

Høringsnotat

Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven mv. – Tilpasninger av regelverket for yrkesdykking

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

30. juni 2022

Innhold

| | | |
|----------|---|----------------------------------|
| 1 | BAKGRUNN OG HOVEDINNHOOLD I HØRINGSNOTATET | 3 |
| 2 | VIDEREFØRING AV RETTIGHETER ETTER SKIPSARBEIDSLOVEN | 4 |
| 2.1 | Innledning | Feil! Bokmerke er ikke definert. |
| 2.2 | Innvendingene/MLC osv... | Feil! Bokmerke er ikke definert. |
| 2.3 | Sykepengerrettigheter | 5 |
| 2.3.1 | Bakgrunn og gjeldende rett | 5 |
| 2.3.2 | Departementets vurderinger og forslag | 5 |
| 2.4 | Andre særbestemmelser i skipsarbeidsloven | 6 |
| 2.4.1 | Bakgrunn | 6 |
| 2.4.2 | Særlig om forholdet mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og rederiet | 6 |
| 2.4.3 | Departementets vurdering | 7 |
| 3 | SÆRLIG OM SKIPSFØRERENS ANSVARSFORHOLD | 9 |
| 3.1 | Bakgrunn og gjeldende rett | 9 |
| 3.2 | Departementets vurdering | 10 |
| 4 | ARBEIDS- OG HVILETIDSBESTEMMELSER I FORBINDELSE MED DYKKEOPERASJONER TIL SJØS | 10 |
| 4.1 | Forholdet mellom arbeidsmiljøloven og skipssikkerhetsloven | 10 |
| 4.2 | Særlig om arbeids- og hviletid for selvstendige oppdragstakere som driver yrkesdykking fra skip | 12 |
| 5 | ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER | 14 |
| 6 | FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER | 15 |

1 Bakgrunn og hovedinnhold i høringsnotatet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger i dette høringsnotatet frem forslag til endringer i arbeidsmiljøloven § 1-2, som skal gi hjemmel for å gi forskrift om at yrkesdykkere som har vært omfattet av skipsarbeidsloven (påmønstret mannskap), ved overføring til arbeidsmiljøloven skal opprettholde visse rettigheter som følger av skipsarbeidsloven. I høringsnotatet foreslås det videre at det fastsettes forskriftsbestemmelser med slikt innhold.

Bakgrunnen for forslagene er endringslov 7. mai 2021 nr. 29 hvor Stortinget fastsatte at det skal fremgå uttrykkelig av arbeidsmiljøloven § 1-2 at «...dykkeoperasjoner og losing er omfattet av loven». Lovendringen innebærer blant annet at arbeidsmiljøloven skal gjelde for all yrkesdykking i norsk farvann; dvs. også når dykkeoperasjonen forestås av påmønstret skipsmannskap. Bakgrunnen for lovendringen, for så vidt gjelder dykkeoperasjoner, er å sikre at all yrkesdykking skjer gjennom et mest mulig hensiktsmessig og helhetlig sikkerhetsregelverk og tilsynsregime. Situasjonen i dag er at yrkesdykking langs kysten dels er regulert av arbeidsmiljøloven, med Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet, dels av skipsfartsreguleringen, med Sjøfartsdirektoratet som tilsynsmyndighet og dels ikke underlagt noe særskilt regelverk i det hele tatt. For mer utførlig beskrivelse av bakgrunn og motiver for endringsloven, vises det til Prop. 68 L (2020–2021) og Innst. 282 L (2020–2021).

I forbindelse med lovvedtaket fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte redegjøre for Arbeidstilsynets oppfølging av arbeidsmiljøloven § 1-2 andre ledd bokstav a samt vurdere om det kan være hensiktsmessig å gjøre bestemmelser og rettigheter, som sykepengeregler, som i dag følger av skipsarbeidsloven, gjeldende for de aktuelle arbeidstakerne.»

«Stortinget ber regjeringen ha tett dialog med partene i arbeidslivet for fortløpende å evaluere virkningene av arbeidsmiljøloven § 1-2 andre ledd bokstav a og eventuelt vurdere justeringer i regelverket, herunder sikre at kapteinens ansvarsforhold når dykking gjennomføres avklares, samt at bestemmelsene knyttet til arbeids- og hviletid i forbindelse med dykkeoperasjoner til sjøs klargjøres.»

«Stortinget ber regjeringen vurdere innføring av en forskrift med krav til arbeids- og hviletid for selvstendig næringsdrivende og oppdragstakere som driver yrkesdykking fra skip i virksomhet. Forskriften skal gi samme vern for selvstendig næringsdrivende og oppdragstakere som for arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven.»

Endringsloven av 7. mai 2021 trer i kraft 1. juli 2022, for så vidt gjelder losing, jf. kgl.res. 17. juni 2022. Når det gjelder bemannede dykkeoperasjoner, mener departementet at Stortingets anmodningsvedtak i saken forutsetter at eventuelle regulatoriske endringer på bakgrunn av vedtakene gjennomføres samtidig med selve endringsloven.

Dette høringsnotatet følger således opp anmodningsvedtakene, for så vidt gjelder endringer i lov og forskrift.

2 Videreføring av rettigheter etter skipsarbeidsloven

2.1 Innledning

Stortingets endringslov av 7. mai 2021 innebærer at all innaskjærs dykking (dykking i norsk farvann) skal reguleres av arbeidsmiljøloven, uavhengig av hvilken «plattform» det dykkes fra (f.eks. om det dykkes fra en kai eller fra et skip) og uavhengig av om den som deltar i en dykkeoperasjon fra et skip er en del av skipsmannskapet eller ikke.

Påmønstrede dykkere er i dag omfattet av sjøfartsregelverket og ikke av arbeidsmiljøloven. Innenfor sjøfartsregelverket er *skipsarbeidsloven* den sentrale verneloven for arbeidstakere. Ved overføring til arbeidsmiljøloven vil de aktuelle arbeidstakerne ikke lenger være omfattet av skipsarbeidsloven, da de to lovene er gjensidig utelukkende som vernelov for den enkelte arbeidstaker.

Før skipsarbeidsloven trådte i kraft i 2013 var det arbeidsrettslige vernet for sjøfolk om bord på norske skip regulert av sjømannsloven. Ved vedtakelsen av skipsarbeidsloven ble disse rettighetene utvidet og delvis harmonisert med arbeidsmiljølovens regler. Det ble blant annet inntatt regler om varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (§§ 2-6 og 2-7), en øvre begrensning på 4 år for midlertidig ansettelse og krav om årlige drøftelser av slike ansettelser (§ 3-4 tredje og fjerde ledd) samt plikt til drøfting før beslutning om oppsigelse (§ 5-1). Den nye loven fikk også regler om virkninger av formfeil ved oppsigelse (§ 5-4). Sjøfolks vern mot oppsigelse ved sykdom ble utvidet til ett år (jf. § 5-7) og aldersgrensen for arbeidstakere på skip ble hevet fra 62 til 70 år (jf. sal. § 5-12). Det ble også inntatt regler om suspensjon (jf. § 5-13). Også permisjons- og diskrimineringsregler ble harmonisert i tråd med arbeidsmiljøloven (kap. 7 og kap. 10).

Selv om skipsarbeidsloven delvis er harmonisert med arbeidsmiljøloven, gjelder ikke dette på alle områder. I den grad skipsarbeidsloven gir arbeidstakere om bord rettigheter som ikke gjenfinnes i arbeidsmiljøloven, vil disse derfor i utgangspunktet gå tapt ved en overgang til arbeidsmiljølovregimet. I forbindelse med sin behandling av endringsloven har altså Stortinget bedt om at departementet vurderer om og i hvilken utstrekning slike rettigheter bør beholdes av skipsmannskapet som deltar i dykkeoperasjoner, og som i henhold til endringsloven nå skal omfattes av arbeidsmiljøloven. Komiteflertallet har i den forbindelse særskilt vist til *sykepengereglene* i skipsarbeidsloven. Departementet tar utgangspunkt i dette i den videre behandlingen, men vil også be om høringsinstansenes synspunkter når det gjelder øvrige særrettigheter etter skipsarbeidsloven.

Som det også fremgår av lovforarbeidene til endringsloven, er de maritime partene av den oppfatning at dykking av skipsmannskapet må følge sjøfartsreguleringen og ikke arbeidsmiljøloven. Departementet gjør for ordens skyld oppmerksom på at organisasjonene (Norsk Sjømannsforbund, Norsk Sjøoffisersforbund, Det norske maskinistforbund, Sjømat Norge og Kystrederiene) i den sammenheng har fremmet en felles klage til ILO, hvor det hevdes at lovvedtaket er i strid mot Maritime Labour Convention (MLC). Klagen er så vidt vites ennå ikke behandlet av ILO. De samme organisasjonene har dessuten innhentet en betenkning av professor Sigmund Simonsen og advokat Roald M. Engeness som slutter seg til organisasjonenes synspunkter og konklusjon. Departementet vil svare ut saken overfor ILO på vanlig måte.

2.2 Sykepengerettigheter

2.2.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Skipsarbeidsloven § 4-4 første ledd, jf. andre ledd gir arbeidstakere som er omfattet av loven «rett til lønn» ved arbeidsuførhet som følge av sykdom eller skade, i inntil 12 måneder. I den utstrekning skipsarbeidstakeren er omfattet av retten til sykepenger etter folketrygdloven, betaler arbeidsgiver eventuelt mellomlegg mellom folketrygdens dekning (hvor sykepengegrunnlaget er begrenset til 6 ganger folketrygdens grunnbeløp ("G"), jf. folketrygdloven § 8-10) og skipsarbeidstakerens lønn. Bestemmelsen innebærer at skipsarbeidstakeren har rett til full lønn ved sykdom, jf. Prop. 115 L (2012-2013) punkt 11.3.4.

Retten til full lønn ved sykdom ble ved vedtakelsen av den tidligere sjømannsloven i 1975 blant annet begrunnet i at sjøfolk var dårligere stilt enn arbeidstakere på land, der tariffavtalte sykelønnsrettigheter var under utvikling for store grupper av arbeidstakere. Videre var det vist til «løsarbeidersystemet» som da gjaldt, med midlertidig ansettelse på skipet som hovedregel. Videre ga den tidligere sjømannsloven § 14 hjemmel for å avskjedige sjømann som ble arbeidsufør over lengre tid på grunn av sykdom og skade.

Ved revisjonen av sjømannsloven i 1985 ble det innført en hovedregel om fast ansettelse i rederiet. Det ble også innført vern mot oppsigelse på grunn av sykdom eller skade. Retten til lønn under sykdom ble likevel opprettholdt under henvisning til at situasjonen for sjøfolk «...kunne være så vidt spesiell at det ikke kan anses urimelig å opprettholde den noe høyere godtgjørelse som således har fulgt av sjømannsloven», jf. NOU 2012:18 punkt 11.4.1.

Arbeidsmiljøloven har ingen tilsvarende regel om rett til lønn ved sykdom. Arbeidstakere som omfattes av arbeidsmiljøloven følger folketrygdlovens alminnelige regler om sykepenger. Folketrygdloven gir arbeidstakere rett til sykepenger basert på et sykepengegrunnlag inntil 6G på nærmere vilkår. Rett til full lønn under sykdom må i tilfelle følge av avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, individuelt eller i tariffavtale. Mange virksomheter har avtalefestet sykelønnsrettigheter som går utover folketrygdlovens krav, men dette gjelder ikke alle.

Som det fremgår av ovenstående har yrkesdykkere som inngår i den ordinære skipsbemanningen (dvs. som «har sitt arbeid om bord på norsk skip», jf. skipsarbeidsloven § 1), i dag rett til full lønn under sykdom etter skipsarbeidsloven § 4-4. I skriftlige innspill av 3. mai 2021 fra henholdsvis Industri Energi og fra sjøfartsorganisasjonene representert ved Sjømat Norge, Kystrederiene, Norsk Sjømannsforbund, Norsk Sjøoffisersforbund og Det norske maskinistforbund, fremholdes det som viktig at disse rettighetene opprettholdes.

2.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Formålet med Stortingets lovvedtak, som innebærer at all yrkesdykking i norsk farvann vil være omfattet av arbeidsmiljøloven, er å ivareta helse, miljø og sikkerhet for dykkerne og samtidig sikre et helhetlig tilsynsregime for slik virksomhet. Når det gjelder sykepenge-rettigheter, vil endringen ha som virkning at sykepenger i utgangspunktet vil måtte ha hjemmel i folketrygdloven og ikke eventuelt følge av særbestemmelsen i skipsarbeidsloven § 4-4.

Departementet vil i den forbindelse, som et generelt synspunkt, fremholde at det ikke anses problematisk at arbeidstakeres lovfestede sykepengerettigheter blir ivaretatt gjennom folketrygdlovens alminnelige regler. Etter en samlet vurdering mener departementet likevel at

de beste grunner taler for at skipsmannskap som i kraft av lovvedtaket blir overført fra skipsarbeidsloven til arbeidsmiljøloven, skal få videreført sin rett til full lønn ved skade eller sykdom etter skipsarbeidsloven § 4-4.

Departementet legger i den forbindelse betydelig vekt på at full lønn ved skade og sykdom i praksis vil oppfattes som opparbeidede rettigheter for de aktuelle arbeidstakerne. Det vises i den forbindelse til at sjøfolk på norske skip har hatt lovfestet slik rett siden 1975. En videreføring av denne retten vil videre ikke innebære innføring av nye materielle krav for arbeidsgiverne. Departementet ber om høringsinstansenes syn på et slikt forslag.

En slik løsning kan gjennomføres ved at det fastsettes et nytt femte ledd i arbeidsmiljøloven § 1-2, hvorefter departementet gis hjemmel til ved forskrift å bestemme at regler i skipsarbeidsloven skal kunne gjøres gjeldende for arbeidstakere som deltar i dykkeoperasjoner som nevnt i paragrafens andre ledd bokstav a. I kraft av en slik hjemmel kan det visere fastsettes at skipsarbeidsloven § 4-4 skal gjelde tilsvarende for dykkere/deltakere i bemannede dykkeoperasjoner og som har sitt arbeid om bord på norsk skip, jf. skipsarbeidsloven § 1.

2.3 Andre særbestemmelser i skipsarbeidsloven

2.3.1 Bakgrunn

Særlig skipsarbeidslovens kapittel 4 om lønn, kapittel 8 om rederiets og skipsførerens omsorgsplikter og kapittel 9 om skipstjenesten inneholder bestemmelser som i liten grad gjenfinnes i arbeidsmiljøloven.

Av relevante regler i kapittel 4, utover retten til full lønn ved arbeidsuførhet pga. sykdom eller skade, kan nevnes reglene om rett til lønn ved skipsforlis (§ 4-5), rett til fri hjemreise (§ 4-6) og rederiets garantiplikt (§ 4-7). Sistnevnte gjelder primært for arbeidstakere som ikke er omfattet av folketrygden/EUs trygdeforordning.

Etter kapittel 8 har rederiet omsorgsplikt for sjøfolk ved sykdom eller skade, og skal sørge for forsvarlig sykepleie, legehjelp, legemidler mv. (§ 8-1). Rederiet har også omsorgsplikter ved dødsfall og begravelse (§ 8-2) og for eiendeler som går tapt om bord (§ 8-4). Pliktene er begrenset til forhold som oppstår i tjeneste.

Reglene i kapittel 9 om skipstjenesten oppstiller blant annet rett til å ta med eiendeler om bord (§ 9-2), rett til å gå i land i fritiden («landlov», (§ 9-4)) og rett til å fratrukke tjenesten i nærmere angitte situasjoner (§ 9-5). Sjøfolk har siden 1985 har vært ansatt i rederiets tjeneste og ikke på det enkelte skip. Reglene om fratreden innebærer at ansettelsesforholdet består, men at man kan reservere seg mot å arbeide på et skip som oppfyller ett av vilkårene i § 9-5, jf. Prop. 115 L (2012–2013) s. 220.

Videre fastsetter skipsarbeidsloven en rett til å klage til rederiet på forhold vedrørende skipstjenesten og arbeidsforholdet for øvrig, jf. § 9-7, som supplerer reglene om varsling. Etter bestemmelsen skal rederiet ha etablerte rutiner for klagebehandling og sjømannen kan også klage til Sjøfartsdirektoratet dersom klage til rederiet ikke fører frem.

2.3.2 Særlig om forholdet mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og rederiet

Innenfor tradisjonell skipsfart er det ikke uvanlig at rettssubjektet som er ansvarlig for driften av skipet, *rederiet*, og rettssubjektet som har ansatt arbeidstakeren om bord på skipet, *arbeidsgiveren*, ikke er den samme. Skipsarbeidsloven §§ 2-1 og 2-3 fastsetter således at

«arbeidsgiver» er den som har ansatt vedkommende for arbeid om bord på skipet, mens «rederi» er den driftsansvarlige etter skipssikkerhetsloven § 4. Begge rettssubjekter er tillagt plikter etter sjøfartsregelverket.

Den personkrets som er vernet i skipsarbeidsloven er arbeidstaker som har sitt arbeid om bord på skip. Vernereglene i kapittel 8 til 10 omfatter imidlertid alle om bord på skipet, jf. § 1-2.

Det er primært arbeidsgiveren som plikter å sørge for at skipsarbeidsloven og arbeidsavtalen overholdes. Maritime Labour Convention (MLC) forutsetter imidlertid at også rederiet pålegges forpliktelser idet rederiet rent faktisk utøver styring og kontroll med arbeidstakerne om bord og følgelig har ansvaret for de vesentligste risikofaktorer på skipet, jf. Prop. 115 L (2012–2013) s. 93. Skipsarbeidsloven pålegger derfor rederiet, der denne ikke er part i arbeidsavtalen med arbeidstaker, visse forpliktelser overfor arbeidstakeren. Rederiets forpliktelser er delt inn i «sørge for»-plikter, solidaransvar for økonomiske forpliktelser og overordnede påse-plikter.

Etter skipsarbeidsloven § 2-4 annet ledd skal rederiet sørge for at bestemmelser i skipsarbeidsloven er overholdt der det er særskilt fastsatt. Dette gjelder for eksempel bestemmelsene i kapittel 8, hvorefter rederiet blant annet skal sørge for oppfyllelse av visse omsorgsplikter ved skade, sykdom eller dødsfall og ansvar for eiendeler om bord skipet, som nevnt i punkt 2.3.3. Virkeområdet for § 2-4 annet ledd er ikke begrenset til arbeidstakere i skipsarbeidslovens forstand, men samtlige som har arbeid om bord på skipet.

Etter § 2-4 tredje ledd er rederiet solidarisk ansvarlig med arbeidsgiveren for utbetaling av lønn, feriepenger og de økonomiske krav arbeidstaker som har sitt arbeid på skipet har etter bestemmelsene i lovens kapittel 4 eller i forskrifter gitt i medhold av dette kapitlet. I sammenheng med at departementet i dette høringsnotatet foreslår å gjøre gjeldende § 4-4 for de aktuelle arbeidstakerne, er det naturlig å vurdere om rederiets solidaransvar samtidig bør gjøres gjeldende, se punkt 2.3.3 nedenfor.

2.3.3 Departementets vurdering

Særlig om rederiets solidaransvar

Etter skipsarbeidsloven § 2-4 tredje ledd er rederiet "*...solidarisk ansvarlig med arbeidsgiveren for utbetaling av lønn, feriepenger og de økonomiske krav arbeidstaker som har sitt arbeid på skipet har etter bestemmelsene i lovens kapittel 4 eller i forskrifter gitt i medhold av dette kapitlet*". Bestemmelsen, som gjennomfører MLC, pålegger således rederiet solidaransvar for de sentrale økonomiske rettighetene i arbeidsforholdet. Skipsarbeidsloven § 2-5 gir supplerende prosessuelle regler. I NOU 2012: 18 punkt 9.4.1, fremgår det at formålet med regelen er å sikre bruk av seriøse bemanningsselskap, og å gi større sikkerhet for at arbeidstakere får den lønn og de økonomiske rettighetene de har krav på.

Departementet antar at skipsbemanning som i dag utøver «innaskjærs yrkesdykking» som regel er ansatt i rederiet og ikke av et bemanningsforetak. Spørsmålet om hvorvidt «overførte arbeidstakere» fortsatt skal kunne påberope seg solidaransvar etter skipsarbeidsloven § 2-4, antas derfor sjelden å være aktuell i dag. Departementet vil i denne sammenheng videre vise til at også arbeidsmiljøloven har en regel om solidaransvar ved innleie fra bemanningsforetak. Et særlig spørsmål er derfor hvorvidt arbeidsmiljølovens solidaransvar ivaretar de samme hensyn/forhold som skipsarbeidsloven § 2-4.

Etter arbeidsmiljøloven § 14-12 c hefter virksomheter som leier inn arbeidstaker fra bemanningsforetak på samme måte som en selvskyldnerkausionist for utbetaling av lønn, feriepenger og eventuell annen godtgjøring etter kravet om likebehandling i § 14-12 a. Etter §

14-12 a skal bemanningsforetaket «sørge for at utleid arbeidstaker minst sikres de vilkår som ville kommet til anvendelse dersom arbeidstaker hadde vært ansatt hos innleier for å utføre samme arbeid». Likebehandlingsregelen omfatter blant annet lønn, utgiftsdekning og feriepenger.

Innleiers solidaransvar etter arbeidsmiljøloven skiller seg imidlertid fra skipsarbeidslovens regel, ved at arbeidsmiljølovens solidaransvar er direkte knyttet til brudd på likebehandlingsregelen. Eventuelle krav på lønn mv. utover hva som følger av kravet om likebehandling omfattes ikke av solidaransvaret, jf. Prop. 74 L (2011-2012) s. 107. Rederiets solidaransvar etter skipsarbeidsloven er ikke betinget av likebehandlingsprinsippet. Videre omfatter rederiets solidaransvar i tillegg til lønn og feriepenger alle *«økonomiske krav arbeidstaker (...) har etter bestemmelsene i lovens kapittel 4 eller i forskrifter gitt i medhold av dette kapitlet.»* Rederiets solidaransvar vil derfor kunne omfatte andre ytelser enn det som er omfattet av innleiers solidaransvar.

Disse forskjellene tilsier etter departementets syn at det vil kunne ha en selvstendig betydning å kunne gjøre rederiets solidaransvar etter skipsarbeidsloven gjeldende.

Departementet er likevel i tvil om det er behov for å «videreføre» solidaransvaret etter skipssikkerhetsloven under arbeidsmiljøloven for de aktuelle arbeidstakerne. Departementet ber eksplisitt om høringsinstansens syn på hvorvidt det, med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 1-2 andre ledd nytt femte ledd, bør forskriftsfestes at skipsmannskap som omfattes av endringsloven skal få videreført retten til å påberope seg rederiets solidaransvar etter skipsarbeidsloven § 2-4.

Andre rettigheter etter skipsarbeidsloven.

Departementet tar utgangspunkt i at de fleste av bestemmelsene i skipsarbeidsloven kapittel 4, 8 og 9 som ikke har noen parallell i arbeidsmiljøloven, må ses i lys av de særegne forhold som gjør seg gjeldende ved tradisjonell skipsfart. Tradisjonell skipsfart kjennetegnes blant annet av at arbeidstakerne lever i et 24-timerssamfunn om bord, og har lange opphold til sjøs.

Etter departementets syn er behovet for slike reguleringer ikke nødvendigvis det samme for skip som går innaskjærs og har kortere opphold til sjøs. Innaskjærs dykkeoperasjoner i regi av skipsmannskap skjer i hovedsak i forbindelse med vedlikehold av havbruksanlegg nært land, og bærer som sådan mer preg av industriell aktivitet enn av tradisjonell skipsfart.

Departementet er derfor i utgangspunktet i noe tvil om hvilken praktisk betydning det vil ha for disse arbeidstakerne å gjøre gjeldende skipsarbeidslovens særlige bestemmelser om individuelle rettigheter i kapittel 4, 8 og 9.

Departementet bemerker videre at noen av disse rettighetene vil være ivaretatt også under arbeidsmiljøloven, selv om de ikke er regulert eksplisitt. Eksempelvis legger departementet til grunn at arbeidstakere på skip som deltar i dykkeoperasjoner vil ha rett til å gå i land på sin fritid selv om dette ikke fremkommer eksplisitt av regelverket. På samme måte legger departementet til grunn at retten etter skipsarbeidsloven § 9-7 til å klage til rederiet om skipstjenesten og arbeidsforholdet materielt sett vil være dekket gjennom arbeidsmiljølovens varslingsregler.

Departementet legger til grunn at følgende bestemmelser, i tillegg til bestemmelsene som er gjennomgått over, kan være aktuelle å videreføre under arbeidsmiljøloven, og ber om høringsinstansenes synspunkter:

- Bruk av arbeidsformidlingsvirksomhet, § 3-9

- Lønn ved skipsforlis, § 4-5
- Rett til fri hjemreise, § 4-6
- Rederiets garantiplikt, § 4-7, jf. § 4-8
- Omsorgsplikt ved sykdom og skade, § 8-1
- Omsorgsplikt ved dødsfall/hjemsendelse av bære, § 8-2
- Erstatning ved tap av eller skade på eiendeler, § 8-4
- Ettersendelse av eiendeler som etterlates om bord, § 8-5
- Rett til å ta med eiendeler om bord, § 9-2
- Rett til å gå i land i fritiden, § 9-4
- Rett til å fratse i visse tilfeller, § 9-5
- Rett til å fremsette klage, § 9-7

3 Særlig om skipsførerens ansvarsforhold

3.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Det vises til anmodningsvedtak nr. 771 fra Stortinget 22. mars 2021 hvor Stortinget har bedt regjeringen om å avklare kapteinens ansvarsforhold under dykkeoperasjoner.

I skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven benyttes betegnelsen "skipsfører" om den som har øverste myndighet om bord på skipet, og departementet vil i det videre benytte denne betegnelsen.

Når det gjelder *skipssikkerhetsloven*, får denne anvendelse for skip uavhengig av om arbeidstakere på skipet omfattes av arbeidsmiljøloven eller skipsarbeidsloven. Dersom skipsfører selv deltar i dykkeoperasjoner, vil skipssikkerhetslovens plikter for skipsfører dermed gjelde uavhengig av om arbeidsmiljøloven ellers regulerer arbeidsforholdet. Skipsførerens ansvarsforhold i forbindelse med dykkeoperasjoner må vurderes med dette som utgangspunkt. Etter skipssikkerhetsloven har skipsfører blant annet ansvar for den tekniske og operative sikkerhet, samt ansvar for arbeidsmiljø og personlig sikkerhet. Skipsfører har «sørge for»-plikter, og har primæransvaret for at sikkerheten er på det nivået lov og forskrifter forutsetter. Skipsfører må treffe de tiltak som er nødvendige for at skipet skal holde den tekniske og operative standarden som er angitt.

Skipsførerens plikter etter *skipsarbeidsloven* knytter seg til å medvirke til gjennomføring av rederiets omsorgsplikter etter loven. Skipsfører har således medvirkningsplikt knyttet til rederiets omsorgsplikt ved sykdom og skade, jf. § 8-1 og ved dødsfall og begravelse, jf. § 8-2.

Videre har skipsfører på nærmere vilkår plikt til å foreta undersøkelse og sikre bevis samt ta opp forklaring ved alvorlige straffbare handlinger om bord, jf. § 9-3.

I lovforarbeidene til skipsarbeidsloven kapittel 8 om rederiets og skipsførerens omsorgsplikter, jf. Prop. 115 L (2012-2013) punkt 15.2, fremgår det med henvisning til NOU 2012: 18 punkt 15.3 at " De plikter kapitlet oppstiller, bør komme alle til gode som har sitt arbeid på skipet, uavhengig av om de er arbeidstakere eller ikke, og uansett om de ellers anses å falle utenfor lovens virkeområde, slik dette er beskrevet i § 1-2".

Dette innebærer at skipsførerens medvirkningsansvar etter bestemmelsene i kapittel 8 vil gjelde uavhengig av om arbeidstakerne om bord for øvrig omfattes av arbeidsmiljøloven. Pliktsubjektet er likevel rederiet.

3.2 Departementets vurdering

Departementet vil først understreke at lovvedtaket ikke på noen måte vil berøre eller innskrenker skipsførers rolle eller myndighet etter skipssikkerhetsloven. Departementet presiserer at dette også vil være tilfellet dersom skipsføreren selv dykker (eller for øvrig deltar i bemannede dykkeoperasjoner), og derved, i kraft av endringsloven, vil være omfattet av arbeidsmiljøloven. Departementet legger for øvrig til grunn at skipsfører i en arbeidsmiljølovkontekst vil regnes som arbeidsgiver om bord («den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten»), jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd andre punktum.

Som det fremgår ovenfor, har skipsfører etter skipsarbeidsloven §§ 8-1 og 8-2 en uttalt plikt til å medvirke ifm. gjennomføring av rederiets omsorgsplikter etter disse bestemmelsene. Departementet antar at i den grad disse pliktene overhodet er aktuell ved «innaskjærs virksomhet» i Norge, vil de være dekket av arbeidsgivers generelle omsorgsplikt i kraft av arbeidsavtalen. Departementet legger derfor til grunn at det neppe er nødvendig å regelfeste disse pliktene under arbeidsmiljøloven. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

4 Arbeids- og hviletidsbestemmelser i forbindelse med dykkeoperasjoner til sjøs

4.1 Forholdet mellom arbeidsmiljøloven og skipssikkerhetsloven

Det vises for det første til anmodningsvedtak nr. 771 fra Stortinget 22. mars 2021 hvor det bes om «at bestemmelsene knyttet til arbeids- og hviletid i forbindelse med dykkeoperasjoner til sjøs klargjøres». Departementet oppfatter dette konkret som et spørsmål om det er arbeidsmiljølovens eller skipssikkerhetslovens arbeids- og hviletidsbestemmelser som vil gjelde for dykkere som utfører dykkeroperasjoner til sjøs.

For det andre vises det til skriftlig innspill 3. mai 2021 fra Det norske maskinistforbund, Kystrederiene, Norsk Sjømannsforbund, Norsk Sjøoffisersforbund og Sjømat Norge, hvor organisasjonene har påpekt at skipssikkerhetsloven skal legges til grunn og vil gjelde fullt ut, men at lovens arbeidstidsbestemmelser (skipssikkerhetsloven §§ 23 og 24) ikke er kompatible med arbeidsmiljølovens regler. Organisasjonene mener at arbeidsmiljøloven gjelder under dykkeoperasjonen, men at det for øvrig er skipssikkerhetslovens arbeidstidsbestemmelser som skal gjelde. Det etterlyses en klargjøring av forholdet mellom arbeidsmiljøloven og skipssikkerhetsloven. Departementet oppfatter dette som et spørsmål om rekkevidden av begrepet «dykkeoperasjoner» i den vedtatte bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 1-2 første ledd bokstav a, herunder om bestemmelsen må tolkes slik at arbeidsmiljøloven kun vil gjelde under selve dykkeoperasjonen og ikke for arbeidsforholdet for øvrig.

Skipsfartsreguleringen har to sentrale lover. Regler om stillingsvern mv. reguleres i skipsarbeidsloven. Det fremgår uttrykkelig av Innst. 282 L (2020–2021) at

«Det legges til grunn at arbeidstaker enten er omfattet av arbeidsmiljøloven eller skipsarbeidsloven, og at disse lovene er gjensidig utelukkende som vernelov for den enkelte arbeidstaker.»

Forholdet mellom disse regelsett må etter departementets syn derved anses tydelig avklart. Dersom arbeidsmiljøloven kommer til anvendelse, utelukkes at også skipsarbeidsloven kommer samtidig til anvendelse.

Samtidig reguleres sikkerheten om bord på skip i en egen lov, nemlig skipssikkerhetsloven. Denne loven har blant annet regler om arbeidsmiljø og personlig sikkerhet om bord på skip i kapittel 4, herunder regler om arbeids- og hviletid. Som et utgangspunkt har Stortinget lagt til grunn at «skipssikkerhetsloven får naturlig anvendelse med hensyn til forhold knyttet til skipet, så lenge skipet omfattes av lovens virkeområde», jf. Innst. 282 L (2020–2021). Fordi skipssikkerhetsloven har egne regler om arbeids- og hviletid, jf. §§ 23 og 24, oppfatter departementet at Stortinget ber om en klargjøring av hvilke arbeids- og hviletidsregler som skal gjelde for dykkeroperasjoner til sjøs.

Departementet er enig [med Stortinget] i at skipssikkerhetsloven, herunder bestemmelsene om arbeidsmiljø og personlig sikkerhet i kapittel 4, som et utgangspunkt vil gjelde også for dykkere underlagt arbeidsmiljøloven i den grad de utfører arbeid på skip som omfattes av skipssikkerhetsloven. Skipssikkerhetsloven vil i all hovedsak utfylle arbeidsmiljøloven på dette området.

Når det gjelder arbeids- og hviletidsbestemmelser særskilt, står man imidlertid potensielt overfor en lovkollisjon ved at arbeidsmiljøloven og skipssikkerhetsloven har til dels ulike regler. Departementet viser til omtalen i Prop. 68 L (2020–2021) pkt. 2.6:

«Sjøfartslovgivningen gir videre ytterrammer for arbeidstid sammenlignet med arbeidsmiljøloven. Sjøfartsregelverket begrenser den alminnelige arbeidstiden til 36 timer i gjennomsnitt i løpet av en periode på høyst ett år, men åpner for betydelig mer intensive arbeidsperioder når arbeidstaker er på jobb. Hensynet til skipets drift, enten det er i sjøen eller ligger i havn, gjør at arbeidstidsbestemmelsene for mannskapet om bord har videre rammer enn det som følger av arbeidsmiljøloven.»

Departementet finner det klart at Stortingets intensjon har vært at arbeidsmiljølovens arbeids- og hviletidsregler skal gjelde fullt ut for de aktuelle arbeidstakerne. I Prop. 68 L (2020–2021) fremgår det at arbeidsmiljølovens regulering av arbeidstid nettopp var en viktig årsak til forslaget om å gjøre arbeidsmiljøloven gjeldende for dykkere, også til sjøs:

«Det er departementets oppfatning at den særlige risikoen dykking i seg selv innebærer, samt kunnskapen om arbeidstidens betydning i denne sammenheng, innebærer at det bør utvises stor varsomhet med å la dykkere arbeide etter belastende arbeidstidsordninger. Departementet vil videre vise til at arbeidsmiljølovens arbeidstidsregulering er fleksibel, ved at det innenfor visse rammer og vilkår er anledning til å gjennomsnittsberegne arbeidstiden og å gjøre tilpasninger og unntak gjennom individuell avtale, etter avtale med tillitsvalgte, etter dispensasjon fra Arbeidstilsynet eller ved tariffavtale. I denne sammenheng vil det alltid gjelde et generelt krav om at de arbeidstidsordninger som iverksettes er forsvarlige, jf. arbeidsmiljøloven § 10-2 første ledd. Departementet legger til grunn at arbeidsmiljølovens arbeidstidsregulering uansett gir tilstrekkelig fleksibilitet for å kunne tilpasses dykkere på skip, ikke minst hensett til risikobildet innen dykkevirksomhet.»

I Innstilling 282 L (2020-2021) fra arbeids- og sosialkomiteen la komiteens flertall også vekt på blant annet regulering av arbeidstid:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, legger avgjørende vekt på at sikkerhetsbestemmelser, regulering av arbeidstid samt ansettelsesforhold er best og mest helhetlig regulert i arbeidsmiljøloven. Sett på bakgrunn av det erfarte behovet for å få tryggere forhold for yrkesdykkere støtter derfor flertallet regjeringens prinsippløsning.

Forholdene skal derfor reguleres av arbeidsmiljøloven med Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet.»

Etter departementets syn kan det etter dette ikke være tvil om at lovgiver har ment at arbeidsmiljølovens arbeids- og hviletidsbestemmelser skal gjelde, og dermed ha forrang over skipssikkerhetslovens regler på dette området.

Departementet viser videre til problemstillingen som er spilt inn i skriftlig innspill 3. mai 2021 fra Det norske maskinistforbund, Kystrederiene, Norsk Sjømannsforbund, Norsk Sjøoffisersforbund og Sjømat Norge, vedrørende tolkningen av begrepet «dykkeoperasjoner» i ny § 1-2 andre ledd bokstav a. Bestemmelsen som er vedtatt lyder slik (endring i kursiv):

Unntatt fra loven er

a) sjøfart, fangst og fiske, herunder bearbeiding av fangsten ombord i skip, *men likevel slik at dykkeoperasjoner og losing er omfattet av loven.*

Spørsmålet er om bestemmelsen må forstås slik at arbeidsmiljøloven kun vil gjelde under selve dykkeoperasjonen, og at arbeidsforholdet for øvrig vil reguleres av skipsfartslovgivningen.

Departementet kan være enig i at ordlyden isolert sett kan tolkes slik at arbeidsmiljøloven kun kommer til anvendelse under selve dykkeoperasjonen, med en mulig motsatt slutning at skipsfartslovgivningen vil gjelde for arbeidsforholdet for øvrig. Etter departementets vurdering fremstår det imidlertid rimelig klart at en slik tolkning ikke har vært lovgivers intensjon.

Departementet viser for det første til lovmerknaden til bestemmelsen i Prop. 68 L (2020–2021), hvor det fremgår at «*Dette betyr at yrkesdykking vil være omfattet av arbeidsmiljøloven, også når dykking skjer fra skip og utføres av skipets mannskap.*»

Her er begrepet «yrkesdykking» benyttet, og er således ikke avgrenset til kun selve dykkeoperasjonen.

Departementet viser videre til innstillingen fra komiteen, hvor det fremgår at

«Flertallet vil videre understreke at arbeidsmiljøloven gjør seg gjeldende for disse arbeidstakerne selv om de utfører øvrige oppgaver om bord på fartøyet. Følgelig reguleres ansettelsesforholdet av arbeidsmiljøloven.»

Departementet kan ikke forstå dette på annen måte enn at lovgiver har ment at arbeidsmiljølovens, og ikke skipssikkerhetslovens, arbeids- og hviletidsregler skal gjelde for de dykkerne som omfattes av arbeidsmiljøloven, jf. ny § 1-2 første ledd bokstav a. Når det legges til grunn at arbeidsmiljøloven fullt ut skal gjelde for personell på skip som deltar i dykkeoperasjoner, vil man dessuten unngå vanskelige grensedragninger mellom arbeidstidsreguleringene i de to lovene.

4.2 Særlig om arbeids- og hviletid for selvstendige oppdragstakere som driver yrkesdykking fra skip

Departementet viser til anmodningsvedtak nr. 772 fra Stortinget, hvor det fremgår:

«Stortinget ber regjeringen vurdere innføring av en forskrift med krav til arbeids- og hviletid for selvstendig næringsdrivende og oppdragstakere som driver yrkesdykking fra skip i virksomhet. Forskriften skal gi samme vern for selvstendig næringsdrivende og oppdragstakere som for arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven.»

Departementet vil i det følgende bruke begrepet «selvstendig oppdragstaker» som en samlebetegnelse på selvstendig næringsdrivende og oppdragstakere.

Arbeidsmiljøloven er i utgangspunktet en vernelov for «arbeidstaker», jf. § 1-2 første ledd hvor det fremgår at «loven gjelder for virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, med mindre annet er uttrykkelig fastsatt i loven». Hvem som er å anse som «arbeidstaker» er nærmere definert i § 1-8 første ledd. Selvstendige oppdragstakere faller i utgangspunktet utenfor lovens virkeområde. Loven gir likevel visse rettigheter og vern til selvstendige oppdragstakere, jf. for eksempel § 2-2 om arbeidsgivers plikter overfor andre enn egne arbeidstakere, og reglene om vern mot diskriminering i kapittel 13, jf. § 13-2 andre ledd. Reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven kapittel 10 kommer ikke til anvendelse for selvstendige oppdragstakere. Departementet kan likevel gi forskrift om at lovens regler helt eller delvis skal gjelde for virksomhet som ikke sysselsetter arbeidstaker, jf. § 1-4 første ledd.

Til sammenligning har også skipsarbeidsloven et tilsvarende utgangspunkt; Loven gjelder i utgangspunktet for «arbeidstaker som har sitt arbeid om bord på norsk skip», men slik at selvstendige oppdragstakere er omfattet av lovens kapittel 8 til 10, jf. skipsarbeidsloven § 1-2.

Når det gjelder skipssikkerhetsloven, gjelder denne på sin side for «dem som har sitt arbeid om bord», jf. bl.a. § 21. Dette omfatter i tillegg til arbeidstakere også selvstendige oppdragstakere o.l. Dette innebærer blant annet at skipssikkerhetslovens arbeids- og hviletidsbestemmelser kommer til anvendelse også for selvstendige oppdragstakere som har sitt arbeid om bord.

Stortingets vedtak om at yrkesdykking skal omfattes av arbeidsmiljøloven, også om dykking forstås av skipets mannskap, innebærer at det er arbeidsmiljølovens arbeids- og hviletidsbestemmelser som skal gjelde, jf. også ovenfor i punkt 5.1. Et særlig spørsmål i denne sammenheng er om dykkere som er selvstendige oppdragstakere som har sitt arbeid om bord på skip, med lovvedtaket fortsatt vil være omfattet av skipssikkerhetslovens arbeids- og hviletidsbestemmelser eller om disse nå står uten arbeids- og hviletidsregulering.

Som et utgangspunkt mener departementet at yrkesdykking som sådan med lovvedtaket vil bli henført under arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter. Selv om dykkere som er selvstendig oppdragstakere stort sett ikke vil være omfattet av arbeidsmiljøloven, fordi de ikke er arbeidstakere, er det likevel arbeidsmiljøloven som vil være den relevante lov for disse. For eksempel vil arbeidsmiljøloven § 2-2 og kapittel 13 gjelde. Særlig relevant i denne sammenheng er også at det er de dykketekniske reglene i kapittel 26 i forskrift om utførelse av arbeid, med Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet, som vil gjelde for selvstendige dykkere. Under dette lovregimet vil ikke selvstendige oppdragstakere være underlagt arbeids- og hviletidsregler.

Samtidig viser departementet til sin vurdering i punkt 4.1 ovenfor, hvor departementet legger til grunn at skipssikkerhetsloven i utgangspunktet gjelder for alle som har sitt arbeid om bord, inkludert dykkere underlagt arbeidsmiljøloven. Dersom det foreligger lov kollisjon vil arbeidsmiljøloven likevel måtte gå foran. All den tid det ikke er lov kollisjon med arbeidsmiljøloven når det gjelder regulering av arbeidstid for selvstendige oppdragstakere (fordi selvstendig oppdragstakere ikke er omfattet av arbeidsmiljølovens arbeidstidsregler), vurderer departementet det som mest naturlig å legge til grunn at arbeids- og hviletidsbestemmelsene i skipssikkerhetsloven fortsatt vil gjelde for dykkere som er selvstendige oppdragstakere og som har sitt arbeid på skip. Dette vil etter departementets syn være utgangspunktet dersom det ikke gjøres tilpasninger/endringer.

Så har Stortinget bedt Regjeringen vurdere å innføre forskrift som sikrer selvstendig oppdragstakere som driver yrkesdykking fra skip «samme vern» som arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven.

For departementet er det i utgangspunktet en noe fremmed tanke å skulle gjøre arbeidsmiljølovens arbeidstidsregler gjeldende for selvstendige oppdragstakere. Under arbeidsmiljølovens regime er et sentralt kjennetegn på selvstendighet nettopp muligheten til å styre egen arbeidstid, både når det gjelder tidspunkt, varighet og hyppighet av arbeid. I et arbeidsforhold har arbeidsgiver i utgangspunktet vid styringsrett over arbeidstakerens arbeidstid, forutsatt at man holder seg innenfor de ytre rammene som arbeidsmiljøloven kapittel 10 oppstiller, samt bindende individuelle og kollektive avtaler. «Arbeidstid» defineres som «den tid arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver», jf. § 10-1 første ledd. Dette er ingen treffende beskrivelse av en selvstendig oppdragstaker, som normalt skal levere en resultatforpliktelse til sin oppdragsgiver. [Selv om den rettslige grensen mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker må vurderes ut fra en helhetsvurdering hvor flere forhold må tas i betraktning, kan det etter departementets vurdering reises spørsmål ved om en selvstendig oppdragstaker som er «pålagt» et arbeidstidsregime, eventuelt styrt av en oppdragsgiver, i det hele tatt kan anses å være en reell selvstendig oppdragstaker.] [I forlengelsen av dette kan det også reises spørsmål om hvem som bør være ansvarlig pliktsubjekt for at eventuelle rammer for arbeidstid etterleves; om dette bør pålegge den selvstendige selv, eller dennes oppdragsgiver. Etter arbeidsmiljøloven er det arbeidsgiver som er pliktsubjekt etter loven, jf. § 2-1.]

Det å skulle gjøre arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven gjeldende for selvstendige oppdragstakere, ville uansett kreve visse tilpasninger. Arbeidstidsbestemmelsene i kapittel 10 kommer ikke til anvendelse for arbeidstakere i særlig uavhengig stilling, med unntak av § 10-2 første, andre og fjerde ledd, jf. § 10-12 andre ledd. Det kan reises spørsmål ved hvordan denne bestemmelsen vil «slå ut» for selvstendig oppdragstakere som blir underlagt reglene. Departementet viser dessuten til at de mest fleksible arbeidstidsordninger i kapittel 10 må fastsettes i tariffavtale. Fordi selvstendig oppdragstakere ikke kan inngå bindende kollektive avtaler uten å komme i konflikt med konkurranseretten, vil slike fravik og fleksible arbeidsordninger ikke kunne gjøres direkte gjeldende overfor selvstendige. En konsekvens kan være at selvstendige dykkere får en strengere arbeidsordning enn ansatte på samme skip.

Departementet forstår det slik at bakgrunnen for Stortingets merknader vedrørende behovet for å vurdere å forskriftsfeste arbeidsmiljølovens arbeidstidsregulering for selvstendige dykkere, er å forebygge mulig omgåelse av endringsloven. Departementet vil i den forbindelse understreke at det er reell, og ikke formell status som er avgjørende. Dersom den som utfører dykkearbeidet materielt sett er omfattet av arbeidsmiljølovens arbeidstakerbegrep, vil således arbeidsmiljøloven, herunder lovens arbeidstidsregime, uansett gjelde. Arbeidstilsynet vil, her som ellers, prejudisielt kunne fatte avgjørelse om dette. Under henvisning til dette, og de prinsipielle betenkelighetene som det er redegjort for ovenfor, vil departementet ikke foreslå noen forskriftsregulering av arbeidstid for selvstendige nå. Departementet vil imidlertid følge utviklingen, og komme tilbake til spørsmålet dersom det viser seg å være behov for det. For ordens skyld viser departementet i denne sammenheng også til Fougner-utvalgets generelle vurderinger og forslag om disse problemstillingene, som følges opp av departementet i et eget spor.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i høringsnotatet innebærer en videreføring av gjeldende rettigheter og plikter, og vil som sådan ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

6 Forslag til lov- og forskriftsendringer

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. skal § 1-2 nytt femte ledd lyde:

Departementet kan i forskrift gi regler om at bestemmelser i skipsarbeidsloven skal gis anvendelse for arbeidstakere som deltar i dykkeoperasjoner som nevnt i andre ledd bokstav a, og som har sitt arbeid om bord på norsk skip, jf. skipsarbeidsloven § 1.

Forskrift om skipsarbeidslovens anvendelse ved dykking fra skip mv. skal lyde:

Skipsarbeidsloven §§ [2-4 tredje ledd og] 4-4 skal gjelde tilsvarende for arbeidstakere som deltar i dykkeoperasjoner som nevnt i arbeidsmiljøloven § 1-2 andre ledd bokstav a og som har sitt arbeid om bord på norsk skip, jf. skipsarbeidsloven § 1.