

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Deres/Your ref.
14/2614-

Vår/Our ref.
201400314-2/PAL/008

Dato/Date
24.09.2014

Vår saksbehandler/Executive officer: Pål Molander, 23195110, pal.molander@stami.no

Høringsuttalelse fra Statens arbeidsmiljøinstitutt vedrørende forslag til endringer i arbeidsmiljøloven

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) viser til høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) om endringer i arbeidsmiljøloven (AML) av 25.06.2014, og avgir med dette vår høringsuttalelse.

STAMI er det nasjonale forskningsinstituttet på arbeidsmiljø- og –helseområdet. Flere av forslagene til endringer i arbeidsmiljøloven er svært sentrale for STAMIs forskningssfelt og vitenskapelige kompetanse. Samtidig er STAMI en offentlig etat som også utøver et arbeidsgiveransvar, og gjennom dette forholder seg til AML som arbeidsgiver. Siden denne høringen i stor grad angår direkte vår rolle som vitenskapelig premissleverandør av kunnskap på arbeidsmiljøfeltet, velger vi imidlertid i vår høringsuttalelse ved denne korsveien å ha en ren vitenskapelig risikofokusert tilnærming til høringsforslagene.

De foreslåtte lovendringer er ment å skulle ha samfunnseffekt på områder som strekker seg langt utover det som kan karakteriseres som arbeidsmiljø- og –helseforhold, eksempelvis produktivitet, konkurransekraft og fleksibilitet med mer. Det er et politisk ansvar å samtolke eventuelle positive eller negative konsekvenser av lovendringsforslagene i en helhetlig sammenheng, hvor alle forhold og interesser som er av betydning for saken vektlegges. Videre er det et politisk ansvar å fastlegge hvilken grad av arbeidsmiljørisiko som vurderes som forsvarlig, sett i forhold til mulige andre ønskede konsekvenser av de forhold som foreslås endret.

STAMIs rolle er å bidra med et best mulig beslutningsunderlag knyttet til arbeidsmiljø- og –helse risikoforholdene, hvilket preger vår høringsuttalelse. Allikevel erkjenner vi selvsagt at helhetsbildet er bredere. Således vil vi heller ikke ta direkte stilling til de konkrete lovendringsforslagene, utover å påpeke forhold der det foreligger solid kunnskap om eventuell økt arbeidshelse risiko knyttet til de foreslåtte endringene.

Nasjonal og internasjonal forskning gir støtte for at arbeidstidsforhold og også jobbusikkerhet knyttet til midlertidige ansettelser i mange sammenhenger er forbundet med økt arbeidsmiljø- og -helseisiko. Således er det slik at flere av de foreslåtte endringene i AML, alene eller i sum, vil kunne bidra til økt risiko for arbeidsrelaterte ulykker, skader, sykdom, sykefravær, uførhet, og i ytterste konsekvens død. På den annen side medfører også praktiseringen av dagens AML at vi må forholde oss til denne type risiko i arbeidslivet. Eksempelvis tyder mange nasjonale undersøkelser på at andelen av sykefraværet som er arbeidsrelatert ligger på mellom 15 og 40%, med store variasjoner mellom bransjer, yrker og virksomheter. St.meld 29 (2010-2011) gir et godt og beskrivende bilde av dagens arbeidsmiljøtilstand i Norge, inkludert hvilke utfordringer vi har på området. Forskning utført i regi av EU-organet Bilbaoinstituttet anslår at vi har ca. 1.700 helt eller delvis arbeidsrelaterte dødsfall i Norge årlig (ca. 4% av alle dødsfall), selv om det er noe usikkerhet knyttet til disse tallene. På den annen side fremkommer det i internasjonale undersøkelser at arbeidsmiljøstandarden i Norge er verdensledende.

Det sentrale elementet i denne høringen er i hvilken grad de foreslåtte endringene i AML medfører en økt arbeidsmiljørisiko sett i forhold til dagens situasjon, og om denne eventuelle økningen er forenlig med arbeidsmiljølovens krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. I denne politiske konteksten må det også inngå en avveining om andre ønskede effekter av de konkrete lovendringsforslagene vil kunne oppveie for en økt, men allikevel vurdert som forsvarlig, arbeidsmiljørisiko, i en helhetlig vurdering hvor alle sider av lovendringsforslagene belyses.

En opplagt utfordring i dette arbeidet, i et risikoperspektiv, er at de færreste arbeidsoppgaver i norsk arbeidsliv er like. Eksempelvis er lange arbeidsdager i seg selv ikke noe som nødvendigvis gjennomgående øker arbeidsmiljørisikoen, da dette til enhver tid må sees i sammenheng med arbeidets innhold og kontekst. I tillegg er det store individuelle forskjeller knyttet til sårbarhet og også til personlige preferanser på dette feltet. Å utarbeide generelle lovbestemte grenser på dette feltet blir da krevende, siden disse skal ivareta forsvarlighetsprinsippet hos arbeidstakere med et arbeidsinnhold som kan medføre risiko, og samtidig sikre behov for fleksibilitet for arbeidsgiver og andre arbeidstakere med opplagt lavere risiko. Like fullt er det av praktiske og juridiske hensyn behov for overordnede generelle grenser på arbeidstidsområdet.

Behovene for fleksibilitet, både for arbeidsgiver og arbeidstaker, belyses i flere sammenhenger i lovendringsforslagene. Det synes å være en ambisjon om å endre loven i en retning som sikrer bedre muligheter for lokalt forankrede beslutninger knyttet til arbeidstidbestemmelsene. Dette kan bidra til at kunnskap om lokale forhold og spesifikk kunnskap om arbeidsinnhold legges til grunn for risikovurderingene. På den annen siden kan man ikke forvente at lokale arbeidsgiverrepresentanter og tillitsvalgte generelt besitter tilstrekkelig kompetanse om til dels kompliserte arbeidshelseforhold til å kunne gjennomføre kvalitetssikrede risikovurderinger på arbeidstidsområdet, og at kortsiktige ønsker om fleksible løsninger på sikt kan overskygges av uforutsette langtidseffekter med potensielt store negative konsekvenser for både arbeidsgiver, arbeidstaker og samfunnet for øvrig. I et slikt felt av potensielt motstridende interesser, må man finne frem generelle grenser og praksiser som ivaretar både produktivitetsforhold, fleksibilitetshensyn og arbeidstakers helseforhold, inkludert beskyttelse av mer sårbare grupper som utgjør en betydelig del av arbeidsstokken i en nasjon med svært høy sysselsettingsgrad.

I de følgende avsnitt vil STAMI søke å vise til kunnskap som kan si noe om disse risikoforholdene på arbeidsmiljø- og helseområdet, samt peke på forhold der vi pr. i dag ikke har god nok kunnskap.

Nærmere om arbeidstid

STAMI publiserte i 2008 en solid og omfattende internasjonal litteraturgjennomgang knyttet til arbeidstidsordninger og helse (<http://www.stami.no/arbeidstid-og-helse>), med økonomiske bidrag fra LO og NHO. Rapporten ble utarbeidet i en systematisk-kritisk tradisjon, slik at kun studier av meget høy vitenskapelig kvalitet ble inkludert i vurderingsmaterialet. I rapportens sammendrag påpekes det følgende:

- Lange arbeidsdager/økter gir økt ulykkesrisiko, noe som underbygges av observasjoner av gradvis reduksjon av yteevne ved arbeid utover "normal" arbeidstid. Lange arbeidsdager gir også økt risiko for psykiske plager og sannsynligvis muskel- og skjelettplager og hjerte- og karsykdommer.
- Natt- og skiftarbeid gir i første rekke søvnforstyrrelser, økt ulykkesrisiko og nedsatt funksjon/yteevne. Natt- og skiftarbeid gir også økt risiko for hjerte- og karsykdommer og psykiske plager. I tillegg gir sannsynligvis natt- og skiftarbeid økt risiko for mage- og tarmplager, muskel- og skjelettplager, enkelte kreftformer, spontanabort, for tidlig fødsel og nedsatt fruktbarhet.

I 2014 publiserte STAMI en oppfølger til rapporten fra 2008, hvor ny forskningslitteratur på området etter 2007 ble gjennomgått og kvalitetsvurdert (<http://www.stami.no/arbeidstid-og-helse-oppdatering-av-en-systematisk-litteraturstudie>). I sammendraget fra denne rapporten påpekes det følgende:

- Det er ingen store endringer i konklusjonene angående sammenhengen mellom skiftarbeid og helse, sikkerhet eller funksjon, sammenliknet med 2008-rapporten. For noen utfall er nye studier med på å styrke holdepunktene for en sammenheng. For andre utfall er det ikke kommet ny viten som øker vår kunnskap. Hovedkonklusjonen er ikke endret i forhold til i 2008 for noen av utfallene.

Departementet viser til hovedfunnene i disse kunnskapsoppsummeringene i høringsforslagene.

En svakhet ved mye av forskningslitteraturen på arbeidstidsordninger og helse er at kombinasjonen av arbeidstid og arbeidsinnhold ofte ikke er godt nok studert, selv om dette opplagt har påvirkning på spesielt ulykkesrisiko, men også andre forhold. Siden arbeidsinnholdet og arbeidsmiljøet varierer i stor grad mellom arbeidstakere, søker STAMI å innlemme slike forhold i våre studier på området. Her er det fortsatt store kunnskapsbehov. Videre vet man fortsatt også lite om sykdomsutviklingsbildet knyttet til arbeidstidsordninger, spesielt på mekanismesiden. Eksempelvis har man begrenset kunnskap om arbeidstidsrelatert sykdom utvikles trinnvis ved intense eksponeringer eller kumulativt som sum av mer eller mindre konstant eksponering over tid. Det er eksempelvis mulig at eksponering for høy belastning i mange timer eller mange dager overskrider en tålegrense og resulterer i irreversibel skade. I slike tilfeller er ikke mange dager fri relevant restitusjon for helseproblemer som for eksempel hjerte- og karsykdommer og diabetes. Dette er også et område som krever fortsatt forskning og kunnskapsutvikling, og som vil være direkte relevant for arbeidstidsbestemmelsenes utforming.

Å kvantifisere i hvilken grad de foreslåtte endringene i arbeidstidsbestemmelsene i AML av gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid § 10-5 og av arbeid utover alminnelig arbeidstid – overtid § 10-6 vil medføre økt risiko for arbeidsrelaterte skader, ulykker og sykdom, er selvsagt ikke mulig på solid vitenskapelig grunnlag. Samtidig er det solid vitenskapelig støtte for at man med en betydelig praktisering av de økte adganger de foreslåtte endringene i AML åpner for, vil måtte påregne en risikoøkning. Utover behovet for ivaretagelsen av AMLs hensikt

om å sikre alle arbeidstakere et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, må man i de politiske totalvurderingene, der disse ulemper skal vektes opp mot ønskede effekter av endringsforslagene, ta høyde for de direkte og indirekte kostnader som en forhøyet risiko vil kunne medføre, både for virksomhetene, samfunnet og den enkelte arbeidstaker.

Når det gjelder endringsforslagene knyttet til Arbeidstilsynets og Petroleumsstilsynets økte dispensasjonsadgang, ser STAMI at tilsynene vil få tillagt et stort og krevende ansvar. I den anledning er det viktig å vise til den internasjonale vitenskapelige konsensus om at spesielt nattarbeid og arbeidsdager utover 12 timer er særlig forbundet med sterkt forhøyet arbeidshelse- og ulykkesrisiko. Det er ikke å forvente at arbeidstakere generelt, eller lokale parter, skal besitte kunnskap om risikoforhold knyttet til forskjellige arbeidstidsordninger, og at lokale ønsker, i beste mening, i verste fall kan medføre uheldige konsekvenser de lokale parter ikke har kunnet forutse. Det vil således tilligge tilsynene et særlig ansvar for å forvalte denne kunnskapen i tråd med AMLs intensjoner. Uansett vil dette stille økte krav til den arbeidsmedisinske kompetansen i tilsynene, og til samarbeid med STAMI som nasjonal premissleverandør av vitenskapelig kunnskap på området.

STAMI ser også at det over tid vil kunne være krevende og utfordrende for tilsynene å skulle fatte vedtak på basis av fagkunnskap om risikoforhold, muligens på tvers av lokale parter felles ønske. Fagkunnskapen på dette området er etter hvert solid, men det finnes få absolutte kvantifiserbare sannheter å styre etter, spesielt fordi arbeidets innhold varierer mye fra stilling til stilling og siden den ansattes kapasitet og sårbarhet er individuell. I den anledning er det viktig å minne om at sykdomsutvikling på generelt grunnlag er multifaktoriell, hvor arbeidet ofte kun er en medvirkende, men utløsende, årsak til sykdomsutvikling. Spesielt for eldre arbeidstakere og ansatte med nedsatt arbeidsevne kan dette være særlig aktuelt.

STAMI ser også at tilsynene vil få en svært krevende oppgave i å behandle dispensasjonssøknadene enhetlig, og at de i enkelte tilfeller vil måtte fatte beslutninger på sviktende faglig grunnlag. STAMI anser det som viktig at disse forholdene blir tillagt vekt i totalvurderingen av disse lovendringsforslagene.

Nærmere om midlertidig ansettelse

STAMI publiserte i 2014 en enkel internasjonal litteraturgjennomgang og kunnskapsoppsummering om midlertidig ansettelsesforhold og helse (<http://www.stami.no/midlertidig-ansettelsesformer-og-helse-en-kunnskapsoversikt>). Det vises til denne kunnskapsoppsummeringen i høringsforslaget. I rapportens oppsummering påpekes det følgende:

- Det er vanskelig å studere effekten av midlertidig ansettelser isolert fra andre aspekter av arbeidslivet, og dermed vanskelig å uttale seg sikkert om effekten av midlertidige ansettelser på arbeidshelse i norsk arbeidsliv. Midlertidig ansatte ser imidlertid ut til å ha høyere forekomst av psykiske plager på tvers av studier fra ulike land, men nasjonale forskjeller ser ut til å ha betydning. Studier fra henholdsvis Sverige og Finland har funnet henholdsvis en vesentlig økt risiko for selvrapporterte psykiske plager og en økt risiko for bruk av reseptbelagt medisin mot depresjon. Det er indikasjoner på at sammenhengen mellom midlertidig ansettelser og psykisk helse er knyttet til graden av stabilitet og forutsigbarhet i ansettelsesforholdet og dermed vil kunne påvirkes av lovverk og regulering i ulike land og også mellom ulike sektorer. Videre rapporterer en klar overvekt av studier om en forhøyet risiko for arbeidsskader blant midlertidig ansatte. Resultatene ser ut til å være rimelig

konsistente på tvers av ulike nasjonal kontekster, men påvirkes av hvilke populasjoner man har studert.

Det finnes lite forskning på dette temaet i Norge. Videre påpekes det i vår rapport at det kan være nasjonale forskjeller knyttet til eventuelle helsekonsekvenser av midlertidige ansettelser og jobbusikkerhet. Slike forhold vil kunne være preget av det nasjonale arbeidsmarkedet, hvilket i Norge har vært stabilt bra over lengre tid. I lavkonjunkturperioder vil slike forhold kunne slå annerledes ut. Dette vanskeliggjør i noen grad det direkte overføringspotensialet i forskningslitteraturen fra land til land. Eksempelvis har man i Sverige de senere årene hatt en betydelig høyere arbeidsledighet blant yngre enn i Norge. Jobbusikkerhet er imidlertid en veldokumentert psykologisk risikofaktor, og hvis arbeidsmarkedsforhold bidrar til at økt grad av midlertidige stillinger også er assosiert med økt grad av jobbusikkerhet, vil dette bidra til en økt risiko for uhelse. STAMI mener at dette bør tillegges vekt i totalvurderingen av effekten av lovendringsforslagene knyttet til midlertidighet.

I høringsforslaget påpekes det at det er behov for mer forskning på dette temaet. Slik forskning bør etter STAMIs syn ta høyde for utviklingen i arbeidsmarkedet, da det er rimelig å anta at en assosiasjon til uhelse vil være tydeligst i lavkonjunkturperioder.

Nærmere om aldersgrenser

STAMI ser at det er gode argumenter både for og mot en heving av aldersgrensene. Vi besitter ikke vitenskapelig arbeidshelsekompetanse som indikerer noen forhøyet arbeidsmiljørisiko knyttet til en økning av aldersgrensene i arbeidslivet fra for eksempel 70 til 72 år.

Det er godt dokumentert at man får en reduksjon i nevropsykologisk kapasitet med alderen, blant annet i reaksjonsevner, men det vesentligste av dette fallet inntreffer tidligere enn ved 70 år. Fra et faglig ståsted er det imidlertid liten tvil om at de største samfunnsøkonomiske effektene knyttet til en heving av den reelle gjennomsnittlige pensjonsalderen i Norge vil være å få en større andel av befolkningen til å stå i arbeid til de er 67 år, samt ikke minst å redusere andelen uføre. Effekten av en økning av aldersgrensen fra 70 til for eksempel 72 år vil mest sannsynlig være marginal i et slikt perspektiv. Norge er også allerede helt i front internasjonalt når det gjelder både reell pensjoneringsalder og yrkesdeltagelse for begge kjønn.

Det er liten tvil om at mange eldre arbeidstakere har en betydelig arbeidskapasitet etter fylte 70 år, som arbeidslivet burde ha nytte av og burde legge til rette for. På den annen side finnes det også eksempler på det motsatte. Spesielt i enkelte akademiske yrker, hvor arbeidstaker har særlig stor grad av autonomi og innflytelse over arbeidets innhold og krav, kan det være krevende for den enkelte arbeidstaker å finne frem til et pensjoneringstidspunkt som sikrer både arbeidsgivers behov for produktivitet og den enkeltes behov for en verdig avgang fra arbeidslivet. Eksempelvis kan det her også ligge muligheter for en målkonflikt, sett opp mot ønsket om å i større grad kunne legge til rette for sysselsetting av yngre arbeidstakere gjennom økt bruk av midlertidighet. Spesielt i perioder med lavkonjunktur kan en heving av aldersgrensene være kontraproduktivt sett i sammenheng med behovet for å få yngre mennesker inn i arbeidslivet.

Nærmere om allmengjøringslovens straffebestemmelser

I et arbeidshelseperspektiv har STAMI ingen kommentarer til endringsforslagene i den kollektive søksmålsrett eller straffebestemmelser i loven.

Vi håper STAMIs kommentarer til lovendringsforslagene blir sett på som nyttige og relevante for den videre politiske behandlingen av saken.

Med vennlig hilsen
Statens arbeidsmiljøinstitutt



Pål Molander
Direktør