

Arbeidsdepartementet
Einar Gerhardsens plass 3
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

postmottak@ad.dep.no



SAFE – Sammenslutningen
av fagorganiserte i energisektoren
Postboks 145, 4001 Stavanger
safe@safe.no, www.safe.no

Et rettferdig arbeidsliv

Høringssvar til endringer i arbeidsmiljøloven

- gjeldende foreslått adgang til generell midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak, herunder unntak fra likebehandling ved slik innleie og fagforeningers søksmålsrett.

Innledning:

Regjeringen legger i sitt høringsnotat fram forslag om omfattende endringer i arbeidsmiljøloven. Først og fremst gjelder dette forslaget om en adgang til midlertidig ansettelse på generelt grunnlag, dog av begrenset varighet. Begrensningene på slike ansettelser er etter gjeldende lov (aml 14-9) strenge, og bidrar dermed til å sikre den politisk bestemte hovedregelen om fast ansettelse. Da det ikke stilles krav om saklig grunn for oppsigelse ved utløp av en midlertidig ansettelsesavtale, medfører en generell adgang til slike ansettelser en undergraving av stillingsvernet for arbeidstaker. Det kan få store negative konsekvenser for veldig mange arbeidere i landet, særlig for de som ikke stiller sterkest på arbeidsmarkedet i utgangspunktet.

Regjeringen foreslår også å tillate adgang til unntak fra likebehandlingsbestemmelsene ved innleie fra bemanningsforetak, under visse betingelser. Etter vårt syn åpner det for en svekkelse av dagens vern av innleide arbeidstakere, og vil fungere som en ytterligere døråpner for bemanningsbransjen. SAFE ser på flere av sine tariffområder allerede store utfordringer med undergraving av vernebestemmelser og tariffvilkår overfor bemanningsforetak, og advarer derfor sterkt mot en slik unntaksadgang.

Forslaget om oppheving av kollektiv søksmålsrett for fagforeninger ved påstått ulovlig innleie er vi også kritiske til, selv om den er av såpass ny dato at det på det nåværende tidspunkt er vanskelig å måle effekten av dette verktøyet. Likevel må det understrekes at ulovlig innleie er et stadig større problem, da håndhevingen av dagens lovverk er fraværende på flere områder. Derfor mener vi regjeringens forslag potensielt bidrar til å trekke utviklingen i arbeidslivet videre i feil retning. Fagbevegelsens rolle som tilsynspådriver har et stort behov for effektive virkemidler, og en slik adgang ville kunne utgjøre et vern mot misbruk av innleie. Ved et bortfall, og i alle tilfeller, bør Arbeidstilsynets tilsynsevne og påleggsmyndighet etter aml §14-12 og 14-13 utvides.

Det aller mest påfallende med høringsnotatet, er at de viktigste argumentene mot lovforslagene er forholdsvis grundig gjengitt i det samme, samtidig som regjeringen tilsynelatende velger å se bort fra disse til fordel for mer spekulative antagelser om hvilke positive effekter lovendringene vil kunne ha. Helt åpenbare sammenhenger i arbeidsmarkedet får med andre ord ingen konsekvens for hvilke løsninger regjeringen peker mot. Derfor er vi kritiske til de fleste av forslagene.

Merknader til forslagene om generell adgang til midlertidig ansettelse:

Argumentasjonen fra departementet bygger først og fremst på hensynet til "virksomhetenes behov for noe mer fleksibilitet", samt at disse får "lavere risiko ved nyansettelser". Dette skal være særlig viktig med tanke på omstruktureringer eller nyetableringer. Dertil argumenteres det samtidig for at det også skal bidra til å skape flere arbeidsplasser, og på lengre sikt føre til flere faste ansettelser. En generell adgang til å ansette midlertidig vil etter departementets syn "innebære en enkel og forutsigbar regel". NHO mener det samme.

Regjeringen hevder også at en generell adgang til å ansette midlertidig kan gi utsatte grupper på arbeidsmarkedet en større mulighet til å komme i arbeid. Unge, arbeidsinnvandrere, folk med nedsatt funksjonsevne, eldre, og andre som i lengre tid har stått utenfor arbeidslivet, nevnes spesifikt. Når det gjelder slike utsatte grupper, er det imidlertid verdt å se på tallene regjeringen selv presenterer.

I Sverige, et land med svakere regulering av midlertidig ansettelse enn Norge, er 55% av all sysselsatt ungdom mellom 16-24 år, og 17% av alle arbeidstakere, midlertidig ansatt. I Norge er tilsvarende tall 24% og 8%, samtidig som arbeidsledigheten for begge grupper er mye lavere enn i Sverige. Det tyder på to ting: For det første må man tro at regjeringen mener 24% midlertidig ansatt ungdom ikke er høyt nok. Dernest peker det mot at den positive sammenhengen mellom adgang til midlertidig ansettelse og totalt sysselsettningsnivå faktisk ikke finnes.

Internasjonal forskning tyder på det samme, noe regjeringen også vedgår. OECD Employment Outlook 2013 gjengir store mengder forskning, derav ingen som finner noen "effekt av økt adgang til midlertidig ansettelse/endret stillingsvern på sysselsettningsnivået generelt". Flere midlertidige stillinger vil derfor kun medføre at færre arbeidstakere jobber i fast stilling. Vi spør da hva regjeringen mener med sin uttalte ambisjon om at fast ansettelse fremdeles skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv. Betyr "hovedregel" i så måte kun det samme som et "flertall av arbeidstakerne"? Hvor går grensen for at det ikke lenger skal anses som "hovedregel"?

Folk med nedsatt funksjonsevne er ofte lite begeistret over å bli brukt som brekkstang for et generelt svekket stillingsvern. Det er verdt å merke seg merknadene til både Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Norsk Handikapforbund. De går begge imot både lovforslaget og argumentasjonen bak. De viser til at et svekket stillingsvern også vil ramme dem (kanskje i særlig grad), og at det trengs helt andre og mer målrettede tiltak for å stimulere til økt sysselsettningsgrad blant funksjonshemmede, som for eksempel lønnstilskudd, særskilt tilrettelegging og holdningskampanjer. Samtidig pekes det mot at flere midlertidige stillinger og større rotasjon blant ansatte i omsorgsboliger med stor sannsynlighet vil gå ut over kvaliteten på tjenestene som tilbys brukerne.

Regjeringen bruker begrepet "springbretteffekten", og påpeker at folk som på et gitt tidspunkt er midlertidig ansatt har større sannsynlighet for å være i fast stilling ett år senere enn folk som på det samme tidspunktet var arbeidsledige (...)

En slik sammenheng er åpenbar. Samtidig er den helt uten relevans for forslaget om lettere adgang til å ansette midlertidig. De viktigste faktorene for å få folk inn i faste stillinger er begrensning på mulighetene for en arbeidsgiver til å holde folk i midlertidige stillinger over tid, hvor fagbevegelsen spiller en uvurderlig rolle i opprettholdelsen av lovens intensjon gjennom å reise saker for ulovlig innleide. Der spiller nivået på arbeidsledigheten også inn. Sannsynligheten for at midlertidig ansatte i Norge går over i fast stilling er høyere enn i våre naboland. To åpenbare grunner til det er nettopp restriktiv lovgivning på midlertidige ansettelser, koblet med lav arbeidsledighet. Observasjonen underbygger ikke regjeringens forespeilede "springbretteffekt" fra midlertidige ansettelser. Årsakssammenhengen er veldig annerledes enn hva departementet antyder.

En generell adgang til å ansette midlertidig vil, som nevnt i innledningen, innebære en klar svekkelse av stillingsvernet. Kravet om saklighet ved oppsigelse av fast ansette arbeidstakere står i direkte motsetning til den rene vilkårligheten midlertidig ansatte arbeidstakere kan bli utsatt for. Det vil dermed forrykke maktbalansen i arbeidslivet ytterligere til arbeidsgivers fordel. Forskningen regjeringen selv gjengir i sitt høringsnotat peker nettopp på at midlertidig ansatte opplever å ha "mindre innflytelse på egen arbeidshverdag enn fast ansatte". Maktbalansen forrykkes også gjennom at midlertidig ansatte i lavere grad enn fast ansatte er fagorganiserte. Dermed bidrar økt adgang til midlertidige ansettelser til undergraving av det organiserte arbeidslivet som i lang tid har kjennetegnet den norske modellen.

Argumentene mot lovforslagene er i stor grad gjengitt i departementets eget høringsnotat. Vi undres derfor over hvorfor regjeringen velger å se bort fra kunnskapen og forskningen den selv gjengir. Midlertidig ansettelse gir lavere trygghet, som også gjenspeiles i den høyere forekomsten av psykiske plager enn hos fast ansatte. Midlertidig ansatte synes også klart mer utsatt for arbeidsskader enn fast ansatte. Inntektssikkerheten forsvinner, hvilket igjen svekker den enkeltes mulighet til innpass på boligmarkedet.

Midlertidig ansatte opplever å få mindre opplæring og kurs enn fast ansatte. Arbeidsgiver har ikke like store incentiver for å investere i deres kunnskap og kompetanse som hos sine faste ansatte. Økt bruk av midlertidige ansettelser medfører derfor en lavere satsning på kompetanse i arbeidslivet, som i sin tur går ut over produktiviteten. I det lange løp er det produktivitetsvekst som skaper økonomisk vekst. Derfor innebærer regjeringens forslag et steg i feil retning også for den norske økonomiens samlede vekstevne og bærekraft.

Regjeringen påpeker samtidig at kunnskapen om effekten av midlertidige ansettelse i Norge er mangelfull, men søker nå muligheten til å "kartlegge situasjonen før og etter regelendringene og eventuelt se effekter av en utvidet adgang til midlertidig ansettelse over tid." Til det har den utlyst et forskningsprosjekt for å følge utviklingen. Dette bærer i seg konturer av et gigantisk eksperiment, hvor relevant og tilgjengelig forskning på feltet ses bort ifra til fordel for en uttalt ambisjon om å skaffe til veie ny kunnskap (...)

Regjeringspartiene har tidligere, blant annet i valgkampen og i regjeringserklæringen, argumentert for å harmonisere regelverket i arbeidsmiljøloven med tjenestemannslovens bestemmelser om midlertidige ansettelser. Nå går derimot regjeringens forslag enda lenger, hvilket vil medføre enklere adgang til midlertidige arbeidsavtaler i privat sektor og

kommunene enn i staten, mens det til nå har forholdt seg motsatt. Dette er ikke bare en uønsket utvikling; det er også klart i strid med tidligere retorikk og politiske signaler fra de samme partiene.

Merknader til eventuell begrensning på varighet av generell midlertidig ansettelse:

En generell adgang til midlertidig ansettelse skaper et nytt rettsgrunnlag i tillegg til gjeldende aml §14-9. Departementet etterlyser innspill til ulike maksimumsgrenser for midlertidige ansettelser på dette rettsgrunnlaget, herunder karantenetid. Da vår holdning til hovedforslaget allerede er godt belyst, vil vi subsidiært anbefale kortest mulig maksimumsvarighet for slike ansettelser, samt lengst mulig karantenetid.

Håndhevelsen av gjeldende rettstilstand er allerede krevende. Vi ser med uro mot en ytterligere komplisert håndhevelse under et nytt og utvidet rettsgrunnlag for midlertidige ansettelser. Derfor anbefaler vi, om regjeringen likevel skulle få gjennomslag for lovendringen, en streng og klar bestemmelse også vedrørende karantenetid. Av erfaring vet vi at det vil være fristende for mange arbeidsgivere å søke å omgå loven, noe regjeringen også vedgår i høringsnotatet.

Den foreslåtte generelle adgangen til midlertidig ansettelse, samt eventuell adgang til å "sjonglere" mellom denne og andre rettsgrunnlag for midlertidig ansettelse, ser vi med stor bekymring på. Den både vanskeliggjør arbeidstakers oppfatning av egne rettigheter, samt er unødvendig lang i forhold til arbeidsgivers eventuelle behov for å teste arbeidstakers egnethet til arbeidet.

Fireårsregelen:

Hvis ikke fireårsregelen gjøres gjeldende også for det nye rettsgrunnlaget, er det overveiende sannsynlig at denne vil undergraves. Et sjeldent lyspunkt i regjeringens notat er derfor diskusjonen om å redusere denne til tre eller to år. Vi mener at to år må være nok, da en slik varighet allerede gjenspeiler et arbeidskraftsbehov som vanskelig kan sies å være av midlertidig karakter.

Utleie fra bemanningsforetak:

Vi stiller oss bak departementets betraktning om at det i tilfelle liberalisering av aml §14-9, ville være særs uheldig å samtidig bevare "kopibestemmelsen" aml §14-12. En av grunnene, som departementet også nevner, er at innleie da ville bli den naturlige hovedregelen, samt at det ytterligere ville undergrave topartsforholdet på arbeidsplassen.

Til regjeringens betraktninger omkring innleie fra bemanningsbyråer kontra midlertidige ansettelser, vil vi tilføye at den fryktede tilstanden allerede ser ut til å ha blitt en hovedregel i flere bransjer. Notat 6:2011 fra De Facto – Innleieboom i Byggebransjen – viste at de seks største arbeidsgiverne i Oslo-regionens byggebransje var bemanningsforetak. Høringsnotatets virkelighetsbeskrivelse er dermed ikke fullstendig oppdatert, eller i tråd med rådende forhold. Samtidig ser vi at et stort antall arbeidsgivere unndrar seg drøftingsplikten som er nedfelt i både aml og Hovedavtalen. I oppsummeringen vil vi påpeke behovet en slik observasjon understreker.

Unntak fra likebehandlingsbestemmelsene ved innleie fra bemanningsforetak:

Vi mener det er særs beklagelig at regjeringen nå går i retning av å aktivere en slik forskrift. Likebehandlingskravet var det eneste salgbare argumentet overfor fagbevegelsen for å implementere vikarbyrådirektivet. Hvis denne undergraves, undergraves også det underliggende politiske kompromisset for direktivet.

Regjeringen legger ikke skjul på at det er "bemanningsbransjen selv som ved flere anledninger har gitt uttrykk for et ønske om at partene gis denne adgangen". Bemanningsbransjen fremste taleorgan er NHOs bransjeforening NHO Service. Å omtale arbeidstakersiden i denne bransjen som en "part" i tradisjonell norsk forstand, tilslører det ekstremt skjeve maktforholdet som råder i bransjen. Da er det særlig pussig at også departementet vedkjenner seg denne utfordringen, uttrykt ved at

"organisasjonsgraden på arbeidstakersiden er svært lav. Innslaget av kollektive institusjoner som tariffavtaler, tillitsvalgte og arbeidstakerorganisering er nærmest fraværende i bransjen."

Dette har med bransjens karakter å gjøre, slik som løs tilknytning og høy rotasjon, og ikke minst de svært begrensede mulighetene ansatte innen ett og samme utleieforetak har til å kommunisere med hverandre. Da er det illusorisk og virkelighetsfjernt å tro, slik regjeringen skriver, at "en adgang til å fravike likebehandlingsreglene ved tariffavtale, vil kunne fremme en større organisering og eventuell tariffdekning i denne bransjen".

Likevel innstilles det på at fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven bør kunne godkjenne unntak, og dermed sikre "jevnbyrdighet mellom partene". En slik betraktning tar vi avstand fra. Det vil aldri være slik at et sentralt ledd i en fagforening, kan sikre jevnbyrdighet mellom lokale parter i et bemanningsforetak. Av tidligere nevnte grunner vil maktbalansen være særs skjev. Vi ser at arbeidsgiver kan ha interesse av å inngå en slik avtale. Da vil det i mange tilfeller være opportunt å tilskynde en fagforening til dette formål, som i realiteten ikke er uavhengig av ledelsen i foretaket. Slik vil det også lettere kunne oppstå konflikt mellom lokal og sentral fagforening, når førstnevnte allerede er satt under press. Et jevnbyrdig lokalt topartsforhold, slik Hovedavtalen legger opp til, er ikke mulig å oppnå i denne bransjen. Det vet også arbeidsgiverne. Bransjen er dermed ikke hjemmehørende i et organisert arbeidsliv.

Et annet, og uavklart, moment er når ett og samme vikarbyrå leier ut arbeidskraft med ulik kompetanse til ulike bransjer, som igjen er dekket av ulike overenskomster. Skal man da for eksempel forutsette at en og samme tariffavtale innenfor samme vikarbyrå skal ivareta alle ansattes interesser, eller må det i så fall flere ulike fagforeninger med innstillingsrett inn hos utleier for å hjemle unntaket? Dette synes uklart. I forslaget ligger dermed også denne kimen til forvirring rundt representativitet og partsstruktur.

Unntak fra likebehandling bidrar til å undergrave overenskomstenes innflytelse og dekning.

Departementet vedgår at unntaksadgangen i flere andre europeiske land har blitt gjennomført og iverksatt på en måte som ikke sikrer et tilstrekkelig vern av utleide arbeidstakere. Det var et av hovedfunnene i EU-kommisjonens evaluering av erfaringer med vikarbyrådirektivet (2014). Da er det urovekkende at regjeringen likevel vi begi seg inn på det sporet.

Vi fraråder derfor å iverksette forskrift om unntak fra likebehandlingsbestemmelsene.

Behov for innstramming:

SAFE organiserer arbeidere i en bransje med et stort omfang av bedrifter hvis formål/hovedgjøft er utleie av arbeidskraft. Både på verft, petrokjemiske landanlegg og på flere oljeinstallasjoner på norsk kontinentalsokkel, overstiger innleie fra bemanningsforetak i store perioder antall egne ansatte hos underleverandører til oljeselskapene og verftsbedriftene. Særlig gjelder dette på området som er dekket av Industriooverenskomsten.

Derfor varsler vi herved om et behov for innstramming, da en forsvarlig utvikling av det norske arbeidslivet forutsetter en innskrenkning av den massive innleien som har foregått, ofte uten hjemmel i aml§14-12(2). Dessuten er det utallige eksempler på arbeidstakere som leies inn fra bemanningsforetak uten å ha fast ansettelse der. Mange tilbakemeldinger fra bransjen vår går i retning av at arbeidstakere ansettes på ny for hver oppdragsperiode på 14 dager, og at bemanningsselskapet umiddelbart etter endt arbeidsoppdrag fraskriver seg arbeidsgiveransvaret. Arbeidstaker er likevel avskrekket fra å varsle om forholdene på egne vegne. En ytterligere liberalisering er derfor feil signal i lys av lovløsheten som allerede har fått utvikle seg i bransjens gråsoner. Det vi trenger er styrket tilsynskapasitet og strengere regelverk. Dette kommer vi tilbake til i vårt høringssvar om arbeidsmiljølovens og allmenngjøringslovens straffebestemmelser.

Oppsummering og anbefalinger:

SAFE mener forslagene samlet sett er sterkt urovekkende. Vi finner det forunderlig at regjeringen åpenbart velger å se bort fra mange av de negative effektene ved lovforslagene som den selv gjengir i høringsnotatet. I strid med rådende kunnskap ser forslagene ut til å hjemles i helt andre interesser, som uttrykt ved flere anledninger, og ofte på særs tynt retorisk og empirisk grunnlag.

Vi mener behovet for fleksibilitet for arbeidsgiver er mer enn godt nok ivarettatt under dagens rettstilstand. Samtidig ser vi mange eksempler på at prøvetiden ved nyansettelser ikke blir gjenstand for den vurderingen av arbeidstakers egnethet som loven legger opp til. Da er det også forhastet å liberalisere.

Som følge av Statoils pågående spareprogram, gjennomfører mange underleverandører til oljebransjen i skrivende stund nedbemanning. Samtidig er ikke alle vikarbyråene ute av bransjen. Det er i seg selv oppsiktsvekkende, og samtidig graverende i lys av arbeidsmiljøloven. Mange av disse bedriftene ville nok tidligere ha vurdert permitteringer som alternativ til oppsigelser i en lignende situasjon. Men etter at regjeringen har svekket permitteringsinstituttet, velger mange likevel av økonomiske grunner å si opp folk.

Her mener vi det ligger et stort og uutnyttet potensial i at produksjonsbedrifter/kontraktører, i stedet for å nedbemanne, leier ut arbeidskraft til hverandre, slik vi oppfatter intensjonen i arbeidsmiljøloven å være – jamfør ulike krav til innleie fra bemanningsforetak og fra produksjonsbedrifter (aml §14-12 vs §14-13). Kun en

innstramming av den reelle adgangen til innleie fra bemanningsforetak vil kunne bidra til en slik dreining. Det krever imidlertid politisk vilje, noe vi etterlyser.

Vi vil til sist minne regjeringen på at da en lignende svekkelse av arbeidsmiljøloven og stillingsvernet ble foreslått av Bondevik II-regjeringen, utløste det en massiv motstand og mobilisering fra en samlet fagbevegelse. Det bidro også til å felle nevnte regjering ved det påfølgende stortingsvalget. Dermed burde det fremstå klart hvor motsetningene står og skillelinjene går i slike spørsmål. Når regjeringen så åpenbart utformer politikken etter arbeidsgivernes ønske, bidrar den samtidig til å styrke disse.

Stavanger 25.09.2014

Med vennlig hilsen
SAFE

Roy Erling Furre
2. nestleder

Atle F. Rostad
Forbundsstyremedlem

Arbeidsdepartementet
Einar Gerhardsens plass 3
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

postmottak@asd.dep.no



SAFE – Sammenslutningen
av fagorganiserte i energisektoren
Postboks 145, 4001 Stavanger
safe@safe.no, www.safe.no

Et rettferdig arbeidsliv

Stavanger 9. oktober 2014

Høringssvar til endringer i arbeidsmiljøloven - del II

- gjeldende bestemmelser om arbeidstid, aldersgrenser og arbeidsmiljølovens og allmenngjøringslovens strafferammer

Arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid:

Innledning:

Få spørsmål er av like stor betydning i arbeidslivet som arbeidstid. For eksempel kan ubekvem arbeidstid ha en meget høy pris for de som jobber. Det gjelder mange former for avvik fra normalarbeidsdagen, så som ekstremturnus, nattarbeid, helgedagsarbeid, ulike skiftordninger og overtid. En av de viktigste faktorene som kan bidra til å veie opp for ulempene ved ubekvem, lang eller sammenpresset arbeidstid er imidlertid innflytelsen arbeidstakerne selv utøver på de ulike arbeidstidsbestemmelsene. Dette poenget vises det også til i regjeringens høringsnotat. Den aller viktigste kanalen for arbeidstakernes innflytelse over arbeidstiden er gjennom landsdekkende overenskomster, som samtidig har stor betydning for en annen essensiell ulempedemper, nemlig forutsigbarhet.

Likevel ser vi at flere av lovforslagene, gjennom ulike mekanismer, trekker i retning av å frata arbeidstakerne reell innflytelse over arbeidstidens lengde og plassering. Årsakssammenhengen i disse mekanismene vil vi derfor forsøke å belyse. Vi er sterkt kritiske til forslag som svekker vernet for de mest utsatte arbeidstakerne i landet. Vi ser også med bekymring på endringsforslag som vil bidra til å undergrave en partsmodell hvor nasjonale fagorganisasjoner forhandler om arbeidstid med utgangspunkt i at de må veie flere interesser opp mot hverandre – i motsetning til enkeltstående arbeidsgivere (og deres organisasjoner), som i all hovedsak ønsker fri styringsrett over egne ansattes arbeidstid.

Ønsket om utvidet styringsrett så vi blant annet komme til uttrykk under årets hovedtariffoppgjør. Da krevde Norsk Industri en utvidelse av tidsrammen for industriarbeidernes normalarbeidsdag. Det samme gjorde Spekter overfor legene. KS krevde at lærerne skulle være mer tilstede på kontoret. Hovedholdetpunktet i

høringsnotatet er likeledes behovet for å tilpasse arbeidstidsordningene til forhold i den enkelte virksomhet. Vi anerkjenner derfor konturene av en bredere offensiv. Når regjeringen nå foreslår enklere adgang for mange arbeidsgivere, særlig de uorganiserte, til i praksis å pålegge sine arbeidstakere enda mer ubekvem arbeidstid, er det stor grunn til å slå på varselklokkerne.

Hva sier forskningen?

Høringsnotatet gjengir ulike forskningsresultater om effektene av ubekvem arbeidstid. De viser blant annet at risikoen for ulykker og skader øker markant ved arbeidsøkter utover 8 timer, og antyder en dobling av risikoen ved 12 timers arbeidsdag. Det gjelder både ved overtid og ved lange innarbeidingsøkter. Den økte risikoen gjelder ikke bare for arbeidstakerne, men også for de som er avhengige av dem. Feilhandlingsprosenten blant helsearbeidere går for eksempel dramatisk opp ved lange skift.

Lange arbeidsøkter, skift- og nattarbeid øker risikoen for hjerte- og karsykdom, og ser samtidig ut til å øke dødelighetsrisikoen når den først har inntruffet. Skiftarbeid øker risikoen for diabetes. Natt- og skiftarbeid fører, ikke overraskende, til søvnforstyrrelser. Nattarbeid over tid ser for kvinner ut til å medføre økt risiko for brystkreft. Gjentakende perioder med lang arbeidstid, skift og nattarbeid ser ut til å gi dårligere mental helse, særlig i kombinasjon med lav innflytelse på egen arbeidstid. Alle disse funnene understreker viktigheten av å tilpasse arbeidstiden til befolkningens helsemessige og sosiale behov.

Annen forskning underbygger viktigheten av arbeidstidsregulering, for eksempel Fafo-rapport 2013:17 og Fafo-notat 2011:11. De viser blant annet at de helsemessige ulempene ved avvikende arbeidstidsordninger ser ut til å få stor effekt først etter en del år med slik jobbing. Det betyr også at bevisstheten rundt ulemper ikke nødvendigvis er til stede hos enkeltindivider eller lokale grupper som vurderer sammenpressede arbeidstidsordninger, uten lang erfaring med slike.

Konsekvenser på fysisk og kjemisk arbeidsmiljøeksponering ved endringer av arbeidstid:

SAFE mener høringsnotatet på mange områder har gode beskrivelser av at det medfører økt risiko å utvide arbeidsdagens lengde og arbeide i «sammenpressede arbeidsuker».

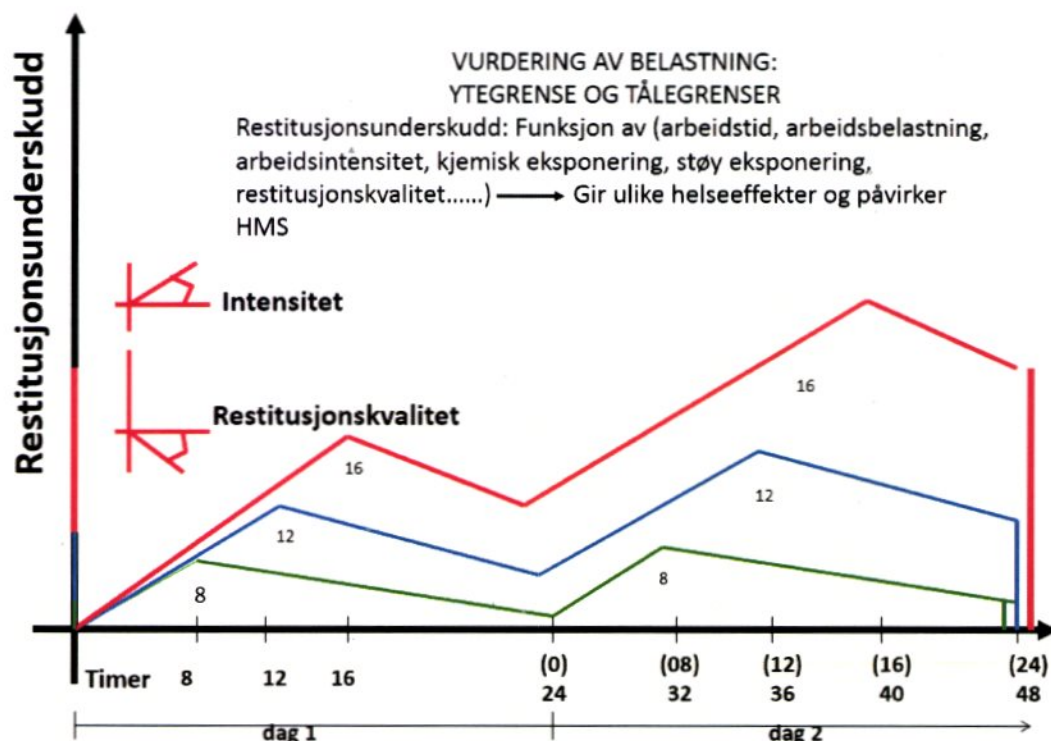
Derimot kan vi ikke se at høringsnotatet inneholde noe krav til risikovurderinger og kompensierende tiltak for å redusere helserisiko på grunn av arbeidsmiljøeksponering fra støy, kjemikalier, og fysisk belastning. Tilsvarende mangler krav til risikovurderinger av konsekvenser av trøtthet (fatigue). Dette til tross for at høringsnotatet er tydelig på at økt arbeidstid gir økt ulykkesrisiko og økt helserisiko. Vi er svært overrasket over at ikke det ikke er vist til at det er behov for individuell risikovurdering av arbeidsmiljøeksponering i forhold til å endre arbeidstid og overtidsregler.

Ved endring av et arbeidstidsregime må det tas hensyn til at dette også endrer eksponering og doser. For vurdering av arbeidsmiljøfaktorer som støy, kjemiskii

eksponering og fysisk belastning benyttes normer som er utarbeidet for normal arbeidsdag og fem dagers arbeidsuke.

Internasjonalt har arbeidstidsordninger (compressed working hoursiv, extended working hoursv, fatigue management systemsvi) som går utover normalarbeidsdagen stor oppmerksomhet. Det er eksempelvis utarbeidet mange ulike beregningssystemer som skal sikre at belastningen ikke gir uhelse og ulykker.

Figur 1



I Figur 1 har SAFE forsøkt å anskueliggjøre behov for vurdering ved lange arbeidsdager. Ved normalarbeidstid vil 8 timers arbeidseksponering for kjemikalier, støy og fysisk belastning gi 16 timer til restitusjon før neste arbeidsdag. Utvides arbeidsdagen vil eksponeringstiden bli lengre samtidig tiden til restitusjon blir redusert.

I offshoresammenheng er det innført reduksjonsfaktorer for støy og kjemisk eksponering, men de er bare relatert til 12 timers arbeidsdag uten at det er tatt hensyn til kortere restitusjonstid eller mange påfølgende dager.

SAFE mener at det er en stor svakhet ved høringsnotatet at ikke en gang Arbeidstilsynet tre enkle spørsmål om risikovurdering er nevnt:

Hva kan gå galt?

Hva kan vi gjøre for å hindre dette?

Hva kan vi gjøre for å redusere konsekvensene dersom det skjer?

Arbeidsmiljølovens målsetning om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø står fast. Vi mener at om ikke endring av arbeidstidsbestemmelsene følges opp med krav om risikovurdering, vil norsk arbeidsliv rammes av mer uhelse, det blir dårligere kvalitet på arbeidet som blir utført og det vil bli flere ulykker på arbeid i restitusjonsperiodene.

Regjeringens argumentasjon treffer ikke alltid virkeligheten:

Regjeringspartiene argumenter ofte med at regelverket er for rigid, på tross av at de aller fleste søknader om unntaksordninger blir innvilget av de sentrale fagforeningene. Dette finnes det etter hvert meget gode og raske rutiner på, som vist i for eksempel Fafo-rapport 2010:42.

Regjeringspartiene har også de siste årene fremmet en argumentasjon som prøver å snu hele problemstillingen på hodet. I stedet for å anerkjenne det naturlige utgangspunktet, nemlig at AML er en vernelov, fremstiller de det gjerne som om det "normale" ville være fullt frislipp, men at sentrale fagforeninger bruker sin "vetorett" når de ikke aksepterer dette. Ekstreme unntak fra normalarbeidsdagen er som utgangspunkt ikke tillatt. Likevel kan de aksepteres gjennom unntak fra AML av nasjonale fagforeninger med innstillingsrett, hvis de kompenserende tiltakene er gode nok til at totalbelastningen ikke blir for stor.

Arbeidstilsynet er av samme oppfatning. De mener også at den godkjenningsmyndigheten de har allerede går veldig langt, og ser dermed ikke grunnlag for den "to-spor-modellen" som regjeringen foreslår. De advarer mot at sentrale fagorganisasjoner og Arbeidstilsynet skal bli hverandres ankeinstans for godkjenning av arbeidstidsordninger. Tilsynet har intet ønske om å kunne overprøve nasjonale fagforeninger i slike spørsmål, delvis fordi det vil skade opparbeidete partsforhold hvor dette best løses gjennom forhandlinger.

Regjeringen oppgir helsearbeid og varehandel som områdene hvor økningen i ubekvem arbeidstid er størst. Likevel bygger retorikken og argumentasjonen gjerne på såkalte "kunnskapsbedrifter" og muligheter arbeidstakerne har til å jobbe utenfor arbeidsstedet, for eksempel hjemme eller på hytta. Slike muligheter er ikke representativt for arbeidslivet generelt, og i hvert fall ikke for helsearbeid og varehandel. Arbeidstakere som kan ta arbeidet med seg på hytta, har ofte mye større selvstendighet i arbeidet og innflytelse over egen arbeidstid enn de som virkelig trenger aml som vernelov. Denne sosialt skjeve framstillingen er derfor ikke en tillitsvekkende virkelighetsbeskrivelse.

Deler av argumentasjonen er direkte tendensiøs. I omhandlingen av arbeidstid knyttet til omsorgstjenester forsøker man på retorisk vis å sette omsorgstrengende opp imot nasjonale fagorganisasjoners påståtte "vetorett" på ekstreme arbeidstidsordninger. Her vinkler regjeringen vernebehovet for arbeidstakeren og omsorgstrengende til å gjelde mot de landsdekkende fagorganisasjonene – ikke mot arbeidsgiver, slik AML faktisk er til for.

Det er ikke slik at totalbelastningen på den enkelte arbeider ikke øker selv om den totale arbeidsmengden (årsverket) ikke øker; det er hele grunnen til at det finnes begrensninger i utgangspunktet. Selv om det nok ville være ønskelig sett fra regjeringens ståsted, klarer den nok ikke å oppheve denne sammenhengen utelukkende ved hjelp av retorikk.

Flere av de foreslåtte endringene i adgangen til gjennomsnittsberegning gjenspeiler ganske åpenbart arbeidsgivers vilje til å kunne avtale seg bort fra forpliktelsen til å betale overtidsgodtgjørelse, siden overtid gjerne utgjør det første alternativet til innarbeiding. Regjeringen hevder også at tiltaket kan utgjøre et alternativ til innleie

og midlertidige ansettelser. Likevel foreslår den parallelt – paradoksalt nok – å svekke begge disse verneområdene.

Hvorfor nasjonale fagorganisasjoner?

Det er viktige grunner til at vi har omfattende regulering av arbeidstid med stor innflytelse fra landsomfattende fagorganisasjoner. De besitter mye opparbeidet kunnskap om ulike arbeidstidsordninger, og om hvilke som er mest skadelige. Da kan de også sette denne kunnskapen ut i praksis gjennom makten de utøver. De kan også veie ulike gruppers interesser opp mot hverandre, og dermed motvirke at ekstreme arbeidstidsordninger fører til usosial konkurransevridning. En grunnleggende solidaritet mellom ulike grupper av arbeidstakere er med andre ord bygd inn i fagforeningenes makt og rolle. Den må derfor ikke undergraves.

En av de viktigste grunnene til kriteriet om sentral godkjenning for ekstreme unntak er at det sikrer mot at enkelte svake lokalforeninger blir overkjørt av arbeidsgiver. Det finnes mange eksempler på vikarbyråer, underentrepriser, selskapsdannelser og omstruktureringer som gjør det bortimot umulig å drive stabile, reelle fagforeninger, og hvor tillitsvalgte er nært knyttet til eieren eller sjefen og dermed mindre lydhør for arbeidstakernes reelle og langsiktige behov. En lokal tariffavtale er ikke et tilstrekkelig vern.

Økt "innflytelse" fra arbeidstaker og lokal fagforening:

Utvidet adgang til lokale avtaler om ekstremturnus kan være risikofyllt: Kunnskapen er i mange tilfeller lav, men presset gjerne høyt. Forhandlingsposisjonen som skal til for å oppveie ulempene for de mest utsatte gruppene, er i mange tilfeller fraværende. Det kan være veldig negativt for den delen av arbeidstakerne som trenger lovens vern aller mest.

De mest aktuelle arbeidstakerne for slike typer oppdrag i bedrifter utenfor det nasjonale tariffsystemet, er gjerne utenlandske arbeidstakere i bygg og anlegg. De har sjelden noen form for forhandlingsmakt, og er ofte fullstendig prisgitt arbeidsgivers styringsrett. Denne delen av arbeidsmarkedet er samtidig også mest utsatt for sosial dumping og annen arbeidslivskriminalitet, skatteunndragelser etc. Det vil være ekstremt uheldig, for ikke å si naivt, å åpne enda flere dører for kriminelle virksomheter i en tid hvor det offentlige tilsyns- og kontrollapparatet allerede er havnet på etterskudd. Å undergrave, på toppen av dette, de nasjonale fagorganisasjonenes tilsynsrolle, vil ytterligere svekke kampen for et rettferdig og humant arbeidsliv. Alle som mener alvor med prinsipper som lov og orden bør være bekymret over slike forslag.

Undergraving av bransjestandarder vil kunne medføre økt press også for arbeidere bosatt i Norge, da normene forskyves. Samtidig vil enklere adgang til det norske arbeidsmarkedet for aktører/vikarbyråer som henter arbeidskraften i utlandet, svekke bosatte arbeideres muligheter på arbeidsmarkedet. Siden finanskrisen har utviklingen vært urovekkende i så måte, fremgår det av LOs samfunnsnotat 12/14. Mens sysselsettingsveksten har vært på 104 000 jobber, har 127 000 innvandrede arbeidere fått jobb. Det betyr et negativt gap på 23 000 for bosatte arbeidstakere,

mens den naturlige veksten for denne gruppen ville ha vært på 100 000 jobber. Midt i en slik trend er det hasardiøst å gi lugubre vikarbyråer som gjerne utelukkende baserer seg på utenlandsk arbeidskraft, økt lovlig markedstilgang gjennom å undergrave vernet mot ekstreme arbeidstidsordninger.

Søn- og helgedagsarbeid:

Regjeringen har tilsynelatende ambisjoner om å snu opp ned på reguleringsprinsippet, fra et generelt forbud til en legalisering så lenge det anses som "nødvendig" med bakgrunn i arbeidets art. Samtidig foreslås det at arbeidsgiver skal kunne pålegge mer søndagsarbeid, uten avtale med arbeidstaker og tillitsvalgte.

Høringsnotatet trekker særskilt fram langpendlere, studenter og utsendte arbeidstakere som eksempler på at hovedregelen som forbyr søndagsarbeid bør avskaffes. Disse er imidlertid snevre grupper. Lovverket bør ikke endres med utgangspunkt i snevre grupper, men heller bygge på brede interesser. Å ha fri når andre har fri er viktig ut ifra et velferdsmessig aspekt. Adgang til søndagsarbeid finnes allerede i stor grad.

Regjeringens forslag innebærer at det blir mulig for arbeidsgiver og arbeidstaker å "avtale" arbeid hver søndag i et halvt år (13 av 26 + 13 av 26). Å anta at alle arbeidstakere har mulighet til å nekte søndagsarbeid som kan "avtales" på denne måten er ren illusjon, og nok et eksempel på at virkelighetsforankringen i mange av forslagene er heller svak.

Kombinasjonene av alle forslagene:

Samlet sett vil endringsforslagene fort kunne få dramatiske effekter. Utvidet adgang til sammenpresset arbeidstid er særs uheldig i kombinasjon med forslaget om flere midlertidige ansettelser. En svekkelse av stillingsvernet reduserer naturligvis sannsynligheten for at en avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker skal være reell, dvs. bygge på et likeverdig hensyn til begge parter, hvor begge kan si nei om nødvendig.

SAFEs erfaring med avvikende arbeidstidsordninger:

SAFE organiserer arbeidstakere som jobber i petroleumsindustrien offshore og på land. Flertallet av medlemmene jobber offshore. Da det er praktisk umulig å dagpendle til en oljeplattform fra land, benyttes utelukkende sammenpressede innarbeidsordninger. "Normal" arbeidsdag offshore er 12 timer, og "normal" arbeidsrotasjon er 14 påfølgende dager med 12-timers skift. Avspaseringens lengde og forutsigbarhet avhenger av hvilken arbeidstidsordning som er nedfelt i gjeldende overenskomst for området.

Arbeidsmiljølovens begrensninger på arbeidstid er i stor grad opphevet for offshorearbeid gjennom rammeforskriften for petroleumsvirksomhet. Dermed er arbeidstidsreguleringen i enda større grad enn for resten av arbeidslivet et forhandlingsspørsmål mellom partene.

Arbeidstidsordningene som ligger innbakt i tariffavtalene SAFE har med Norges Rederiforbund og Norsk Olje og Gass, har blitt forhandlet fram og utviklet over mange år. Dermed har de som regel rimelig god forankring blant arbeidstakerne. Tariffavtaledekningen er stor, og fagforeningsprosenten høy på de fleste tariffområdene.

Likevel ser vi, med den økende bruken av vikarbyråer og underentrepriser, at stadig flere arbeidstakere jobber i bedrifter hvor tariffavtalene hovedsakelig eksisterer på papiret. "Fagforeningen" (hvis den i det hele tatt finnes) er ofte alt annet enn uavhengig av ledelsen i bedriften, eller har ytterst få muligheter til reell kontakt med medlemmene.

Da lovreguleringen av arbeidstid offshore allerede er veldig fleksibel, stiller det enda større krav til regulering i landsdekkende overenskomster. Når disse ikke får reell effekt, oppstår fort et arbeidspress i deler av bransjen som bør kunne tjene som skrekkeeksempel. I flere av vikarbyråene som bemanner norsk sokkel, finnes eksempler på arbeidere som i store deler av året jobber 14-7-14-7 (antall dager arbeid og avspasering), for så å gå ledige i lang tid.

Oppsummering og anbefalinger:

SAFE støtter ikke forslagene om utvidete rammer for gjennomsnittsberegning.

SAFE støtter ikke en utvidet godkjenningsmyndighet for Atil. De vil heller ikke ha det selv.

SAFE støtter ikke en utvidelse av rammene for overtid.

SAFE støtter ikke en generell åpning for søndagsarbeid.

SAFE støtter ikke en reduksjon i omregningen for beredskapsvakt.

Vi mener i utgangspunktet at helse og sikkerhet bør veie tyngre enn virksomheters og arbeidstakers behov for fleksibilitet. Sosiale forhold, slik som kvalitetstid og kontakt med familie og andre nettverk, spiller også inn. Her er det avgjørende at arbeidstakerne gjennom sine representanter kan uttrykke hele spennvidden i allmenne behov, og veie ulike hensyn opp mot hverandre. Da er det en dårlig idé å svekke felles verneregler.

I de tilfellene hvor arbeidsgivers styringsrett i realiteten vil gå på bekostning av arbeidstaker, mener vi det trekker maktbalansen i arbeidslivet ytterligere i negativ retning, samtidig som det svekker vernet av de aller mest utsatte arbeidstakerne. Hvis AML fremdeles skal være en vernelov av betydning, og formålet med loven skal ha en mening, må disse forslagene avvises. Vi gjengir derfor AML §10-2 (1):

Arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn.

Arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser:

SAFE som fagforbund har programfestet, og kjempet for en generell lavere fleksibel pensjonsalder med mulighet til å kunne gå av ved 57 til 62 år. Vi har allikevel støttet

opp om de få enkelttilfellene der arbeidstakere med god helse- og arbeidsoppgaver som er forenlig med høy alder, har fått lov til å stå utover fastsatt pensjonsalder.

Vi ser allikevel at flertallet av våre medlemmer har tungt skiftarbeid og gjerne tilhører risikoutsatte grupper i næringen. Pensjonsalder for de fleste i operatørselskap er 65 år. For ansatte innen leverandørsjiktet er det 67 års pensjonsalder (nordsjødykkere, stillasbyggere, overflatebehandlere osv.). Vi ser at de fleste som arbeider fast helkontinuerlig skiftarbeid, før- eller senere for problemer med nattskift. Viser her til tallmateriale fra OSO ordningen som håndterer tap av helsesertifikat offshore og Stami-rapport om utstøting fra arbeidslivet i petroleumsindustrien. Våre medlemmer står foran en uverdigg avslutning på arbeidslivet dersom man ikke har mulighet til å gå av når helsa svikter. Mange av arbeidsoppgavene særlig offshore er vanskelig å overføre til annet arbeid på land. Når helsa svikter er NAV eneste mulighet dersom man ikke når pensjonsalder.

Pensjonsutfordringer har vært et tilbakevendende tema i tariffoppgjørene siden 1980 tallet. Dette har resultert i mange streiker og mye bruk av tvungen lønnsnemnd uten at noen god og varig løsning er funnet.

De tre ulovfestede vilkår som er nevnt i pkt. 3.3.2 er nok ikke konsekvent fulgt i vår næring. Noen sliter med å gå av med pensjon under verdige forhold, mens andre mottar tilbud om tidligpensjon som overgår noen av kravene som forbundene har krevd. (ref. 58+ pakken i StatoilHydro).

SAFE ser det som nødvendig at det er åpning for bedriftsinterne aldersgrenser som ivaretar helse- og sikkerhetsvurderinger, og at dette kan hjemles i tariffavtale som nevnt i pkt. 7.2.2.1. Forslagene til lovtekst kan således ikke tiltredes.

Arbeidsmiljølovens og allmenngjøringslovens straffebestemmelser mv.

Høringsnotatet har mange interessante drøftelser. Det er særlig grunn til å påpeke den store ulikheten mellom Arbeidstilsynet og Petroleurstilsynet i hvordan de håndhever Arbeidsmiljøloven og regelverket for øvrig. Der Atil gir pålegg og anmelder forhold som er brudd på regelverket, er Ptil passive og hviker sine anmodninger til næringen.

SAFE er sterkt kritisk til at brudd på AML kap. 8,9,12,13,14,15,16 skal unntas fra straffeansvar. Dette vil medføre en kraftig slagside som forflytter styrkeforholdet mellom arbeidsgiver i forhold til fagforeninger og arbeidstaker dramatisk. Det er da færre faktorer som påvirker arbeidsgivere til å etterleve Arbeidsmiljølovens krav.

En særlig bekymring er AML's betydning som rammesettende for petroleumsregelverket. En forutsetning for dette uklare og målbeskrivende regelverket er omfattende tre-parts- og arbeidstakermedvirkning. Ved å i realiteten oppheve myndighetenes mulighet til å bruke straffebestemmelser, så har Regjeringen og Departementet i realiteten sparket beina under forutsetningene for Petroleumsregelverket. Vi må da tilbake til tegnebrettet igjen.

Vi ser at dagens rettspraksis i liten/ingen grad griper fatt i overtredelse av disse kapitlene, og som i hovedsak ivaretas av fagforeningene. Det vil allikevel være en

fallitterklæring å fjerne arbeidsgivers ansvar i forhold til disse kapitlene. Konsekvensene av å ha et lovverk som påtalemyndighetene i dag er tilbakeholdne med å bruke. Dette har vært og er en svært uheldig situasjon for arbeidstakere som trenger beskyttelse iht. disse bestemmelsene. Dersom lovgiver nå opphever muligheten for straffeforfølgning etter disse bestemmelsene helt, mener vi dette vil svekke den svake part (arbeidstaker) i ethvert arbeidsforhold betraktelig. Vi mener lovgiver tvert imot burde utvidet og klargjort muligheten til å straffeforfølge arbeidsgivere som ikke opptrer iht. viktige regler i AML. Dette burde i tillegg vært fulgt opp m/instrukser og ressurser til aktuelle påtalemyndigheter.

LIME saken viser med tydelighet hvor langt enkelte arbeidsgivere er villig til å gå dersom de tror at de sliper unna med brudd på lovgivningen. Utfordringene med sosial dumping og arbeidsmiljøkriminalitet kan ikke ivaretas med de svekkelsene som er foreslått.

SAFE støtter at strafferammene i AML kap. 19 og allmenngjøringsloven §15 økes, og rammene kunne godt ha vært økt enda mer. Dersom en arbeidsgiver ødelegger en arbeidstakers helse med forsett eller uaktsomhet, så er det så grovt at det må kunne sammenlignes med andre forbrytelser.

Stavanger 09.10.2014

Med vennlig hilsen
SAFE

Roy Erling Furre
2. nestleder

Atle F. Rostad
Forbundsstyremedlem

Referanser til materiell om arbeidstid:

ⁱ Hvor går grensen? En konferanse om arbeidstid, helse og sikkerhet.

<http://safe.no/index.cfm?id=305016>

ⁱⁱ Fysisk belastning i arbetslivet, betydelse av vila och variation

<http://www.safe.no/doc/HMS/hvor%20gar%20grensen/Fredrik.pdf>

ⁱⁱⁱ Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail (IRSST)

Guide for the adjustment of permissible exposure values (PEVs) for unusual work schedules
3rd edition revised and updated

<http://www.irsst.qc.ca/media/documents/pubirsst/t-22.pdf>

^x Extended Workday: Health & Safety Issues

http://www.ccohs.ca/oshanswers/ergonomics/workday.html#_1_2

^x Conditions of Work and Employment Series No. 12 Conditions of Work and Employment Programme

Compressed working weeks. Philip Tucker Department of Psychology University of Wales Swansea

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE – GENEVA

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_travail_pub_12.pdf

^{vi} Fatigue Calculator, Professor Drew Dawson
http://www.fatiguecalculator.com.au/html/s01_home/home.asp