktig å ha et straffenivå som er avskrekkende, og at det er en reell trussel bak bruddene. Arbeidstilsynet ser det som svært viktig at straffenivået er i samsvar med kriminalitetsbildet og speiler lovbruddenes alvorlighet.

Arbeidsmiljøloven § 19-1

Det er i høringen foreslått å øke strafferammen fra tre måneder til ett år. Arbeidstilsynet har lenge hatt en oppfatning om at strafferammene har vært for lave, og ikke i tilstrekkelig grad har signalisert alvorligheten av de lovbruddene som avdekkes ved tilsynet.

I høringen er naturmangfoldloven trukket fram, som har en strafferamme på fengsel inntil ett år og fengsel inntil tre år ved skjerpene omstendigheter. Arbeidstilsynet mener det er mer naturlig å sammenligne vårt regelverk med forurensingsloven, som har flere klare likhetstrekk med arbeidsmiljøloven. Laveste strafferamme er inntil to år i fengsel, og en strafferamme på fengsel inntil fem år ved skjerpete omstendigheter, jf. § 78 andre ledd:

«Har overtredelsen voldt fare for stor skade eller ulempe, eller det forøvrig foreligger skjerpene omstendigheter, kan fengsel inntil 2 år anvendes, men inntil 5 år dersom overtredelsen har voldt fare for menneskers liv eller helbred.»

Arbeidstilsynet mener det bør være naturlig å se hen til denne bestemmelsen for å få samsvar innenfor miljøregelverket, spesielt ved at det her pekes på «menneskers liv eller helbred». Arbeidstilsynet erfarer at forelegg som utferdiges i dag ikke er avskrekkende nok, og at de useriøse virksomhetene gis adgang til å spekulere i det lave straffenivået. Selv etter å ha betalt forelegg vil de kunne sitte igjen med en økonomisk gevinst.

En heving av strafferammene vil også kunne bidra til å høyne nivået på foreleggene. Selv om forelegg fremdeles vil bli benyttet i de aller fleste tilfellene ved brudd på arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter, vil en økning av strafferammene gi et viktig signal til påtalemyndigheten og domstolene om at også størrelsen på forelegg må økes.

Arbeidstilsynet gjør oppmerksom på at det er brukt ulike ord («bot» og «bøter») i lovtekstene arbeidsmiljøloven § 19-1 og allmenngjøringsloven § 15 første ledd.

Arbeidstilsynet merker seg at straffereglene på arbeidsmiljøområdet ønskes i særlovgivningen fremfor i straffeloven. Slik det er nå, erfarer Arbeidstilsynet at de sammenfallende reglene i



straffeloven ikke brukes. Imidlertid er reglene om inndragning kun hjemlet i straffeloven og ikke i arbeidsmiljøloven.

Dersom straffereglene i sin helhet skal finnes i særlovgivningen, vil det virke mer oversiktlig om også inndragningsregler (og ev. reglene om rettighetstap) også forefinnes i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringslov. På den annen side er det Arbeidstilsynets oppfatning at politiet lettere forholder seg til straffelovgivningen enn særlovgivningen, ettersom straffeloven er «hjemmeområdet» til politiet.

Økt strafferamme ved skjerpene omstendigheter

Arbeidstilsynet er positive til økt strafferamme ved skjerpene omstendigheter. Vi mener imidlertid at forslaget ikke er tilstrekkelig og foreslår at strafferammen økes ytterligere. I avgjørelsen av om det foreligger slike omstendigheter skal det særlig legges vekt på om overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse.

Det vises til forurensningsloven § 78 annet ledd som har høyeste strafferamme på 5 år. Dersom det slippes ut gift i en fabrikk, og det skader arbeidstakerne, er strafferammen inntil ett års fengsel eller inntil tre år ved skjerpene omstendigheter. Dersom giften spres til omgivende bygninger og personer, er strafferammen inntil fem år ved skjerpene omstendigheter.

Allmenngjøringsloven § 15

Arbeidstilsynet støtter forslaget om å innføre fengselsstraff i tillegg til bøtestraff ved uaktsom eller forsettlig overtredelser av allmenngjøringsloven § 15. Ansvarliggjøring av oppdragsgivere er et viktig virkemiddel for å kunne bekjempe sosial dumping, herunder grove brudd på lønns- og arbeidsvilkår, som finner sted lenger nede i kontraktskjeden.

Svært ofte vil det kunne lønne seg å bryte loven. Fengselsstraff i tillegg er derfor svært positivt. Det er videre positivt at det differensieres mellom ordinære og grove overtredelser. Ut i fra alvorligheten av bruddene kan det likevel stilles spørsmål ved om forslaget gir en tilstrekkelig økning av strafferammen.

Arbeidstilsynet viser til at straffenivået må være høyt nok til at arbeidsgiver ikke ønsker å ta risikoen ved å bryte loven. Ut i fra det store omfanget av brudd på allmenngjøringsloven som Arbeidstilsynet avdekker ved tilsyn, ofte basert på tips, har ikke bøtestraff vært tilstrekkelig avskrekkende. Når konsekvensen av slike brudd er bøtestraff, som etter praksis viser seg å ligge på et for lavt nivå, er det ikke avskrekkende nok til at arbeidsgiver opptrer lovlydig.

Lovbruddene er i dag mer alvorlig enn tidligere. Det kan være store økonomisk gevinster knyttet til lovbruddene, og det kan derfor lønne seg å bryte loven, sett hen til risiko for straff og straffenivået.

Straffeansvar for oppdragsgiver

Forslaget innebærer at oppdragsgiver som overtrer plikter i eller i medhold av allmenngjøringsloven § 12, kan straffes ved uaktsomt eller forsettlig brudd med bot eller fengsel inntil ett år.

Manglende oppfyllelse av informasjons- og påseplikt av oppdragsgiver og manglende hjemmel for å utøve reaksjoner ovenfor oppdragsgiver, har ført til at Arbeidstilsynet har hatt store utfordringer med å sikre etterlevelse av allmenngjøringsforskrifter.



Arbeidstilsynet opplever at det er vanskelig å straffeforfølge utenlandske virksomheter ut i fra de virkemidler og den myndighet vi har. Dette fordi virksomhetene enten forsvinner ut av landet etter endt oppdrag, begjærer seg konkurs eller starter nytt firma. Vi erfarer også at de på andre måter organiserer seg bort fra pliktene som følger av regelverket, for eksempel inngår proforma kontrakt med selvstendig næringsdrivende, når det i realiteten foreligger et arbeidsgiver-arbeidstakerforhold. Arbeidstilsynet vurderer det som et stort problem i arbeidet for å bekjempe sosial dumping at det ikke har vært mulig å ansvarliggjøre oppdragsgiver.

Ved å ha adgang til å straffeforfølge oppdragsgiver vil det tvinge oppdragsgiver til å bli mer bevisst med hensyn til hvilke firma det inngås kontrakt med. Videre vil det i løpet av oppdragets varighet kunne bidra til en tettere oppfølging av de plikter som er tillagt oppdragsgiver overfor sin kontraktspart. Dette vil forhåpentligvis kunne bidra til en høyere pris på tjenesten, og at man således knytter til seg seriøse aktører. Arbeidstilsynet antar at en straffesanksjonering i seg selv vil ha god effekt, ved at vi antar dette både virker oppdragende og øker aktsomheten for oppdragsgivere.

Utfordringen med lovforslaget er at reglene i informasjons- og påseplikt er lite presise, og således kan det være vanskelig å bevise brudd. Pliktene er ikke klart angitt i loven, hvordan disse skal oppfylles eller hvilket tidspunkt de inntreffer. Ved bruk av overtredelsesgebyr kreves *klar sannsynlighetsovervekt* for at et lovbrudd er begått, mens i forvaltningssaker legges til grunn det mest sannsynlige faktum. Arbeidstilsynet mener forslaget om medvirkningsansvar får relevans i denne sammenheng.

Grov overtredelse

For å avgjøre om en overtredelse er grov, jf. § 15 annet punktum, vises det i høringsnotatet til at det særlig bør ses hen til hvor stor differanse det er mellom allmenngjort lønn og det som faktisk blir utbetalt.

Høringsnotatet inneholder ingen vurdering av hvorfor maksimal strafferamme i allmenngjøringsloven ikke settes til 3 år, og således harmoniseres med strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1 annet ledd og videre med strafferammen for underslag i straffeloven og grovt underslag jf. §§ 255 og 256.

Forslag til ytterligere endringer

Arbeidstilsynet mener at dagens regelverk, med de foreslåtte endringer, ikke i stor nok grad bidrar til å redusere omfanget og fremveksten av sosial dumping, og useriøse aktører på det norske arbeidsmarkedet. Arbeidstilsynet mener det må en ytterligere lovendring til, slik at bestiller blir ansvarliggjort for brudd på påseplikt, herunder straffeansvar, dersom det gjøres bruk av underentreprenører. Ut fra vår erfaring er det sentralt for å kunne bekjempe sosial dumping at det gis mulighet til å straffe øverste ledd i kontraktskjeden.

Når bestiller (for eksempel byggherre eller bestiller av renholdstjenester) kun har informasjonsplikt, kan bestiller inngå kontrakter/kjøre tjenester for lavest mulig pris, og på den måten knytte til seg useriøse aktører. Bestiller vil ikke ha noen incentiv til å vurdere hvilke kostnader, herunder lønnskostnader, som ligger i kontraktssummen. Bestiller fører ansvaret over på hovedentreprenør, og fraskriver seg således ansvaret for de uverdige forhold som eksisterer lenger nede i kontraktskjeden. Byggherre vil for eksempel ha plikter hjemlet i byggherreforskriften, som er straffesanksjonert, men dette er ikke de samme krav som følger av



allmenngjøringsforskriftene, og dekker derfor ikke de lovbrudd som er klassiske innen sosial dumping.

I forbindelse med at forslag om straffansvar for oppdragsgiver, mener Arbeidstilsynet at det også bør ses på i hvilken grad bestiller bør ilegges påseplikt, uavhengig av om kontraktsparten inngår kontrakt med underleverandører.

Medvirkning til brudd på allmenngjøringsloven

Forslaget innebærer at medvirkning gjøres straffbart på lik linje med arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten. Et straffeansvar for medvirkning i allmenngjøringsloven vil blant annet kunne gjøre det mulig å straffeforfølge en oppdragsgiver. I oppdragsforhold kan det være mange underleverandører og således vanskelig å plassere hovedansvaret. Det kan også være flere i kjeden som opptre lovstridig. Innføring av et medvirkningsansvar for oppdragsgiver ved overtredelse av informasjons- og påseplikt i allmenngjøringsloven § 12, samt innføring av et medvirkningsansvar i allmenngjøringsloven kan således være et viktig virkemiddel i arbeidet mot sosial dumping.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om endring til avkriminalisering av deler av arbeidsmiljøloven, antas å få begrensede økonomiske og administrative konsekvenser for Arbeidstilsynet. Dette gjelder også forslaget om å heve strafferammene i arbeidsmiljøloven § 19-1, samt forslaget om å innføre fengselsstraff for brudd på allmenngjøringsloven.

Det er usikkert om straffeansvaret etter allmenngjøringsloven § 12 vil medføre økt antall anmeldelser. I 2013 ble det gitt 1948 pålegg knyttet til forskrift om informasjons- og påseplikt. Som vist til ovenfor, skal det mindre til av bevis for å gi pålegg enn straff. Det vil likevel kunne være noen tilfeller hvor det kan være aktuelt å anmelde. Å utarbeide anmeldelser er ressurskrevende og det kan anslagsvis legges til grunn at det benyttes et ukeverk per anmeldelse.

Arbeidstilsynet antar at innføring av straffeansvar for overtredelser av informasjons- og påseplikt i allmenngjøringsloven § 12 samt medvirkningsansvar i allmenngjøringsloven vil lede til noen flere anmeldelser. Dermed vil dette også kunne få betydning på ressursbruken i etaten.



Høring av forslag om endringer i arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse og inn- /utleie fra bemanningsforetak og kollektiv søksmålsrett

Generelle bemerkninger til forslaget

Arbeidstilsynet er positive til departementets målsetting om å skape flere arbeidsplasser og at flere på denne måten får mulighet til å oppnå fast ansettelse. Arbeidstilsynet har imidlertid noen kommentarer og suppleringer når det gjelder det faglige grunnlaget for forslagene, den ønskede effekten av dem og konsekvensene de kan få.

I høringsnotatet stilles generelt et spørsmål ved om og i hvor stor grad forskning fra utlandet kan si noe om konsekvensene av midlertidige ansettelser i Norge. Selv om lokale forhold i Norge kan gi noe utslag må det, etter Arbeidstilsynets oppfatning, kunne legges vekt på utenlandsk forskning som viser til arbeidsmiljørisika. Arbeidstilsynet mener det foreligger tilstrekkelig forskningsmessig grunnlag for å kunne si at økt antall midlertidige ansatte vil kunne innebære en økt helserisiko. Dette vil vi utdype i det videre.

Arbeidstilsynet hadde sett det som en fordel om høringsnotatet i større grad hadde foretatt en samlet konsekvensvurdering av endringsforslagene. Arbeidstilsynets bekymring er særlig knyttet til mulige konsekvenser for sårbare arbeidstakergrupper og arbeidsmarkeds kriminalitet. Den økte risikoen forbundet med midlertidig ansettelse tatt i betraktning, anbefaler Arbeidstilsynet varsomhet med en større endring av bestemmelsen.

Generell adgang til midlertidig ansettelse

Adgangen til midlertidig ansettelse er i dag begrenset til nærmere angitte tilfeller i arbeidsmiljølovens § 14-9 første ledd, herunder sesongarbeid og vikararbeid. Adgangen til midlertidig ansettelse bygger på hovedregelen om fast ansettelse, og et utgangspunkt om at midlertidig ansettelse bør begrenses til arbeid av midlertidig karakter. Dersom det ansettes midlertidig i strid med denne bestemmelsen, vil arbeidstaker i utgangspunktet ha krav på fast ansettelse. Arbeidstakeren må selv ta saken til domstolene, eventuelt med hjelp fra fagforening.

I høringsnotatet foreslås innført en generell adgang til midlertidig ansettelse, som innebærer at det ikke må foreligge særskilte grunnlag for å ansette midlertidig. Høringsnotatet inneholder også forslag om at den generelle adgangen til midlertidig ansettelse begrenses i tid, til ni eller tolv måneder, samt begrensninger på adgangen til gjentatt og sammenhengende midlertidig ansettelse på generelt grunnlag for utførelse av samme type arbeidsoppgaver.

Arbeidstilsynet har kun påleggskompetanse i forbindelse med midlertidige ansettelser og innleie av arbeidstakere når det gjelder § 14-9 første ledd siste punktum og § 14-12 tredje ledd. Det vil si at Arbeidstilsynet kan gi pålegg om at arbeidsgiver minst en gang i året drøfter bruken av midlertidig ansettelser og innleie av arbeidstakere med tillitsvalgte. I tillegg veileder Arbeidstilsynet om regelverket om midlertidige ansettelser til arbeidsgivere og arbeidstakere. Arbeidstilsynet har således begrenset myndighet på området, men forslaget vil kunne ha negative konsekvenser for virksomhetenes HMS-arbeid og for utviklingen av arbeidsmarkeds kriminalitet.



Helsekonsekvenser av en generell adgang til midlertidig ansettelse

I den generelle beskrivelsen av sammenhengen mellom midlertidige ansettelser, arbeidsmiljø og helse i høringsbrevets kapittel 2.1.4.5 vises det til økt risiko for flere typer helseproblemer for midlertidige ansatte. Som beskrevet viser en klar overvekt av studier at det foreligger en forhøyet risiko for arbeidsskader blant midlertidig ansatte.

Helsekonsekvensene av midlertidig ansettelse vil variere med hva slags arbeidsforhold det dreier seg om. Høylønte, etterspurte oppdragstakere vil ha færre problemer og mindre utrygghet enn eksempelvis tilkallingsvakter i såkalte «0%-stillinger» (arbeidsgiver tilkaller når det er arbeid å utføre). Fordelingen etter kjønn, alder og nasjonalitet varierer for de forskjellige typene av midlertidighet, og det er også bransjeforskjeller. Det er derfor vanskelig si noe generelt om hvilke faktorer som kan føre til negative helsekonsekvenser for midlertidig ansatte, men følgende fire faktorer er viktige:

1. Arbeid gjennomføres kontinuerlig på nye arbeidssteder.
 - Arbeidets tidsbegrensede karakter skaper risiko fordi arbeidere ikke er kjent med farer i stadig endrede og ukjente omgivelser.^{1 2}
2. Mangelfull HMS-opplæring
 - HMS-opplæring for arbeidstakere på tidsbegrenset oppdrag blir ofte sløffet. Mangel på HMS-opplæring er en kjent risikofaktor for arbeidsskader.^{3 4}
3. En betydelig del av arbeidstakerne på midlertidige oppdrag har ikke norsk som morsmål.
 - Med dette kommer språk- og kulturelle utfordringer. HMS-opplæring kan skje på et språk arbeidstakerne ikke forstår.^{5 6}
4. Arbeidstakere i midlertidig arbeid mangler ofte kunnskap om lovpålagt opplæring og verneutstyr.
 - Noen arbeidstakere kjenner til kravene, men velger å se bort fra dem fordi de helst vil bli betraktet som «samarbeidsvillige og ikke bråket» for å øke sannsynligheten for å få det neste oppdraget eller fast ansettelse.^{7 8 9}

¹ Institute for Work & Health, *Understanding the management of injury prevention and return to work in temporary work agencies - Summary of study findings and policy implications*, 2013, se særlig punkt 3 under *What did the researchers find?* (http://www.iwh.on.ca/system/files/documents/temp_work_agency_plain-language_summary_2013_04_05.pdf).

² Se også <http://www.iwh.on.ca/at-work/69/study-finds-persistence-of-higher-injury-risk-for-new-workers>

³ Europaparlamentets rapport *Occupational Health and safety risks for the most vulnerable workers*, 2011, se side 96 første avsnitt ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464436/IPOL-EMPL_ET\(2011\)464436_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464436/IPOL-EMPL_ET(2011)464436_EN.pdf)).

⁴ Sanwald, A, Theurl E. *Atypical employment and health: A meta-analysis*, University of Innsbruck, se særlig side 13 fjerde avsnitt (<http://eeecon.uibk.ac.at/wopec2/repec/inn/wpaper/2014-15.pdf>)

⁵ Arbeidstilsynet, Kompass Tema nr. 2 2012 *Arbeidsskader blant utenlandske arbeidstakere*, se særlig side 5 første avsnitt.

⁶ Europaparlamentets rapport *Occupational Health and safety risks for the most vulnerable workers*, 2011, se side 8 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464436/IPOL-EMPL_ET\(2011\)464436_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464436/IPOL-EMPL_ET(2011)464436_EN.pdf)).

⁷ Europaparlamentets rapport *Occupational Health and safety risks for the most vulnerable workers*, 2011, se side 14 første avsnitt og side 96 første avsnitt ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464436/IPOL-EMPL_ET\(2011\)464436_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464436/IPOL-EMPL_ET(2011)464436_EN.pdf)).

⁸ Institute for Work & Health, *Understanding the management of injury prevention and return to work in temporary work agencies - Summary of study findings and policy implications*, 2013, se særlig punkt 3 under *What did the researchers find?* (http://www.iwh.on.ca/system/files/documents/temp_work_agency_plain-language_summary_2013_04_05.pdf).



Disse faktorene gir utslag i økt risiko for flere typer helseproblemer. Arbeidstilsynet finner at det er faglig belegg for å legge til grunn at midlertidig ansettelse gir økt risiko for ulike helseplager. Midlertidig ansatte er like uensartede som fast ansatte. Den konkrete risikoen vil naturlig nok variere både ut fra bransje, stillingsprosent, organisatoriske og individuelle forskjeller. I høringsnotatet knyttes helserisikoen ved midlertidig ansettelse til økt risiko for arbeidsskader, psykiske plager og allmenn helsetilstand. Det er Arbeidstilsynets oppfatning at midlertidige ansettelser også gir flere uheldige konsekvenser enn de som er angitt i høringsnotatet.

I det følgende redegjøres det for de ulike helserisikoene for midlertidig ansatte.

Økt risiko for arbeidsulykker

Midlertidig ansettelse er forbundet med en forhøyet risiko for arbeidsskader og de vurderer sin allmenne helsetilstand som dårligere enn fast ansatte. Dette står under punkt 2.1.4.5 i høringsnotatet: «*En klar overvekt av studier finner en forhøyet risiko for arbeidsskader blant midlertidig ansatte*». Dette er i tråd med STAMIs rapport *Midlertidige ansettelsesformer og helse – en kunnskapsoversikt* fra 2014, som beskriver ulike helsekonsekvenser for midlertidig ansatte, noe som også er gjengitt i høringsnotatet, hvor det uttales at «*en overvekt av studier viste også at midlertidig arbeidstakere hadde en høyere risiko for yrkesskader, men at sykefraværet var lavere*». ¹⁰

I tillegg til utenlandsk forskning på området, finansierte Arbeidstilsynet i 2007 et prosjekt hvor det ble sett på andelen midlertidig ansatte som ble behandlet ved legevakten i Trondheim Kommune i løpet av en seksmåneders periode. I bygg- og anleggssektoren stod de midlertidige ansatte for om lag 30 % av alle skader som ble behandlet ved Trondheim Kommune legevakt, mens bare 5 % av arbeidstakerne i bygg- og anlegg var midlertidig ansatt, i følge SSBs tall fra

⁹ CDC, The Changing Organization of Work and the Safety and Health of Working People, se side 11 siste avsnitt, <http://www.cdc.gov/niosh/docs/2002-116/pdfs/2002-116.pdf>

¹⁰ Noen studier om sammenhengen mellom midlertidige ansettelser som viser det samme:

- Associations between temporary employment and occupational injury: what are the mechanisms? <http://oem.bmj.com/content/63/6/416.full>
- Occupational accidents in temporary work <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11676190?dopt=Abstract>
- Comparison of the incidence rate of occupational injuries among permanent, temporary and immigrant workers in Friuli-Venezia Giulia <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18488952>
- The health of permanent workers and workers with precarious employment: a literature review <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21666349>
- Temporary workers in Washington state. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19618410?dopt=Abstract>
- The hidden costs of fixed term contracts: the impact on work accidents (London School of Economics) http://eprints.lse.ac.uk/20064/1/The_Hidden_Costs_of_Fixed_Term_Contracts_the_Impact_On_Work_Accidents.pdf
- Individual and occupational factors related to fatal occupational injuries: A case-control study <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0001457510002071>
- Atypical employment and health: A meta-analysis. <http://eeecon.uibk.ac.at/wopec2/repec/inn/wpaper/2014-15.pdf>
- EU rapport om sårbare arbeidstakere har omtalt midlertidige arbeidstakere 87 ganger i rapporten. Det er fordi disse arbeidstakere er sårbare mht. skader og sykdommer og har en høyere risiko for å bli skadet eller syk. Rapporten er laget av et tverrfaglig miljø for DG employment. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464436/IPOL-EMPL_ET\(2011\)464436_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464436/IPOL-EMPL_ET(2011)464436_EN.pdf)
- Det amerikanske Arbeidstilsyn lanserte i 2013 en egen satsing for å beskytte midlertidig arbeidstakere. Denne beslutningen ble tatt fordi deres data viser en høyere skaderisiko for midlertidig mot fast ansatte. https://www.osha.gov/temp_workers/index.html



AKU (Arbeidskraftundersøkelse). Når det gjelder helse- og sosialtjenester var andelen midlertidige ansatte om lag 15 %, mens de stod for 30 % av antall behandlede.

Arbeidstilsynets undersøkelse av arbeidsskader blant unge arbeidstakere i bygg og anlegg (2009) viste at 54 % av de skadede var i midlertidige stillinger. Dette bekreftes av norske forskningsdata fra undersøkelser gjennomført av IRIS og NTNU. Europakommisjonens rapport viser at unge arbeidstakere har 40 % høyere risiko for å bli skadet enn arbeidstakere i andre aldersgrupper.

Flere internasjonale undersøkelser viser at arbeidstakere i midlertidig arbeid ikke melder skader fordi de frykter å miste det neste oppdraget eller ikke har kjennskap til sine erstatningsrettigheter. De vil gjerne bli betraktet som sunne og friske for neste oppdrag.

Underrapportering av skader er merkbart for denne gruppen, men forskning fra Spania, Frankrike, Tyskland og Sveits samt USA, Canada og Australia tyder likevel på forhøyet risiko for arbeidsskader blant midlertidige arbeidere sammenlignet med faste arbeidere. Det samme bekrefter også Europakommisjonens rapport om sårbare arbeidere og det Europeiske arbeidsmiljøorganet EU OSHA. Den forhøyede skaderisikoen viser seg å være hovedsakelig for midlertidige arbeidere i ulykkesutsatte næringer.

Økt risiko for andre helsebelastninger

I tillegg til arbeidsrelaterte skader vil midlertidig ansatte generelt sett, i større grad enn fast ansatte, ha økt risiko for andre helsebelastninger.

I STAMIs rapport *Midlertidige ansettelsesformer og helse – en kunnskapsoversikt* fra 2014 uttales det at «Helserisikoen kan være høyere i midlertidige jobber med høy grad av usikkerhet og ustabilitet. Helsерisikoen kan også være høyere blant midlertidige ansatte i land med lavt antall midlertidig ansatte og lav arbeidsledighet». Helsekonsekvenser av midlertidig arbeid synes å være relatert til grad av stabilitet og forutsigbarhet i midlertidige stillinger. For eksempel er det studier som finner at ansatte i midlertidig stillinger uten fastsatt tidsavgrensning har økt risiko for psykisk plager sammenliknet med ansatte i midlertidig tidsavgrensede stillinger. En forklaring kan være at ustabil sysselsetting kan medføre økt eksponering for usikkerhet, dårlige arbeidsbetingelser eller "undersysselsetting" (dvs. usikkerhet i ansettelsesforholdet, lave lønninger, ufrivillig deltid eller sesongarbeid, mangel på sosial trygghet, helsetjenester, pensjon etc., lavt nivå av fagorganisering, og jobber som krever mindre dyktighet).

Midlertidige ansatte har høyere forekomst av psykiske plager enn fast ansatte. Dette kan skyldes graden av stabilitet og forutsigbarhet i arbeidsforholdet. Sammenhengen mellom midlertidig stilling og økt risiko for psykiske plager kan variere mellom land og sektorer på grunn av blant annet ulike definisjoner.

Også i Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* vises det i kapittel 5.3.5 *Mellombels tilsette*, til at midlertidig ansatte ifølge internasjonale studier har en større risiko for psykiske plager, men at det ikke er økt risiko for muskel- og skjelettplager eller andre kroppslige plager. I meldingen går det også frem at de som har dårlig helse og er på korte kontrakter har større risiko for å falle helt ut av arbeidsmarkedet.

STAMI mener det er vanskelig å studere effekten av midlertidig ansettelse på helse isolert fra andre aspekter av arbeidslivet, og dermed vanskelig å uttale seg generelt om effekten av



midlertidig ansettelse på helse. STAMI viser videre til at det foreligger enkelte studier fra nordiske og europeiske land, men det er ikke funnet studier fra norsk arbeidsliv.

Arbeidstilsynet er enig i at nasjonale forhold har innvirkning på risikoen på helse. I Norge er for eksempel trygdeordninger et helsemessig bedre alternativ enn arbeid for en del av de minst etterspurte på arbeidsmarkedet, fordi jobbtildningene de får er utrygge og dårlige. Arbeidstilsynet er imidlertid ikke enig i at dette betyr at studier fra andre nordiske og europeiske land ikke kan legges til grunn for vurderinger av norske forhold. Selv innenfor det enkelte land vil effektene variere med lokale arbeidsmarkedsforhold, uten at det taler mot generelle lovregler. Omfanget av midlertidighet øker for eksempel gjerne lokalt parallelt med økende lokal arbeidsløshet, og det kan påvirke helseeffektene.

Arbeidstilsynet mener det er tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om sammenhengen mellom negative helseeffekter og midlertidighet fra internasjonal forskning, inkludert forskning fra de andre nordiske landene. Det er grunn til å håpe at de negative utslagene kan dempes noe av norske trygdeordninger og av andre vernebestemmelser i arbeidsmiljøloven. Men når det entydig er påvist helserisiko i andre land ved bruk av midlertidig ansettelse må dette kunnskapsgrunnlaget også kunne legges til grunn som underlag for eventuelle lovendringer i Norge.

Konsekvenser av midlertidige ansettelser for HMS-arbeidet i virksomhetene

En økt andel midlertidig ansatte vil kunne påvirke HMS-arbeidet i virksomhetene. Det er Arbeidstilsynets oppfatning at bruk av midlertidig ansatte vil kunne utgjøre en helserisiko også for andre ansatte i virksomheten.

Midlertidig ansatte har en dårligere tilknytning til arbeidsplassen, får mindre HMS-opplæring og tar mindre del i HMS-arbeidet i virksomheten. Dette bekreftes blant annet i Europakommisjonens rapport *Occupational health and safety Risks for the most vulnerable Workers* fra 2011. Rapporten viser blant annet at unge, innvandrere, og arbeidstakere i midlertidig arbeid har høyere risiko for arbeidsulykker. I denne rapporten er det også vist at arbeidstakere i midlertidig arbeid har mindre tilgang til HMS opplæring, samt at de midlertidige var mer tilbakeholdne enn de fast ansatte med å si ifra om dårlig arbeidsmiljø. LOs tillitsvalgundersøkelse fra 2013 bekrefter det samme da kun 35 % av bedriftene hadde gjennomført HMS opplæring for sine innleide arbeidstakere.

Et velfungerende partssamarbeid er en forutsetning for et godt HMS-arbeid i virksomhetene. Midlertidig ansatte har dårligere tilknytning til arbeidsplassen, og Arbeidstilsynet antar at tilknytningen til de lokale partene også er dårligere enn hos fast ansatte. I tillegg er midlertidig ansatte i praksis avskåret fra å ta del i det lokale partssamarbeidet. En økning i andelen og antallet midlertidig ansatte vil dermed gi et mindre representativt og mindre effektivt HMS-arbeid i virksomhetene.

Behov for økt fleksibilitet?

Under punkt 6 i høringsbrevet vises det til at virksomhetene har et ønske om en større fleksibilitet, enn det loven gir adgang til i dag. Dette gjelder særlig i forbindelse med nyetableringer og omstruktureringer. Det vises til at en adgang til generell midlertidig ansettelse vil medføre at det blir lettere for virksomheten å skape flere arbeidsplasser.



Det fremgår av høringsbrevet at ca. 8,3 % av alle arbeidstakere i Norge var midlertidig ansatt i 2013. Tallet bygger på SSBs Arbeidskraftundersøkelse (AKU). Denne omfatter bare personer registrert som bosatt i Norge, og inkluderer altså ikke utenlandske arbeidstakere på kortvarig opphold. Ansatte i vikarbyrå eller utleiefirma skal i utgangspunktet ikke registreres som midlertidig ansatte, selv om det trolig skjer i noen tilfeller, og selv om noen av disse firmaene ikke betaler lønn mellom oppdragene. Gruppen utgjør en liten, men økende del av de sysselsatte, og utgjør i visse næringer et betydelig innslag.

Registreringen er altså per i dag litt usikker i AKU. Dette kan forklare hvorfor andelen midlertidig ansatte i Norge tilsynelatende ligger stabilt, til tross for mange tegn på at kategorien øker. Arbeidstilsynet mener det er viktig å kunne følge utviklingen om avvik fra hovedregelen om faste ansettelser med bedre indikatorer og beskrivelser.

Varighet

Forutsatt at forslaget om adgang til midlertidig ansettelse på generelt grunnlag vedtas, vil Arbeidstilsynet i det følgende komme med noen kommentarer til utformingen av bestemmelsen. I høringsnotatet foreslås at varigheten på den generelle adgangen til midlertidig ansettelse maksimalt skal være ni eller tolv måneder. Departementet ønsker høringsinstansenes syn på maksimum varighet for en midlertidig ansettelse på dette grunnlaget.

Etter Arbeidstilsynets vurdering er det hensiktsmessig at maksimum varighet for en midlertidig ansettelse settes til 12 måneder. Dette vil være i tråd med bestemmelsen om fortrinnsrett til ny ansettelse, jf. arbeidsmiljøloven § 14-2, som krever at ansettelse i minst tolv måneder de siste to årene.

Generell adgang til midlertidig ansettelse – begrensninger

Departementet foreslår i høringsbrevet at arbeidsgivers begrensninger til videre midlertidig ansettelse på samme grunnlag enten skal utformes som en skjønnsmessig regel, eller ved at arbeidsgiver ilegges en karantene i en bestemt tidsperiode for når ny avtale om midlertidig ansettelse på generelt grunnlag kan inngås. Mer konkret foreslår departementet at slik ny midlertidig ansettelse ikke kan skje «umiddelbart» eller «først [...] etter ni/tolv måneder». Departementet ber om innspill til valget mellom en skjønnsmessig eller fast begrensning.

Arbeidstilsynet støtter at det, dersom det innføres en generell adgang til midlertidig ansettelse, gis begrensninger for ny midlertidig ansettelse på generelt grunnlag. Arbeidstilsynet støtter også forslaget om at det bør gis bestemmelser som begrenser muligheten til å flytte oppgaver som er under karantene over på andre midlertidig ansatte. Arbeidstilsynet registrerer at høringsnotatet ikke vurderer hvordan det i praksis kan sikres at bestemmelsen overholdes, og av hvem.

Arbeidstilsynet antar at som i dag vil eventuelle brudd på bestemmelser om midlertidig arbeid prøves ved at den midlertidig ansatte prøver lovligheten av ansettelsen for domstolene, og hevder at det foreligger et fast ansettelsesforhold, også der ulovligheten følger av brudd på begrensningene i den generelle adgangen til midlertidig ansettelse. Arbeidstilsynet antar videre at der det ansettes midlertidig på ny i samme stilling, eller før karantenetiden er gått ut, er det den siste midlertidige ansettelsen som må være fast.

I bestemmelsene som er foreslått er begrensningen i adgang til ny midlertidig ansettelse på generelt grunnlag knyttet til ansettelse for «utførelse av samme arbeidsoppgaver». Hva som er



«samme arbeidsoppgaver» er et vanskelig vurderingstema, som skal vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle og hvor det ikke er mulig å angi på forhånd hvilke tilfeller som er omfattet av begrensningene. Dette kan medføre at anvendelsen av bestemmelsen blir vanskelig for arbeidsgiver.

Videre blir brudd på bestemmelsen enda vanskeligere å håndheve for den aktuelle arbeidstakeren. Denne arbeidstakeren vil ikke sitte på vurderinger arbeidsgiveren har gjort om hva som er «samme arbeidsoppgaver», og vil ikke nødvendigvis ha informasjon om hvem som utførte disse arbeidsoppgavene «umiddelbart» før, eller for mindre enn 9/12 måneder siden. Denne informasjonsmangelen vil også i stor grad kunne ramme en eventuell fagforening på arbeidsplassen. Ettersom søksmål fra den aktuelle arbeidstakeren, eventuelt fagforening, er den eneste mulighet for håndheving av bestemmelsen, er en faktisk adgang til informasjon om «samme arbeid» en forutsetning for at ulovlige midlertidige ansettelse blir overprøvd og bestemmelsen fulgt.

Høringsnotatet inneholder ingen vurderinger av om det bør innføres tiltak for å hindre omgåelser av regelverket, eksempelvis ved at arbeidsgiver plikter å angi hvilken stilling eller hvilke arbeidsoppgaver den midlertidige ansettelsen innebærer, og på hvilket rettslig grunnlag ansettelsen er gjort.

Videre innehar notatet ingen en beskrivelse av forholdet til bestemmelsen om fortrinnsrett til ny stilling, jf. arbeidsmiljøloven § 14-2, herunder hvorvidt arbeidstaker som har vært midlertidig ansatt på generelt grunnlag oppfyller kriteriene for fortrinnsrett.

Forenkling av gjeldende hovedregel om midlertidig ansettelse

Departementet skriver i høringsbrevet at det ikke er enkelt å vite *når* det er adgang til å inngå avtale om midlertidig ansettelse og foreslår en forenkling og tydeliggjøring av arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a. Departementet presiserer at denne endringen ikke er ment å innebære en materiell endring.

Lovforslaget går ut på å fjerne begrepet «arbeidets karakter» og kravet om at «arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten». Forslaget innebærer at midlertidig ansettelse skal kunne gjøres «når arbeidsoppgavene er av tidsbegrenset varighet».

Det er etter Arbeidstilsynets erfaring en etablert oppfatning blant arbeidsgivere, arbeidstakere og andre, at fast ansettelse er hovedregelen og at det stilles strenge krav til grunnlaget for å ansette midlertidig. Bestemmelsen har vært utformet slik den fremstår i dag over lengre tid og innholdet er derfor godt kjent. Arbeidstilsynet ser derfor ikke behovet for å endre på denne.

Endringer i fireårsregelen

Arbeidsmiljøloven § 14-9 femte ledd bestemmer at arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter første ledd bokstav a og b, skal anses som fast ansatt, slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt fireårsregelen bør utvides til å omfatte flere grunnlag og hvorvidt den bør reduseres til tre, eventuelt to år.

Arbeidstilsynet er enig i at fireårsregelen bør utvides til å omfatte forslaget om en generell adgang til midlertidig ansettelse. Arbeidstilsynet er også enig at regelen bør reduseres til tre, eventuelt to år.



Oppsigelse av midlertidige arbeidsavtaler i avtaleperioden

Departementet opplyser i høringsbrevet at det er en viss usikkerhet om rettstilstanden når det gjelder spørsmålet om et midlertidig arbeidsforhold er oppsigelig etter oppsigelsesreglene i arbeidsmiljøloven i løpet av avtaleperioden. Det foreslås derfor at dette presiseres i arbeidsmiljøloven § 14-9 femte ledd nytt andre punktum.

Arbeidstilsynet støtter forslaget.

Vilkår for utleie fra bemanningsforetak

Departementet er etter en samlet vurdering kommet til at hensynet til arbeidstakerne og til hvordan det norske arbeidsmarkedet er organisert og regulert, taler for at innleie fra bemanningsforetak ikke skal kunne foretas midlertidig på generelt grunnlag. Det foreslås derfor at gjeldende regler om adgangen til innleie fra bemanningsforetak videreføres uendret. Arbeidstilsynet er positive til at gjeldende regler om adgangen til innleie fra bemanningsforetak videreføres uendret. Vi vil imidlertid uttrykke bekymring for eventuell omgåelse av dette unntaket og savner vurderinger av tiltak for å hindre slik omgåelse. Dette gjelder spesielt ettersom det også foreslås å oppheve fagforeningenes søksmålsrett ved ulovlig innleie.

Unntak fra bestemmelsene om likebehandling ved utleie fra bemanningsforetak

Departementet fremmer forslag om forskrift om unntak fra bestemmelsene om likebehandling ved utleie fra bemanningsforetak med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 14-12 a tredje ledd. Forslaget innebærer at bestemmelsene om likebehandling i § 14-12 a første ledd kan fravikes etter avtale med fagforening med innstillingsrett, forutsatt at det generelle vernet av de utleide arbeidstakerne respekteres, og at avtalen inneholder kompenserende bestemmelser dersom tariffavtalen innebærer at rettighetene til likebehandling reduseres.

Departementet viser i høringsnotatet til at bemanningsbransjen er vanskelig å organisere på arbeidstakersiden, som følge av høy turnover, korte ansettelsesforhold, at de utleide arbeidstakerne sjelden møtes og ikke har noen felles arenaer, og at utenlandske arbeidstakere på korttidsopphold i Norge ikke ønsker å organisere seg. I høringsbrevet vises det til at en adgang til å fravike likebehandlingsreglene vil kunne fremme større organisering i bransjen.

En slik adgang vil etter vårt syn ikke forandre på de systematiske forholdene som skaper lav arbeidstakerorganisering i bransjen, som av høy turnover og korte ansettelsesforhold, manglende møteplasser og utenlandske arbeidstakere. Arbeidstilsynet er skeptisk til om en adgang til fravikelse av likebehandlingsprinsippet alene vil veie opp for disse forholdene og medføre en økning i arbeidstakerorganiseringen som gir tilstrekkelig grunnlag for reelle forhandlinger om lønns- og arbeidsvilkår i bransjen.

Arbeidstilsynet bemerker også at det må presiseres at en eventuell fravikelse av bestemmelsene om likebehandling i § 14-12 a første ledd begrenses av allmenngjøringsforskriftene og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Partene i og nivå på tariffavtalen

Arbeidstilsynet støtter høringsnotatet i at det er partene i utleievirksomheten som må være parter i tariffavtalen.



Arbeidstilsynet er videre enig i at en eventuell adgang til å avtale fravikelse av likebehandlingsprinsippet ikke bør legges til lokalt plan. Det er riktig at det er en fare for at lokale tillitsvalgte kan settes under press fra arbeidsgiver. Det er videre vanskelig å sikre, eller kontrollere, at det er realitet i slike lokale fagforeninger, for eksempel at arbeidstakerrepresentantene ikke er utpekt av arbeidsgiver.

Det generelle vernet av utleide arbeidstakere må respekteres

I høringsnotatet presiseres at vilkåret om at det generelle vernet av utleide arbeidstakere må respekteres, innebærer at dersom elementer av likebehandlingskravet fravikes, må det i tariffavtalen inntas bestemmelser som kompenserer for dette. Arbeidstilsynet forstår det slik at avtaler der deler av likebehandlingskravet fravikes til arbeidstakernes ulempe, må kombineres med bedre vilkår på andre områder. Departementet viser til at det nivået for lønns- og arbeidsvilkår som likebehandlingsreglene gir vil utgjøre et utgangspunkt for forhandlinger mellom partene.

Arbeidstilsynet ser flere praktiske vansker med gjennomføringen av en slik bestemmelse. For eksempel vil nivået for lønns- og arbeidsvilkår som likebehandlingsreglene gir kunne variere stort for den samme arbeidstakergruppen i bemanningsselskapet, noe som gjør det vanskelig å fastslå hva utgangspunktet for vurderingen av fravikelse og kompenserende tiltak er.

Forholdet til utenforstående arbeidstakere

Departementet ønsker innspill på hvordan arbeidstakere som ikke er omfattet av tariffavtale som fraviker likebehandlingsprinsippet skal håndteres. Det skisseres to alternative ordninger. Det første innebærer at det gis anledning til å gi tariffavtalen virkning for de øvrige arbeidstakerne dersom et kvalifisert antall av arbeidstakerne er omfattet av tariffavtalen. Det andre alternativet gir arbeidsgiver som er bundet av tariffavtale adgang til å benytte denne for alle ansatte i samme arbeid, uten begrensning på hvor stor andel av arbeidstakerne som er del i tariffavtalen.

Mange ikke-organiserte arbeidstakere får i dag rettigheter som følger av tariffavtale, ved at disse tas inn i arbeidsavtalen. Dette følger av at tariffbundet arbeidsgiver er forpliktet til ikke å inngå arbeidsavtaler med utenforstående arbeidstakere med vilkår i strid med tariffavtalen. For tariffavtaler som strider med likebehandlingsprinsippet stiller dette seg annerledes. I disse tilfellene vil det være snakk om at to arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner avtaler å fravike tredjepersons rettigheter fastsatt i lov. Det er videre uklart hvilken praktisk anledning denne arbeidstakeren har til å protestere mot eller overprøve tariffavtalen og om den er i overensstemmelse med likebehandlingsprinsippet. Arbeidstilsynet er på denne bakgrunn skeptisk til at tariffavtale som fraviker likebehandlingsprinsippet skal kunne utvides til de øvrige arbeidstakerne.

Kontroll og overprøving

Etter vikarbyrådirektivets artikkel 10 skal det finnes administrative eller rettslige framgangsmåter som gjør det mulig å håndheve forpliktelsene som følger av direktivet. Arbeidstilsynet savner omtale av hvordan dette kan gjøres og hvem som skal sikre at eventuelle tariffavtaler som fraviker likebehandlingsprinsippet ikke er i strid med den foreslåtte forskriftens bestemmelse om at det generelle vernet skal opprettholdes. Videre savnes vurderinger av forholdet mellom Arbeidsretten og de ordinære domstolene på området.



Utforming

Arbeidstilsynet finner utformingen av den foreslåtte forskriften § 2 noe uklar. Den lyder som følger:

«Det generelle vernet av de utleide arbeidstakerne må i alle tilfelle respekteres. Dersom tariffavtalen innebærer at rettighetene til likebehandling reduseres, må det inntas bestemmelser i avtalen som kompenserer for dette.»

Vilkåret om at «rettighetene til likebehandling reduseres» er noe upresis og vanskelig å forstå. Dessuten vil bestemmelsen om at det generelle vernet av de utleide arbeidstakerne må respekteres bety at arbeidstakerne likevel skal ha rettigheter *på samme nivå*, om ikke akkurat de samme rettighetene. De vil fremdeles ha et visst vern som følge av likebehandlingsprinsippet. Det er derfor uheldig at bestemmelsen viser til at rettighetene *reduseres*. Et alternativ til utforming av vilkåret kan være «Der det i tariffavtale avtales ordninger om vikarers arbeids- og ansettelsesvilkår som avviker fra arbeidsmiljøloven § 14-12a første ledd til arbeidstakerens ugunst...»

Videre er det uklart hva det innebærer at det må *«inntas bestemmelser i avtalen som kompenserer for dette»*. Det er ikke *bestemmelser* i avtalen som skal kompensere, men rettighetene bestemmelsene gir. Det er videre uklart hva som skal kompenseres. Et alternativt forslag er: «skal avtalen ha kompenserende rettigheter eller vilkår til gunst for de utleide arbeidstakerne, slik at det generelle vernet av de respekteres».

Solidaransvar for innleier

Arbeidstilsynet har ingen kommentarer til forslaget.

Søksmålsrett for fagforeninger om ulovlig innleie

Høringsforslaget foreslår at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 17-1 femte ledd oppheves. Bakgrunnen er at fagforeningene har andre tilstrekkelige prosessuelle virkemidler til å ivareta egne og medlemmenes interesser. Det vises i høringsbrevet til at det foreligger flere eksempler i nyere rettspraksis på at fagforeninger har erklært partshjelp til støtte for et medlem i en sak for domstolene, jf. tvisteloven § 15-7 første ledd bokstav b. Det opplyses at fagforeningene uansett vil ha muligheten til å forfølge saker om brudd på eventuelle tariffavtalte vilkår om innleie ved å reise søksmål for Arbeidsretten.

Arbeidstilsynet har ingen kommentarer til forslaget, men viser til våre merknader i innledningen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene når det gjelder midlertidig ansettelse, utleie fra bemanningsforetak og kollektiv søksmålsrett finnes i bestemmelser hvor Arbeidstilsynet ikke kan følge opp eventuelle brudd med reaksjoner. Arbeidstilsynet har imidlertid et veiledningsansvar knyttet til bestemmelsene. Veiledning gis til arbeidstakere, arbeidsgivere, partene i arbeidslivet, media m.fl. Dette innebærer at Arbeidstilsynet må ha tilstrekkelig kompetanse på områdene for å kunne ivareta veiledningsansvaret på en god måte. I tillegg vil det være behov for å oppdatere og eventuelt utvikle informasjonsmateriell både på internettsidene og i form av faktaark, publikasjoner, brosjyrer o.l.



Høring om endringer av endringer i arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid

Generelle bemerkninger til forslaget:

Forslaget bygger på Sundvollen-erklæringen, hvor det fremgår at formålet med endringene er å myke opp arbeidsmiljøloven når det gjelder gjennomsnittsberegning, alternative turnusordninger og overtid. Dette for å sikre økt fleksibilitet for virksomhetene og den enkelte arbeidstaker uten at totalbelastningen for arbeidstakerne øker.

Arbeidstilsynet vil innledningsvis knytte noen generelle kommentarer til forslaget.

Arbeidstid og midlertidig ansettelse

Det er viktig å se forslagene om endring i arbeidstidsbestemmelsene i sammenheng med utvidelsene i adgangen til å benytte midlertidige tilsetninger. Kombinasjonen av midlertidig ansettelse og lange arbeidsdager gir samlet sett et resultat som kan være belastende for arbeidstaker.

De konsekvensene Arbeidstilsynet forventer av de foreslåtte endringene i arbeidstidsbestemmelsene vil kunne forsterkes i negativ retning av endringsforslagene som gjelder adgangen til å benytte midlertidige ansettelser. Vi har likevel valgt å kommentere endringsforslagene for henholdsvis arbeidstid og midlertidig arbeid hver for seg.

Arbeidstid og hvile

Forslagene om gjennomsnittsberegning og overtid innebærer lengre arbeidsdager i perioder for arbeidstakerne. Det er i høringsnotatet vist til at de foreslåtte endringer ikke øker totalbelastningen for arbeidstakerne. Arbeidstilsynet vil presisere at det ikke bare er den totale mengde arbeid og fritid som har betydning for arbeidstakernes helse og sikkerhet, men også fordelingen av den. Det er eksempelvis mer belastende å arbeide flere lange dager etter hverandre for så å ha lengre perioder fri, enn det er å arbeide etter en fast rytme med mindre daglig belastning.

Dette betyr at selv om totaltimetallet for henholdsvis gjennomsnittsberegning og overtid pr år er konstant, vil forslaget innebære en økt belastning for arbeidstakerne. Arbeidstilsynet understreker i den forbindelse at søvn og restituerende hvile er et *daglig* behov. Derfor er maksimumslengden for *daglig* arbeidstid og minimumslengden av den *daglige* arbeidsfrie perioden viktigst for arbeidstakers helse og sikkerhet. Belastningen ved ufullstendig restitusjon før ny arbeidsdag, kan ikke fullt ut oppveies av lange friperioder på et senere tidspunkt.

Høringsnotatet bruker delvis begrepet «hvile» synonymt med arbeidsfri periode. Arbeidstilsynet viser til at denne perioden ikke nødvendigvis er en hvileperiode. De fleste arbeidstakere kan bare bruke en del av perioden (vanligvis rundt 50 %, med store variasjoner) til hvile og søvn. Kortere arbeidsfrie perioder enn lovens minimum på 11 timer, vil vanligvis ikke gi tilstrekkelig tid for søvn og restituerende hvile, selv når perioden legges med start i timene før midnatt og dermed optimal mulighet for søvn. Hvis den arbeidsfrie perioden legges til dagtid, vil de færreste oppnå mer enn noen få timers søvn.

Avtalenivå

Forslaget synes i stor grad å legge opp til selvvalgte arbeidstidsordninger. Det vises blant annet til at innflytelse over egen arbeidstid kan redusere negative virkninger av bl.a. skiftarbeid. Arbeidstilsynet er enig i at det er av stor betydning for mange arbeidstakere å ha innvirkning på



egen arbeidstid. Det presiseres likevel at vilkår om individuelle samtykker ikke innebærer en sikkerhet mot uheldige fysiske eller psykiske belastninger. Ved trøtthet og søvnmangel er det normalt å overvurdere egen arbeidsevne og yteevne, for eksempel årvåkenhet, reaksjonstid, evne til å fatte beslutninger osv. Vurderingen av hvilke arbeidstidsordninger man mestrer bør derfor ikke alltid overlates til den enkelte, da dette kan få konsekvenser for helse og sikkerhet både for arbeidstaker selv og andre.

En forskyvning fra kollektive til individuelle arbeidstidsavtaler innebærer en nedtoning av det kollektive systemets rolle. Spørsmålet da blir hvilken reell innflytelse den enkelte arbeidstaker har. Fagforeningenes posisjon og forhandlingsstyrke skal oppveie en del av det ubalanserte styrkeforholdet som er mellom den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver.

Andre konsekvenser av forslaget

De fremgår av høringsnotatet at det blir viktig å følge utviklingen for å se om endringene får negative helsemessige konsekvenser, og om arbeidstakere vil stå kortere i arbeid dersom reglene endres. Erfaringsmessig er det særlig i forhold til utenlandsk arbeidskraft at reglene om arbeidstid utnyttes maksimalt. Nettopp i forhold til denne gruppen vil det være vanskelig å følge konsekvensene for arbeidstakerne over tid og i forhold til f.eks. hvor lenge de står i jobb. I arbeidet med sosial dumping er arbeidstid en problemstilling som går igjen. Endringene som er foreslått kan flytte grensen for det som er akseptabelt for enkelte grupper som også utnyttes og er sårbare på andre måter.

Situasjonsbeskrivelsen

Høringsnotatet kan gi inntrykk av at kunnskapen om helse- og sikkerhetsmessige konsekvenser av forskjellige arbeidstidsordninger er utilstrekkelig. Dette er etter Arbeidstilsynets oppfatning ikke helt overensstemmende med tilsvarende formuleringer i forskningsrapportene som notatet bygger på. Forskningsmiljøer ønsker alltid mer forskning og mer kunnskap, for hvert funn dukker det alltid opp nye spørsmål. Det betyr ikke at dagens forskning ikke gir relevante svar.

Forskning viser at både lange arbeidsøkter og skift- og nattarbeid øker risikoen for hjerte- og karsykdom, og at skift- og nattarbeid øker risikoen for diabetes. Ny forskning tyder på at lange arbeidsøkter også øker risikoen for dødelighet av hjerte- og karsykdommer.¹¹ Mye tyder på at tilstrekkelig søvn og restitusjon er like viktig for god folkehelse som fysisk aktivitet og riktig kosthold og fortjener således samme oppmerksomhet fra myndighetenes side.

Utvidelse av daglig arbeidstid og tilsvarende reduksjon i den daglige arbeidsfrie perioden, vil være negativt for mange eldre og personer med dårlig helse. Slik omsorgen for barn og familie er fordelt i samfunnet, vil mange av endringene også være negative for mange kvinner og enslige forsørgere.¹² Den som har omsorgsansvar vil ofte foretrekke jevn fordeling av arbeidstid og er mer avhengig av forutsigbarhet. De er mer utsatt for negative stresspåkjenninger ved ordninger som reduserer forutsigbarheten, som ved utvidet adgang til bruk av overtid.

Styrkeforholdet og konkurransen om jobbene gjør at det er nødvendig med felles grenser for å sikre at flest mulig kan delta i arbeidslivet uten å møte krav om arbeidstider de ikke mestrer. Slike felles grenser kan oppleves som en «tvangstrøye» for den delen av arbeidstakerne som tilhører den friskeste og sterkeste delen av den yrkesaktive befolkningen. Samtidig vet vi at mange allerede har problemer med dagens grenser for arbeidstid. I en undersøkelse utført av

¹¹ STAMI rapport nr 1 2014 s. 8 og 73

¹² http://www.jniosh.go.jp/en/indu_hel/pdf/indhealth_44_4_531.pdf se «impact on families»



SSB, ble ansatte spurt om hva de trodde hadde stor eller meget stor betydning for å fortsette i jobb frem til pensjonsalder. I aldersgruppen 55-65 år svarte 40-50 % kortere arbeidstid (Seniorer i Norge, SSB 2011).

De bransjer som i følge høringsnotatet har behov for mer fleksibilitet, er samtidig bransjer som allerede har høy avgang før pensjonsalder. I aldergruppen 55-66 år, var det i 2006 bare 15 % av tidligere yrkesaktive i akademiske yrker som ikke lengre var yrkesaktive. Derimot gjaldt dette 35 % av de som hadde arbeidet innen pleie- og omsorgsykker, og nesten 50 % av de som hadde arbeidet i ufaglærte yrker, industriarbeid og transport. Utvidet bruk av lange arbeidsdager og overtid kan føre til tidligere avgang fra arbeidslivet, jobbskifte til lettere arbeid eller deltidsarbeid, eller til økt helsemessig belastning i den jobben de allerede har.¹³ Utfallet vil avhenge av økonomi og arbeidsmarked fordi det ikke alltid er mulig å finne lettere arbeid. For å vurdere konsekvensene av eventuelle endringer er det derfor ikke tilstrekkelig å følge yrkesdeltakelsen for eldre og personer med helseproblemer, man må også følge utviklingen i helsetilstanden både i og utenfor arbeidsstyrken.

Til kapittel 4 Gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid

Generelle kommentarer

Forslaget viser til et økt behov for fleksibilitet når det gjelder å tilpasse arbeidstidsordningene for den enkelte virksomhet. Det vises til et særlig behov for arbeidsdager utover ni timer som er lovens utgangspunkt etter § 10-4. Behovet er ulikt for forskjellige virksomheter, men har i de senere årene vært størst innen helse- og omsorg og varehandelen.

Arbeidstilsynet understreker innledningsvis at dagens regelverk innehar stor grad av fleksibilitet, ved at avtale om gjennomsnittsberegning kan inngås både på individnivå, ved lokale avtaler, etter samtykke fra Arbeidstilsynet og ved sentrale tariffavtaler. I visse sektorer, hvor det anses å være et stort behov, er det allerede i dag vide rammer hva gjelder både daglig og ukentlig arbeidstid, jf. eksempelvis § 10-12 sjuende ledd.

Det er et ufravikelig krav etter arbeidsmiljøloven at arbeidstidsordningene er forsvarlige jf. § 10-2. Arbeidstilsynet erfarer at det lokalt i de enkelte virksomhetene er varierende kunnskap om konsekvensene av forskjellige arbeidstidsordninger hva gjelder arbeidstakernes helse og sikkerhet. Det gjelder både arbeidstakere og arbeidsgivere. Det er vanskelig å vurdere egen prestasjonsevne og mestringssevne ved trøtthet eller mangel på søvn, og de fleste er tilbøyelige til å overvurdere sin egen yteevne. Den subjektive opplevelsen av hvordan en arbeidstaker mestrer en arbeidstidsordning stemmer derfor ofte dårlig med resultatene av prestasjonstester, og med de helsemessige konsekvensene over tid.

Arbeidstilsynet opplever videre at mange virksomheter ikke i tilstrekkelig grad risikovurderer arbeidstidsordningene de benytter. Arbeidsgivere gir uttrykk for at de tror at arbeidstidsordningene er fullt forsvarlig så lenge arbeidstakerne arbeider innenfor arbeidstidskapittelets rammer og eventuelle avtaler er inngått lokalt med tillitsvalgte da dette er grenser som lovgiver har satt. Det er tidvis noe mangelfull kunnskap om at forsvarligheten, selv innenfor lovens rammer, er avhengig av hvilket arbeid som utføres, hvordan arbeidstiden fordeler seg i døgnet, og om det er redusert daglig hviletid. Dersom rammene utvides ytterligere

¹³ <http://www.biomedcentral.com/1472-6963/14/254> og <http://cel.webofknowledge.com/Inbound>



kan det oppfattes som om også disse innebærer en forsvarlig arbeidstid, uten at relevansen av de ovenstående momenter er vurdert.

Individuelle avtaler – 10 timer

Forslaget innebærer en økning i § 10-5 første ledd fra ni til ti timer daglig arbeidstid ved individuell avtale.

I høringsnotatet vises det til innvendinger mot forslaget til økt adgang til individuell avtale da det kan stilles spørsmål ved om det vil være en reell avtalefrihet for arbeidstaker. Arbeidstilsynet er enig i denne innvendingen. Det er ulik vekt i styrkeforholdet mellom partene. Det er arbeidsgiver som ansetter og sier opp arbeidstaker, leder, kontrollerer og fordeler arbeidet. Videre kan arbeidstakers lojalitetsfølelse både til arbeidsgiver og kollega føre til at arbeidstaker føler seg presset til å inngå slik avtale. Det kan videre stilles spørsmål ved hvor reell frivilligheten er dersom lange vakter er et incitament for økt stillingsbrøk eller fast stilling.

I mange tilfeller ønsker arbeidstakerne lengre arbeidsdager, også arbeidstid som går utover det som er forsvarlig. Dette gjelder ikke minst utenlandsk arbeidskraft som har større velferdsgevinst av komprimert arbeidstid da dette gir lengre friperioder, som muliggjør reise til hjemlandet. I slike tilfeller er gjerne styrkeforholdet til arbeidsgiver enda skjevare enn vanlig i norsk arbeidsliv. Arbeidstilsynet presiserer at arbeidsmiljøloven også i enkelte tilfeller skal beskytte arbeidstaker mot egne uheldige valg. For visse typer arbeid må loven videre beskytte arbeidstakeren mot å påføre tredje person skade på grunn av feilhandlinger som følge av uforsvarlig arbeidstid.

Der er kjent at risikoen for feilhandlinger øker langt mer enn proporsjonalt med økningen av varigheten av arbeidsdagen. Som et gjennomsnitt, øker risikoen med 50 % ved ti timers skift sammenlignet med åtte timer, og med 100 % ved 12 timers skift sammenlignet med åtte timer. Økt risiko for feilhandlinger vil være mest problematisk i risikoutsatte yrker. En av fire i Norge har en arbeidssituasjon der de mesteparten av tiden kan sette eget eller andres liv i fare ved feilhandlinger. For noen yrker, som sykepleiere, operatører og sjåførere, gjelder dette mer enn halvparten av arbeidstakerne.¹⁴

I tillegg til ulykkesrisikoen, har noen bransjer betydelige arbeidsmiljøutfordringer, blant annet med helseskadelig luftforurensing. Dette gjelder for eksempel anleggsbransjen, der grupper av ansatte har betydelig økt risiko for KOLS. Det vil vanligvis være periodisk behov for bruk av åndedrettsvern i slikt arbeid, noe som utgjør en stor fysisk tilleggsbelastning og reduserer evnen til å tåle lange skift. Tungt arbeid og lange skift vil i praksis stimulere til å la åndedrettsvernet ligge for å orke arbeidet. Samtidig vil respirasjonsdybden (og inhalert forurensingsmengde) øke i løpet av arbeidsdagen med den fysiske anstrengelsen. Tilsvarende problemer vil gjelde andre bransjer der helsefarlig luftforurensing forekommer.

Redselen for å gjøre feil er en velkjent kilde til stress for ansatte i helsesektoren. Stresspåkjenningen øker hvis man har arbeidstidsordninger som man selv merker går utover årvåkenhet og prestasjonsevne.¹⁴

Trøtthetseffekten på helse og sikkerhet kan forventes å bli særlig uttalt for grupper som allerede har mer krevende jobber enn alder og helse skulle tilsi. En studie fra svensk arbeidsliv viste at

¹⁴ SSB Levekårsundersøkelse 2006



hver fjerde arbeidstaker hadde tyngre jobb enn de hadde fysiske forutsetninger for. I de tyngste yrkene (slik som pleiemedhjelpere, kjøkkenarbeidere, servitører og renholderne på kvinnesiden, og bygningsarbeidere og lastebilsjåfører på mannsiden) slet flertallet med for høye krav.¹⁵

Selv om rammen for alminnelig arbeidstid per uke og tidsperiode for gjennomsnittsberegning beholdes, vil forslaget medføre negative helse- og sikkerhetsmessige konsekvenser for arbeidstakerne. Det er ikke bare totalbelastningen av arbeidstiden som har betydning, men også fordelingen av den. Det er mer belastende for arbeidstaker å ha «arbeidstopper» enn en jevnere fordeling av arbeidstiden.

På bakgrunn av det ovenstående støtter Arbeidstilsynet ikke forslaget.

Lokale avtaler- 12 timer

Forslaget innebærer en økning i avtaleadgangen for lokale tillitsvalgte i virksomhet bundet av tariffavtale fra 10 timers arbeidsdag til 12 timer.

En stor andel av søknader om gjennomsnittsberegning etter § 10-5 tredje ledd til Arbeidstilsynet gjelder ordninger med opp til 12 timer daglig arbeidstid. Arbeidstilsynet foretar en vurdering av arbeidstidsordningen, hvor det legges avgjørende vekt på arbeidstakernes helse og sikkerhet, også i et langtidsperspektiv.

I mange virksomheter har de lokale tillitsvalgte kompetanse til å vurdere kravene til forsvarlighet etter § 10-2. Det er likevel slik at begge parter lokalt kan ha begrenset kunnskap om konsekvensene av forskjellige ordninger, og at lokale forhold som bruk av midlertidige tilsatte, lønnsforhold m.v. kan påvirke vurderingene på en annen måte enn eksempelvis når en søknad vurderes av Arbeidstilsynet. En ulempe med å flytte denne myndigheten til lokale tillitsvalgte, kan derfor være at disse er nært knyttet til arbeidsgiver og vil være påvirket av lokale forhold, som eksempelvis virksomhetens behov for inntjening. Utvidet adgang til lokale avtaler kan derfor være negativt for hensynet til arbeidstakernes (og i blant tredje persons) helse- og sikkerhet, og særlig for det mindretallet som trenger lovvernet mest.

Arbeidstilsynet erfarer at det eksempelvis i helse- og omsorgssektoren ikke er uvanlig at begge parter lar hensynet til budsjetttrammer gå foran hensynet til helse og sikkerhet. Lange arbeidsdager og korte arbeidsfri perioder kan løse vansker med å få turnusen til å «gå opp» eller med å avvikle ferien uten økt bemanning. De foreslåtte endringene åpner for mer av dette, og for arbeidstidsordninger som vil medføre økt risiko for feilhandlinger (feilmedisinering, feilvurdering av behandlingsbehov, feil ved utføring av medisinske prosedyrer, feilreaksjon på akutte situasjoner osv.).

Et minstekrav for å tillate bruk av lange arbeidsdager og korte hvileperioder må være at arbeidet som skal utføres kan utføres trygt selv om arbeidstakeren er trøtt eller søvning. Det kan være en utfordring innenfor blant annet helse- og omsorgssektoren.

Forslaget innebærer videre at arbeidstaker kan arbeide ti dager på rad hvorav åtte av disse har en alminnelig arbeidstid på 12 timer. Forslaget gjelder alle bransjer og et vidt spekter av yrkesgrupper uavhengig av arbeidets art og krav til aktsomhet. Dette kan være nattarbeid, arbeid som er psykisk eller fysisk belastende, og/eller arbeid som stiller krav til stor grad av aktsomhet. Ut fra dagens praksis ville en slik ordning i utgangspunktet blitt vurdert av

¹⁵ Karlqvist L, Leijon O, Härenstam A. *Eur J Appl Physiol* 2003;89:536-47



Arbeidstilsynet som uforsvarlig i de fleste bransjer og yrkesgrupper. Slik forslaget er fremlagt, vil dette således medføre en stor endring av tidligere praksis, hvor Arbeidstilsynet kun har tillatt sporadiske vakter på 12 timer for arbeid med stor grad av egenkontroll, tilstrekkelig pauseavvikling, passive innslag og lav grad av risiko mv.

Søvn og restituerende hvile er et daglig behov. Maksimumslengden for daglig arbeidstid og minimumslengden av den daglige arbeidsfrie perioden er avgjørende for arbeidstakers helse og sikkerhet. Belastningen ved ufullstendig restitusjon før ny arbeidsdag, eller på grunn av en natt med for lite eller for dårlig søvn, kan ikke fullt ut oppveies av lange friperioder på et senere tidspunkt (i loven betegnet som «kompensatorisk hvile»). Det understrekes også her at ulykkesrisikoen øker mer enn proporsjonalt med varigheten av skiftet, for eksempel med 100 % ved skiftlengde på 12 timer sammenlignet med åtte timer.

Bygg- og anleggssektoren og transport- og kommunikasjonssektoren er de sektorene som i tillegg til primærnæringene har flest arbeidsskadedødsfall i forhold til antall sysselsatte. Antallet arbeidsskadedødsfall registrert hos Arbeidstilsynet har ikke blitt redusert i løpet av det siste tiåret. Det er kjent at disse bransjene har en utstrakt bruk av lange skift. Bransjene har utfordringer med å finne tiltak for å redusere det høye antallet dødsulykker, og har i den senere tid iverksatt en rekke tiltak for å forsøke å redusere antall dødsulykker og øke seriositet i bransjen. Mer bruk av lengre arbeidsdager/uker også i slike risikoutsatte bransjer, vil kunne påvirke dette arbeidet i negativ retning, og kunne påvirke skadetallene. Trøtthet er en viktig og forebyggbar årsak til skader, og uforsvarlige arbeidstidsordninger fører til trøtthet.

Bransjene sysselsetter videre et stort antall utenlandske arbeidstakere, i blant med kortvarige arbeidsavtaler. Disse står ofte i svakere forhandlinger med arbeidsgiver og godtar dårligere vilkår enn arbeidstakerne bosatt i Norge. De er gjerne interessert i å arbeide mest mulig i de periodene de er i Norge, for å så ha lengre friperioder i hjemlandet. I konkurransen om jobbene vil vilkårene og arbeidstidsordningene de avtaler, også påvirke de norske ansatte, som vil kunne føle ufrivillig press om å inngå tilsvarende avtaler.

På denne bakgrunn støtter ikke Arbeidstilsynet dette forslaget.

Til kapittel 5. Arbeidstilsynets kompetanse til å godkjenne alternative turnusordninger

Generelle bemerkninger til forslaget

Høringsforslaget innebærer endringer i bestemmelsene som regulerer Arbeidstilsynets adgang til å godkjenne alternative arbeidstidsordninger. Bakgrunnen for forslaget er et økt behov for fleksibilitet og særskilt tilpasning av arbeidstiden.

Arbeidstilsynet ønsker innledningsvis å påpeke at også dagens regelverk åpner opp for stor fleksibilitet. Dagens § 10-5 tredje ledd gir mulighet for å komprimere arbeidet med inntil 13 timers arbeidsdag. Dette er fire timer utover alminnelig arbeidstid i henhold til lovens § 10-4. Det er således tale om en vid adgang til å fravike hovedregelen hva gjelder daglig arbeidstid.

Lange arbeidsdager og uker kan ha både verne-, helse- og sikkerhetsmessige uheldige konsekvenser. Det er derfor viktig med klare grenser for arbeidstidens lengde og plassering,



men med tilstrekkelig fleksibilitet innenfor disse rammer. Det anser Arbeidstilsynet at dagens ordning har.

De foreslåtte lovendringene tar sikte på at større deler av arbeidslivet skal kunne etablere ordninger med arbeidsdager utover 13 timer og forkortet arbeidsfri periode (< 11 timer). Sektorer som nevnes er helse og omsorg, vakt og overvåking og anleggsarbeid. Arbeidstilsynet anser at en slik utvikling vil være uheldig med tanke på arbeidstakers mulighet for å ta helse- og sikkerhetsmessige hensyn, inkludert sikkerhetshensyn for tredjeperson (pasientsikkerhet, trafikksikkerhet, sikkerhet for andre medarbeidere). Helse- og sikkerhetshensyn bør veie tyngre enn virksomhetens og arbeidstakernes behov for fleksibilitet.

Det fremgår av høringsnotatet at arbeidstakere synes alternative arbeidstidsordninger med lengre friperioder gir bedre muligheter for restitusjon. Arbeidstilsynet er kjent med at det ofte kan være slik at arbeidstakerne som har arbeidet lange dager og arbeidsintensive perioder bruker den eller de første dagene på å hvile ut. Det kan derfor stilles spørsmål ved om hvor reell fritiden er.

Forslag 1

I henhold til forslaget fjernes vilkåret om at partene ikke skal ha kompetanse, jf. § 10-12 åttende ledd. Arbeidstilsynet ser ingen umiddelbare negative konsekvenser av forslaget for arbeidstakerne. Imidlertid ser vi utfordringer ved at Arbeidstilsynet og fagforening blir hverandres ankeinstans. Dette vil kunne svekke dagens etablerte og viktige partssamarbeid. Partssamarbeidet er viktig både på sentralt og lokalt nivå. Tiltak som kan skade dette samarbeidet vil på generelt grunnlag kunne skade arbeidet med å sikre et godt arbeidsmiljø.

Utvidet myndighet for Arbeidstilsynet til å vurdere avtaler om arbeidstidsordninger kan være en vernemessig fordel i de tilfeller hvor partene har undervurdert risikoen for helse og sikkerhet. Arbeidstilsynet har likevel tillit til at de sentrale parter har kompetanse og kunnskap til å foreta en tilstrekkelig forsvarlighetsvurdering. Allerede i dag kan Arbeidstilsynet overprøve forsvarligheten av inngåtte tariffavtaler. I praksis er denne adgangen lite brukt.

Dersom endringsforslaget vedtas bør det vurderes å regulere rekkefølgen for hvordan sakene skal behandles. Arbeidstilsynet anser det som hensiktsmessig at det forsøkes å oppnå enighet med fagforening sentralt før eventuell søknad kan sendes til Arbeidstilsynet.

Arbeidsmiljøloven § 10-5 og § 10-8 gir allerede i dag stor mulighet for de arbeidstidsordninger som eventuelt måtte ønskes. Det kan både inngås avtale med tillitsvalgte på arbeidsplassen og det kan søkes Arbeidstilsynet om samtykke jf. § 10-5 tredje ledd. Vi kan ikke se at det skulle være behov for å gå lenger enn dette ved at Arbeidstilsynet eventuelt skulle samtykke til arbeidstidsordninger som fagforening sentralt ikke har vært villige til å inngå avtale om.

Videre vil dette medføre en ikke ubetydelig økning i søknader til Arbeidstilsynet, og forslaget har således både økonomiske og administrative konsekvenser. Mer om dette under pkt. «økonomiske og administrative konsekvenser».

På bakgrunn av det ovennevnte stiller Arbeidstilsynet seg ikke bak forslaget.



Forslag 2

Etter forslag 2 fjernes vilkår om passivitet og sikkerhetsmessig betydning, i tillegg til vilkåret om at partene ikke skal inneha aktuell kompetanse.

Dersom loven endres i tråd med dette forslaget gir det inntrykk av uendelige rammer og løsninger for arbeidstid. Regelteknisk synes dette uheldig all den tid Arbeidstilsynet fremdeles vil forholde seg til hva som er helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig. Det innebærer at Arbeidstilsynet, til tross for eventuell endring, fremdeles vil forholde oss til de skranker som p.t. er nedfelt i loven, selv om disse ikke lengre vil fremgå eksplisitt av lovteksten. Hensynet til forutsigbarhet for søker og opplysningshensyn, taler for at loven oppgir de skranker som likevel vil være førende for Arbeidstilsynets vurdering.

Arbeid innen helse- og omsorg og vakt- og overvåkning kan inneha en viss grad av passivitet, hvilket kan gjøre det forsvarlig å arbeide ut over 13 timer. Arbeidstilsynet kan vanskelig å tenke seg situasjoner hvor det er aktuelt å samtykke til en arbeidstid over 13 timer i løpet av 24 timer, hvor det ikke forekommer passive perioder. Dagens ordning, som forutsetter passivitet, bør videreføres av helse- og sikkerhetsmessige grunner. Der arbeidet er helt eller delvis passiv vil det være mindre betenkelig å unnta fra krav til arbeidsfri og maksimum daglig arbeidstid.

Bygg- og anleggsbransjen er en bransje som er preget av fysisk hardt arbeid og høy ulykkesrisiko. Dette taler for en mer snever rekkevidde av bestemmelsen, og dagens sikkerhetskrav innebærer etter Arbeidstilsynets oppfatning en nødvendig begrensning ved denne typen arbeid. Fysisk hardt arbeid og lange arbeidsdager innebærer stor ulykkesrisiko og må derfor begrenses til det som er helt nødvendig.

På bakgrunn av det ovenstående stiller Arbeidstilsynet seg ikke bak forslaget.

Forslag 3

Gjennom forslag tre får Arbeidstilsynet en mer generell dispensasjonsmyndighet, herunder for reglene om nattarbeid og søndagsarbeid. Forslaget gir vide rammer for arbeidstid. Imidlertid vil forsvarlighetsvurderingen bli den samme da § 10-2 står ved lag. Det betyr at å endre loven ikke automatisk medfører at Arbeidstilsynet vil endre sin praksis. Den er tuftet på arbeidsmedisinske vurderinger og etablert kunnskap, og vil således forbli uendret såfremt det ikke fremlegges nye forskningsresultater. I praksis vil ny medisinsk forskning med bedre undersøkelsesmetoder erfaringsmessig avdekke behov for strengere vern, slik vi kjenner det fra forskning med kjemisk helserisiko.

Når det gjelder nattarbeid henger den særlige tidsbegrensningen sammen med at nattarbeid er kvalitativt forskjellig fra dagarbeid, og alltid utgjør en negativ helsebelastning. Kognitive funksjoner og prestasjonsevne er sterkt redusert om natten. Lovens § 10-11 sjettede ledd markerer at tidsbegrensningen er spesielt avgjørende for arbeid som innebærer særlig risiko, for eksempel risiko for arbeidsulykker. Det er vanskelig å se at dispensasjon fra disse bestemmelsene kan gis uten økt risiko for ulykker og sykdom. En endring i retning av større adgang til dispensasjon, kan gi et misvisende signal om at det ikke er viktig å begrense nattarbeid. Arbeidstilsynet er derfor ikke enig i dette endringsforslaget.

Arbeidstilsynet stiller spørsmål ved om det er behov for å utvide rammen for hvilke virksomheter og situasjoner, som kan få samtykke til alternative turnusordninger utover arbeidsmiljøloven § 10-12 sjettede og sjuende ledd. Dersom det er noen virksomheter og bransjer



som kan ha behov for redusert arbeidsfri mellom to hovedperioder og redusert ukentlig arbeidsfri, som ikke har inngått tariffavtale og som ikke er omfattet av gjeldende bestemmelser i arbeidsmiljøloven § 10-12 sjette og sjuende ledd, kan dette i så fall løses ved en unntaksbestemmelse i arbeidsmiljøloven § 10-8. Dette bør i så fall begrenses til konkrete bransjer.

Dersom forslag tre skal gjennomføres, vurderes lovtekst i alternativ B som det mest hensiktsmessige. Dette alternativet operasjonaliserer i større grad direktivet og gir mest veiledning til virksomhetene som skal søke om tillatelse. Det antas å være ressursbesparende både for virksomhetene og Arbeidstilsynet å ha en opplisting hvor det fremgår hvilke virksomheter som kan søke og i hvilke situasjoner dispensasjon kan gis. Dette kan medvirke til at virksomhetene ikke sender søknader om tillatelser som klart ikke omfattes av bestemmelsen. Arbeidstilsynet finner at perioden arbeidstiden skal gjennomsnittsberegnes over, ikke bør øke fra åtte til 16 uker. Videre mener Arbeidstilsynet at beregningsperioden for gjennomsnittsberegning etter samtykke skal være 26 og ikke 52 uker. Begrunnelsen for grensene på åtte og 26 uker er å unngå for stor konsentrasjon av arbeidstid. Lengre perioder for gjennomsnittsberegning åpner for mer bruk av svært lange skift som kan medføre større negativ helsebelastning for arbeidstakerne.

Forslaget vil videre ha økonomiske og administrative konsekvenser for Arbeidstilsynet, se pkt. «*økonomiske og administrative konsekvenser*».

Dispensasjonens varighet

Når det gjelder varighet av dispensasjoner gir Arbeidstilsynet som hovedregel ikke tillatelser utover ett år. Arbeidstilsynet ser ikke grunn til å endre på dette. Det er særlig viktig å foreta jevnlig vurderinger ved tale om ordninger som i stor grad fraviker dagens hovedregel. Det kan tenkes tilfeller hvor en tillatelse fra Arbeidstilsynet kan strekkes seg utover ett år, for eksempel ved tidsbegrensede prosjekt. Det er likevel ikke vanlig at Arbeidstilsynet gir samtykker som varer lengre enn dette.

Arbeidstilsynet støtter ikke forslaget. Dersom endringen likevel vedtak anses forslag B som mest hensiktsmessig.

Til kapittel 6 Overtid

Forslaget innebærer å øke de ukentlige rammene for overtid. Den ukentlige grensen og grensen per fire sammenhengende uker økes både for overtidarbeid som kan pålegges av arbeidsgiver og som kan avtales lokalt med tillitsvalgte. Videre foreslås en økning i den ukentlige grensen som Arbeidstilsynet kan gi tillatelse etter. Forslaget er i hovedsak begrunnet med virksomhetens behov for å tilpasse seg et moderne arbeidsliv. Det vises til at mange arbeidsgivere opplever dagens regelverk som for stramt og lite fleksibelt.

Generelle bemerkninger

Arbeidstilsynet mener at dagens bestemmelser allerede gir vide rammer for bruk av overtid. I høringen påpekes at forslaget kan gi arbeidstakerne et svakere vern. Arbeidstilsynet er enig at dette er en konsekvens av forslaget, og bemerker at selv om den årlige grensen for hvor mye overtid det totalt kan utføres forblir uforandret, er fordelingen av overtid pr. dag, uke og måned innenfor denne grensen av stor betydning. Slik forslaget foreligger, kan det i ytterste konsekvens medføre at arbeidstakerne arbeider inntil 79 timer i en uke (forutsatt at lokal avtale inngås etter forslaget § 10-5 andre ledd og det inngås avtale etter arbeidsmiljøloven § 10-8



tredje ledd). Dette medfører svært arbeidsintensive perioder, som kan innebære både en helse- og sikkerhetsrisiko.

Gjeldende rett sikrer en jevnere fordeling av overtiden, noe som for arbeidstaker er mindre belastende. Arbeidstilsynet understreker at overtidbruk utgjør en større belastning enn timeantallet skulle tilsi fordi arbeidstiden er uforutsigbar. Overtid øker derfor belastningen, både fordi arbeidstidens lengde øker, men også fordi uforutsigbarheten øker stresspåkjenningen, for eksempel fordi det lettere blir konflikter med forhold utenfor jobb. Vilkår om samtykke og retten til fritak er således ikke nok til å sikre mot uheldige belastninger.

Arbeidstakerne trenger et videre vern mot arbeidstidsavtaler som kan gå utover helse, sikkerhet og velferd. Det forekommer også at arbeidstakere ønsker å jobbe overtid utover det forsvarlige. I slike tilfeller må loven beskytte arbeidstakerne mot egne uheldige valg.

Overtid pålagt av arbeidsgiver

Arbeidsgiver kan etter endringen pålegge arbeidstaker en overtid som gir en økt konsentrasjon av arbeidstiden med 15 timer pr uke og 30 timer pr. fire sammenhengende uker, noe som kan være helsemessig belastende for arbeidstaker. Arbeidstaker kan eksempelvis ikke motsette seg fire timer overtid hver dag fra mandag til torsdag med mindre arbeidstaker omfattes av unntakene i 10. ledd. Å få sin arbeidsdag forlenget med fire timer er betydelig for en vanlig arbeidstaker, som også har forpliktelser og oppgaver utenfor arbeidstiden. Pålagt overtid på 15 timer pr uke samlet tilsvarer to ekstra arbeidsdager. Ved en utvidelse av grensen for pålagt arbeidstid vil arbeidsgiver over tid kunne pålegge arbeidsdager som gjør at risikoen for arbeidsulykker stiger.

Arbeidstilsynet ser utfordringer knyttet til reell restitusjon etter gjennomført overtidarbeid. Overtidsarbeid kan medføre en forskyvning av andre aktiviteter. Det må skilles mellom arbeidsfri periode og fritid i denne sammenhengen. Arbeidstaker må videre jobbe vanlige dager i tillegg til overtidstimene, hvilket kan være belastende både fysisk og psykisk. Det understrekes at søvn og restituerende hvile er et daglig behov, og at maksimumslengden for daglig arbeidstid og arbeidsfri er viktigst for arbeidstakernes helse og sikkerhet. Søvn kan ikke tas igjen på et senere tidspunkt.

Det er ikke foreslått endringer i retten til å bli fritatt fra overtidarbeid etter § 10-6 tiende ledd. Selv om dette er en viktig vernebestemmelse, vil bestemmelsen alene vanskelig kunne ivareta alle vernehensyn for arbeidstaker.

Arbeidsgiver kan i tillegg være uenig med arbeidstaker om at denne har helsemessige eller vektige sosiale grunner til å be om fritak. Arbeidstilsynet er for eksempel kjent med at bedriftshelsetjenesten benyttes til å overprøve legeerklæringer fra fastleger om at arbeidstaker bør fritas fra bestemte arbeidstidsordninger. Hvis virksomheten har for få dagtidsjobber i forhold til behovet, eller for stort overtidbehov i forhold til bemanningen, vil videre mange arbeidstakere la være å be om fritak fordi de ikke ønsker å belaste arbeidskolleger, eller for å beholde jobben. Skift- og turnusarbeidere som får mer problemer med skiftgangen ettersom årene går, velger for eksempel ofte å fortsette som før av slike grunner.

Lokale avtaler med tillitsvalgte

Arbeidstaker kan etter lokale avtaler med tillitsvalgte arbeide overtid på inntil 20 timer pr. sju dager og 50 timer pr. fire sammenhengende uker.



I høringen er kunnskapsvirksomheter, hvor enkelte arbeidstakers kompetanse og ferdigheter er helt avgjørende i utførelsen av arbeidet, trukket frem som eksempel på virksomheter med større behov for fleksibilitet. Arbeidstilsynet ser at behovet for mer fleksibilitet kan være til stede i noen virksomheter, men dette vil gjelde et fåtall av virksomheter. Disse virksomhetene er således ikke tilstrekkelig representative for arbeidslivet og forslaget er heller ikke begrenset til disse.

Arbeidstilsynet erfarer at mange virksomheter ikke har tilstrekkelig kunnskap om den risiko lange arbeidsdager og uker medfører. Etter Arbeidstilsynets vurdering er det således et behov for å ivareta arbeidstakernes helse- og sikkerhet utover forsvarlighetskravet i arbeidsmiljøloven § 10-2 første ledd.

Arbeidstilsynet erfarer at arbeidstakere som benytter gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden, ofte arbeider overtid i tillegg til allerede lange arbeidsdager- og uker. Det er heller ikke uvanlig at overtiden plasseres i «friperioden». Dette kan føre til at arbeidstakerne ikke får tilstrekkelig hvile mellom arbeidsperiodene, noe som igjen øker helse- og sikkerhetsrisikoen ved bruk av lange arbeidsdager- og uker. Det er derfor viktig å se de foreslåtte endringsforslag i sammenheng og den totalbelastning disse innebærer.

Tillatelse fra Arbeidstilsynet

Forslaget innebærer at Arbeidstilsynet kan gi tillatelse til 25 timer overtidsarbeid i løpet av sju dager. Høringen viser til at det ligger et viktig vern for arbeidstaker i at ordningen må være frivillig. Arbeidstilsynet er enig i at det ligger et viktig vern i at arbeidstaker kan si nei til overtiden, men anser likevel at frivilligheten ikke gir et tilstrekkelig vern for arbeidstakerne. I den mer useriøse delen av arbeidslivet kan det også stilles spørsmål ved om arbeidstakerne har en reell mulighet til å si nei til overtidsarbeidet. Arbeidstilsynet er videre bekymret for ringvirkningene for den seriøse delen av arbeidslivet, dersom rammene for overtid utvides som foreslått.

Når Arbeidstilsynet vurderer søknader om overtidsarbeid, vil frivilligheten i seg selv ikke være tilstrekkelig for å gi samtykke, ordningen må også være forsvarlig. Jo videre rammer Arbeidstilsynet får, jo mer kreves av forsvarlighetsvurderingen.

25 timer overtid pr. sju dager anses som omfattende, og en eventuell lovendring er ikke ensbetydende med at Arbeidstilsynet benytter seg av yttergrensen i behandlingen av eventuelle søknader.

Overtid og gjennomsnittsberegning

Forslagene innebærer store endringer av dagens bestemmelser både for overtid og gjennomsnittsberegning.

Vedtas endringene, både for overtid og gjennomsnittsberegning, vil dette kunne medføre at arbeidstaker i ytterste konsekvens får en samlet ukentlig arbeidstid på 79 timer.

Vedlagte figur illustrerer kombinasjonen overtid og gjennomsnittsberegning:



Rammer for overtid i kombinasjon med gjennomsnittsberegning				
	Forslagets § 10-5 første ledd		Forslagets § 10-5 andre ledd	
	Daglig arbeidstid	Ukentlig arbeidstid	Daglig arbeidstid	Ukentlig arbeidstid
Alminnelig arbeidstid	10 timer	48 timer	12 timer	54 timer
Pålagt overtid forslaget § 10-6 (4)	3 timer	15 timer (10)	1 timer	15 timer (10)
Samlet arbeidstid	13 timer	63 timer (53)	13 timer	69 timer (64)
Avtale med tillitsvalgte forslaget § 10-6 (5)			4 timer	20 timer (15)
Samlet arbeidstid			16 timer*	74 timer (69)
Tillatelse fra Arbeidstilsynet		25 timer (20)		25 timer (20)
Samlet arbeidstid	13 timer	73 timer (68)	13/16 timer*	79 timer** (74)

Tabell: Rammer for overtid i kombinasjon med gjennomsnittsberegning

Dagen rammer er angitt i parentes

*samlet daglig arbeidstid på 16 timer krever at det er inngått avtale med tillitsvalgte etter arbeidsmiljøloven § 10-6 åttende ledd

**samlet ukentlig arbeidstid på 79 timer krever at det er inngått avtale med tillitsvalgte etter arbeidsmiljøloven § 10-8 tredje ledd

Arbeidstilsynet støtter ikke endringsforslaget. Dersom forslaget går igjennom bør det være en grense for samlet ukentlig overtid for de tilfeller gjennomsnittsberegning benyttes.

Til kapittel 7 Beredskapsvakt

Dagens regelverk fastsetter en omregningsfaktor på 1/5. Omregningsfaktoren sørger for at en del av beredskapsvakten skal regnes som arbeidstid, uavhengig av om arbeidstakeren faktisk blir kalt ut i løpet av vekten.

Omregningsfaktoren ivaretar belastningen ved å være i beredskap og de begrensninger på friheten en beredskapsvakt utgjør for arbeidstakeren, ved at en del av vekten skal regnes som arbeidstid.

Forslaget medfører ny hovedregel om at 1/8 av vekten skal regnes med i den alminnelige arbeidstiden. Etter Arbeidstilsynets vurdering innehar dagens bestemmelse om beredskapsvakt tilstrekkelig fleksibilitet ved at hovedregelen kan fravikes ved lokal avtale, og at Arbeidstilsynet kan fastsette høyere og lavere omregningsfaktor ved åpenbart urimelig tilfeller.

Det er på det rene at teknologien er utviklet siden bestemmelsen først trådte i kraft, men det kan stilles spørsmål ved om denne i tilstrekkelig grad vil avhjelpe slik at det er forsvarlig å endre omregningsfaktoren. Forslaget viser eksempelvis til at utvikling av ny teknologi åpner for at arbeidsoppgaver kan utføres utenfor arbeidsstedet. Arbeidstilsynet viser til at dette ikke er aktuelt for flere arbeidsgrupper som benytter seg av beredskapsvakt. Dette gjelder eksempelvis innenfor helse- og omsorgssektoren, produksjonsbedrifter og kommunenes vann- og avløpstjenester og kraftforsyning.

Videre kan ny teknologi føre til at terskelen for å kontakte en arbeidstaker i beredskap blir lavere, slik at hyppigheten på tilkalling fra virksomheten øker. Arbeidstilsynets inntrykk er at hyppigheten av avbrytelser har økt. Det er ikke nødvendigvis tale om store avbrytelser, men flere avbrytelser av mindre karakter. Disse avbrytelsene registreres ikke som arbeidstid, mens de lengre avbrytelsene oftere i sin helhet gjør dette. Mange små avbrytelser i sum vil være belastende for arbeidstakerne. Dette tilsier en økt arbeidsmengde som faktisk ikke registreres som arbeidstid. Dette taler for å ikke endre hovedregelen.



En arbeidstaker på beredskapsvakt risikerer til en hver tid å måtte på arbeid. Selv om den teknologiske utviklingen har gitt arbeidstakerne større bevegelsesradius, vil arbeidstaker likevel være styrt og begrenset av en responstid. Arbeidstaker har plikt til å oppholde seg innen responsområdet og må velge aktiviteter som er forenlig med responstiden. Dette setter store begrensinger på den sosiale friheten og kan innvirke på familieliv. Eksempelvis kan den som har beredskapsvakt ikke kan være på aktiviteter med små barn alene.

Arbeidstilsynet har ikke mottatt signaler om at dagens hovedregel er urimelig. Når det ikke er klare holdepunkter som tilsier at dagens bestemmelse er urimelig er Arbeidstilsynet betenkt når det gjelder endring av arbeidstidsbestemmelsene til ugunst for arbeidstaker.

Dersom lovendringen likevel vedtas, og for å forhindre at en eventuell endring slår uheldig ut, foreslås at Arbeidstilsynets kompetanse endres fra å gjelde de tilfeller hvor hovedregelen vil fremstå som *åpenbart urimelig*, til å gjelde dersom beregningen fremstår som *urimelig*. Dette vil gi en større sikkerhetsventil i de tilfeller 1/8 slår feil ut. En urimelighetsvurdering fra Arbeidstilsynets side vil være en skjønsmessig vurdering. Det vil være særlig aktuelt for virksomheter hvor den teknologiske utviklingen i begrenset grad har vært av betydning for den belastning beredskapsvakten innebærer. Øvrige momenter i vurderingen vil være responstid, utrykningsgrad, avstand til utrykningssted, forventet arbeidstid etter utrykning mv. Dette vil imidlertid kunne gi økt saksmengde for Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet støtter ikke forslaget. Dersom forslaget likevel gjennomføres forslås at Arbeidstilsynets kompetanse endres fra åpenbart urimelig til urimelig.

Til kapittel 8 Søn- og helgedagsarbeid

Forslaget innebærer at søndagsarbeid som hovedregel er tillatt dersom vilkårene er til stede. Videre medfører forslaget en endring i antall søndager det kan arbeides på rad, og at søn- og helgedagsarbeid kan benyttes uten å inngå lokal avtale med tillitsvalgte. Forslaget er begrunnet i at virksomhetene trenger å enkelt kunne omstille seg til spesielle og tidsavgrensede behov. Videre vises det til at enkelte grupper arbeidstakere ønsker å arbeide søndager.

Fra forbud til tillatelse

Enkelte arbeidsgrupper, som langpendlere, studenter og utenlandske arbeidstakere, er fremhevet i høringsnotatet som arbeidsgrupper som vil nyte godt av denne endringen. Arbeidstilsynet viser til at dette er tale om mindre grupper arbeidstakere i arbeidslivet. Det stilles spørsmål ved om hensynet til en så snever arbeidsgruppe skal være førende for hvordan vernebestemmelsene skal utformes. Å utvide loven for å gjøre det «lettere» for en mindre gruppe som vil gå utover en langt større arbeidsgruppe med behov for fri på søndager synes uheldig. Alternativt kan det vurderes i stedet å unnta enkelte arbeidsgrupper fra dagens forbud.

Det fremgår av forslaget at det er viktigere med ukehvile enn at den legges til en bestemt dag, og at det bør være opp til arbeidstaker selv å vurdere hvor ofte han/hun ønsker å ta ukehvilen på en annen dag enn søndag. Det er på det rene at søn- og helgedagsfri primært er begrunnet i velferdsmessige hensyn. Det tilsier at det ikke i seg selv er en økt risiko for helse og sikkerhet å arbeide på en søndag.

Å ha fri når resten av samfunnet har fri fremmer sosiale og velferdsmessige hensyn, noe som også har et helseaspekt. Arbeidstilsynet viser til at den helsemessige betydning av arbeid i



helger og på dager da andre har fri, ikke er nødvendigvis mindre enn arbeid på øvrige dager, men den er annerledes. Dette pga. konflikt med deltakelse sammen med familie, fellesskap og nærmiljø. Eventuelle helsemessige konsekvenser for arbeidstakerne eller andre, avhenger blant annet av familiesituasjonen (for eksempel omsorgsoppgaver), arbeidstakers sosiale tilknytning og forholdene i lokalsamfunnet. Ivaretagelse av velferd ligger også som et sterkt aspekt i lovens formål.

Enkelte sektorer opplever allerede i dag et press om å arbeide søndager. Dersom loven endres vil dette forsterkes. Etersom presset på økt tilgjengelighet øker fra kunder og brukere, vil det være større behov for et minimumsvern for arbeidstakerne.

Arbeidstilsynet vurderer det slik at det kan være behov for å åpne for søndagsarbeid i flere situasjoner enn i dag. Vi mener imidlertid at det bør fremgå tydelig at hovedregelen er at søn- og helgedagsarbeid ikke er tillatt.

Fra avtale til drøftingsplikt med tillitsvalgte

Forslaget innebærer blant annet at involvering av tillitsmannsapparatet reduseres fra et krav om avtale, til kun en drøftingsplikt. For et overveiende flertall av virksomheter kan Arbeidstilsynet vanskelig se at det er unødvendig tungvint og tidkrevende å inngå skriftlig avtale med tillitsvalgte i de tilfeller der det er behov for søn- og helgedagsarbeid fordi det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov. Arbeidsgiver må uansett organisere arbeide og pålegge arbeidstakere å arbeide i tilfeller der vilkårene er oppfylt. Utfordringen er der tillitsvalgte ikke er villig til å inngå avtale, kanskje fordi det er tvilsomt at vilkårene er oppfylt, eller at virksomheter ikke har mulighet til å inngå avtale fordi virksomheten ikke er bundet av tariffavtale.

Arbeidstilsynet er ikke kjent med tilfeller der tillitsvalgte ikke er villige til å inngå avtale til tross for at vilkårene er oppfylt. At det er krav om avtale med tillitsvalgte kan bidra til at arbeidsgiver ikke iverksetter søn- og helgedagsarbeid der vilkårene ikke er oppfylt. Arbeidstilsynet vurderer at der det er grunnlag for søn- og helgedagsarbeid, fordi det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov, så skal dette fremdeles avtales med tillitsvalgte.

Antall søn- og helgedager i strekk

Forslaget innebærer en vidtrekkende endring når det gjelder antall søndager det kan arbeides i strekk. Slik forslaget nå lyder, er det mulig at en arbeidstaker arbeider 13 søndager på slutten av en periode på 26 uker, og 13 søndager på begynnelse av neste 26-ukersperiode. Dette innebærer en mulighet å arbeide hver søndag et halvt år.

Arbeidstilsynet presiserer viktigheten av å ha en klar begrensning i hvor mange søn- og helgedager på rad en arbeidstaker kan jobbe. De fleste arbeidstakere oppfatter søndagsfri som et gode, og etter Arbeidstilsynets forvaltningspraksis tillegges dette vekt ved vurderingen av om en arbeidstidsordning med lengre daglig og ukentlig arbeidstid skal anses forsvarlig. Forslaget vil videre kunne gjøre det vanskeligere for familie og venner å ha en dag med felles mulighet til sosialt samvær.

Vår erfaring er at mange ikke har reell mulighet til å si nei til søndagsarbeid, særlig innen både helse- og sosialsektoren og bransjer med stor andel useriøse virksomheter. Ikke alle arbeidstakere opplever å ha en reell påvirkning i forhold til egen arbeidstid. Kombinasjonen av endringsforslagene i kapittel 10, med mulighet for lengre arbeidsdager- og uker, større



konsentrasjon av overtid og mulighet for flere søndager på rad anses særlig uheldig for denne gruppen. Denne gruppen arbeidstakere vil ikke ha noen risikoreduserende gevinst av å kunne påvirke egen arbeidstid.

På bakgrunn av det ovenstående støtter Arbeidstilsynet ikke forslag om å endre utgangspunktet for søn- og helgedagsarbeid. Dersom endring om at søn- og helgedagsarbeid skal være tillatt vedtas, må det være en sterkere begrensning i antall søndager det kan arbeides i strekk.

Til kapittel 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Enhver endring i regelverk vil innebære økt behov for veiledning i en overgangsperiode. Det må derfor forventes en økning i antall henvendelser til Arbeidstilsynet, både på telefon, e-post og via sosial medier. Behandling av et økt antall saker vil få økonomiske og administrative konsekvenser for Arbeidstilsynet. Hvor mye dette vil utgjøre avhenger av hvilke endringer som vedtas. I høringsnotatet er det foretatt en beregning knyttet til et av de alternative forslagene til endringer. Her anslås behovet for en økning på 8,5 millioner kroner fra dagens nivå. Det må i tillegg tas høyde for IKT-løsninger som sikrer en enklere, raskere og mer enhetlig saksbehandling.

Det kan videre tenkes en økning av saker knyttet til bestemmelsen om beredskapsvakt.

Dersom forslag om økte rammer for overtid går gjennom etter fjerde og femte ledd, kan det kanskje redusere saksomfanget etter sjette ledd i en begrenset grad. Videre vil en utvidelse etter § 10-5 annet ledd til 12 timer kunne redusere omfanget av søknader etter § 10-5 tredje ledd i en viss utstrekning. Denne reduksjonen vil likevel være begrenset all den tid den ukentlige grensen på 54 timer består.



Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser

Generelle bemerkninger til forslaget

Dagens bestemmelse om aldersgrenser gir arbeidsgiver mulighet til å avslutte et arbeidsforhold når arbeidstaker fyller 70 år. Høringsnotatet inneholder et forslag om å heve aldersgrensen til 72 eller 75 år. Forslaget er begrunnet i lengre levealder og bedre helse, samt at det forventes en videre økning i levealder i takt med utviklingen i helse- og levestandard i Norge. Det er også vist til at samfunnsøkonomiske perspektiver taler for å øke grensen.

Høringsnotatet stiller videre spørsmål ved om gjeldende ordning om bedriftsinterne aldersgrenser bør endres, beholdes eller fjernes.

Arbeidsmiljølovens 70-årsregel

Den lovfestede aldersgrensen på 70 år er ikke blitt justert siden den ble innført i arbeidervernloven i 1972. Den demografiske utviklingen tilsier at eldre arbeidstakere nå har kapasitet til å bli værende lengre i arbeidslivet. Arbeidstilsynet er således enig i at dagens aldersgrense bør vurderes pånytt.

Arbeidstilsynet er videre enig i at en heving av arbeidsmiljølovens aldersgrense kan gi en gunstig signaleffekt om at det er ønskelig at ansatte står i arbeid ut over 70 år.

Forslaget om å heve aldersgrensen har imidlertid konsekvenser for en begrenset del av arbeidsstyrken i Norge. I 2009 var kun 5 % av kvinnene og 8 % av mennene i alderen 70-74 år fortsatt sysselsatt, som regel i deltidsstillinger. De som er yrkesaktive etter fylte 70 år har gjerne høy utdanning med god eller middels god helse. Videre er det tale om akademiske yrker eller andre svært selvstendige, og lite fysisk krevende yrker. De eldste arbeidstakerne (67-74 år) fordeler seg ujevnt etter næring, med mange (menn) i primærnæringer og innenfor teknisk tjenesteyting og mange eldre kvinner i helse- og sosialsektoren.

Arbeidstilsynet ser at forslaget vil innebære en styrking av oppsigelsesvernet utover fylte 70 år. Som det påpekes i høringsbrevet er det imidlertid ikke gitt at en heving av lovens aldersgrense vil føre til at eldre ikke blir ekskludert fra arbeidslivet. Aldersdiskriminering kan også ramme eldre arbeidstakere under 70 år, til tross for at de etter dagens lovgivning har dette oppsigelsesvernet. Arbeidstilsynet erfarer at denne gruppen arbeidstakere kan ha problemer med å få eller beholde arbeid fordi de blir mindre produktive og får nedsatt funksjon. Arbeidstilsynet mener derfor at det er vel så viktig at aldersdiskriminering blir motvirket ved innskjerping av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt for eldre arbeidstakere og arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Dette vil kunne utsette avgangen fra arbeidslivet og gi en betydelig helsemessig gevinst, spesielt for eldre i de mest risikoutsatte yrkesgruppene.

Arbeidstilsynet støtter at en økning av aldersgrensen ikke må oppleves som tvang eller plikt til å bli værende lengre i arbeidslivet, men at det skal være en frivillig mulighet for de som ønsker dette. Spesielt for de arbeidstakerne som har et krevende fysisk og/eller psykisk arbeid, vil det være sentralt for å ivareta hensynet til en verdig avgang med rett til å fratrukke arbeidslivet før oppnådd aldersgrense.

Når det gjelder vurderingen av hvor høy aldersgrensen i loven bør være, er Arbeidstilsynets standpunkt at en økning av aldersgrensen til 75 år er for omfattende. Å være yrkesaktiv er helsefremmede, men ut ifra Arbeidstilsynets erfaring og bransjekunnskap vil dette ikke



nødvendigvis gjelder for de eldste av arbeidstakerne. På grunn av store individuelle forskjeller i yteevne og kognitive funksjoner, vil mange over 70 år ha begrenset reell restarbeidsevne. Blant annet vil evnen til å være aktpågivende gjerne synke med høyere alder, hvilket medfører en økende risiko for skader. Dette gjelder særlig i risikoutsatte næringer med ansvar for egen og andres sikkerhet.

Arbeidstilsynet støtter forslaget om å heve arbeidsmiljølovens aldersgrense til 72 år.

Bedriftsinterne aldersgrenser

I høringsbrevet skisseres det følgende tre ulike forslag til endring i adgangen til å avtale lavere aldersgrenser: (Adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser på grunn av hensynet til helse og sikkerhet forutsettes holdt utenfor høringen.)

- *Adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser oppheves.*
- *En begrenset adgang til bedriftsinterne aldersgrenser opprettholdes*
- *Adgangen til lavere bedriftsintern aldersgrense kan kun nedfelles i tariffavtale med en nedre grense.*

Opprettholdelse av bedriftsintern aldersgrense

Arbeidstilsynet vurderer at det av helsemessige hensyn er ønskelig med gradert avgangsalder fra arbeidslivet, styrt av helse og jobbkrav (yrke). Bedriftsinterne aldersgrenser kan bidra til dette i kombinasjon med tilpassede pensjonsordninger. Arbeidstakere innenfor enkelte yrker eller bransjer vil være tjent med å kunne stå i arbeid utover 70 år, mens mange trenger en lavere aldersgrense. Pensjonsreformen bygger på en forutsetning om at det er ønskelig og mulig for alle uansett yrke å stå i arbeid lenge. Sterke økonomiske incentiver forventes å utsette avgangen fra arbeidslivet. Uten tilrettelegging av arbeidsforholdene kan dette få negative helsemessige konsekvenser.

Det skisseres forslag om å videreføre dagens ordning med bedriftsinterne aldersgrenser under 70 år, forutsatt at dette er saklig begrunnet og ikke er uforholdsmessig inngripende. Arbeidstilsynet mener det er viktig at adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser opprettholdes, særlig dersom den alminnelige aldersgrensen økes. Bedriftsinterne ordninger er utbredt, og dette viser at mange virksomheter etter en vurdering av egne forhold mener at dette er et nødvendig tiltak for virksomheten og den enkelte arbeidstaker. Adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser sikrer således fleksibilitet. Sikkerhetshensyn bør uansett begrunne en aldersgrense.

Dersom forslaget om å fjerne bedriftsinterne aldersgrenser vedtas, vil dette særlig gå utover ansatte i virksomheter uten muligheter for omplassering eller endring av arbeidsoppgaver. Dette vil kunne medføre flere oppsigelser hvor virksomheten ikke har alternativt arbeid å tilby.

Begrensninger i adgangen til bedriftsintern aldersgrense

Høringsnotatet inneholder ulike forslag til regulering av adgangen til lavere bedriftsintern aldersgrense, herunder forslag om krav til tariffavtale, nedre aldersgrense og formkrav. Som det påpekes i høringsnotatet, er tvungen avgangsalder av stor betydning for arbeidstakerne. Det er derfor viktig at arbeidstakersiden deltar i drøftingen rundt innføring av slik ordning, og har innflytelse som avtalepart. Tariffavtaler er et resultat av forhandlinger hvor partene kommer frem til en felles akseptabel ordning. Arbeidstilsynet ser svært positivt på at slik ordning inngås



ved tariffavtale av hensyn til forebygging av senere konflikter, og for å sikre at ordningene blir revurdert jevnlig.

Arbeidstilsynet vurderer opplysninger om aldersgrenser som forhold av vesentlig betydning i arbeidsforholdet. Opplysningene må således fremgå av arbeidsavtalen jf. § 14-6. Det vil således ikke være tilstrekkelig med et informasjonskrav for arbeidsgiver. Opplysningshensyn for arbeidstaker taler for at det bør være informasjon om aldersgrensen direkte i arbeidsavtalen, utover en ren henvisning til tariffavtalen. Dersom det skal være adgang til å fastsette bedriftsinterne aldersgrenser på andre grunnlag enn tariffavtale, bør det stilles krav om at den bedriftsinterne aldersgrensen fremgår av arbeidsavtalen. Dette vil dekke arbeidstakers behov for kunnskap om aldersgrensen.

Arbeidstilsynet kan ikke se behovet for en nedre aldersgrense dersom man ønsker å videreføre krav til at grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende. Videre vil en absolutt nedre aldersgrense innskrenke virksomhetenes muligheter for tilpassede og fleksible løsninger. Dagens krav om saklig begrunnelse og forholdsmessighet bør videreføres, da dette er viktige momenter for å unngå uklare løsninger og er i samsvar med arbeidstakervernet ellers. Den generelle aldersgrensen og de bedriftsinterne aldersgrensene må ses i sammenheng. Arbeidstilsynet anser at dersom den alminnelige aldersgrensen økes er det særlig viktig at adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser opprettholdes.

Arbeidstilsynet støtter at ordningen med bedriftsinterne aldersgrenser opprettholdes. Arbeidstilsynet foreslår at ordningene inngås ved tariffavtale og at det stilles krav om informasjon i arbeidsavtalen. Arbeidstilsynet støtter ikke forslaget om en nedre aldersgrense.