

Det kgl. Arbeids- og Administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep.

0030 OSLO

Saksbeh.: Janne Skei

Oslo, den 10. juni 2004

HØRINGSUTTALELSE FRA NORGES HANDIKAPFORBUND – NOU 2004:5 – Arbeidslivslovutvalgets innstilling – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst.

Norges Handikapforbund (NHF) har gjennomgått NOU 2004:5 fra Arbeidslivslovutvalget, «Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst». Nedenfor følger våre kommentarer i den forbindelse.

GENERELT

Målet for Regjeringen er at flest mulig skal være i arbeid. Derfor må arbeidslivet bli mer inkluderende, og vi må legge forholdene til rette slik at det blir plass til alle.
(NOU 2004:5)

Norges Handikapforbund er enig med Regjeringen i at forholdene i arbeidslivet må legges til rette for alle. Desto mer skuffende er det å registrere at det foreliggende forslaget fra Arbeidslivslovutvalget heller enn verne, legitimerer større rovdrift på arbeidstakere.

Norges Handikapforbund vil understreke:

- *Forslag til formålsparagraf innebærer et fokusskifte i norsk arbeidsmiljøpolitikk*
- *Deler av det foreliggende forslaget til ny arbeidsmiljølov, bl.a. endringer knyttet til arbeidstid, midlertidig ansettelse og stillingsvern, vil føre til større press på arbeidstakere. Resultatet vil bli økt utstøting og ekskludering i arbeidslivet.*
- *Endringer som burde vært gjort for å sikre større inkludering er ikke foretatt. Arbeidsgiver kan fremdeles nekte å legge til rette for funksjonshemmede dersom han/hun kan godtgjøre at tilretteleggelsen fører til en urimelig byrde, kostnadmessig eller på annen måte.*
- *Begrepsbruken "arbeidstakere med redusert arbeidsevne" i § 4-6 om tilrettelegging, er diskriminerende og bidrar til å stigmatisere funksjonshemmede.*

LOVEN

Fokusskifte i norsk arbeidsmiljøpolitikk

§ 1-1 – Lovens formål

VIRKSOMHETENS/SAMFUNNETS BEHOV

Utgangspunktet for arbeidsmiljøloven var arbeidervernlovgivningen. Loven skulle bidra til beskyttelse av arbeidstaker, både fysisk og psykisk.

Vernefokuset ble utmeislet og nedfelt i arbeidsmiljøloven av 1977. Det ujevne styrkeforholdet mellom partene i arbeidsgivers favør bidro til å underbygge behovet for et godt juridisk vern av arbeidstaker.

Slik NHF ser det har ikke styrkeforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker endret seg vesentlig siden 1977. Fremdeles er arbeidsgiver langt den sterkeste parten i arbeidslivet. Særlig i tider med arbeidsledighet, stadig større krav til omstillingsevne og fleksibilitet viser realitetene at stadig flere arbeidstakere har problemer med å konkurrere. Det siste tiåret har vi sett en markert økning både i langtids sykefravær og uførepensjonering.

En ny lov for arbeidslivet skal ikke bare ivareta arbeidstakernes behov for vern, men må også ivareta virksomhetenes og samfunnets behov for fleksibilitet og omstillingsdyktighet i et arbeids- og samfunnsnivå som stadig endres.

(Utvalget om lovens formål i NOU 2004:5)

En lovs formålsparagraf har flere funksjoner. Paragrafen angir retning for ønsket utvikling og fungerer som veiledning og tolkningsmoment for «dem som skal sørge for gjennomføring av loven». Selv om paragrafen i seg selv ikke gir materielle rettigheter har den betydning for hvordan slike rettigheter i andre paragrafer skal operasjonaliseres.

Utvalget fremhever at loven må ivareta behovet for fleksibilitet og omstillingsdyktighet i arbeidslivet og samfunnet.

NHF vil understreke at ny lov fremdeles bør fokusere på arbeidervern og arbeidsmiljø.

Arbeidsgiver har uansett gjennom sin styringsrett anledning til å ivareta fleksibilitet og omstillingsevne, så lenge dette ikke går på bekostning av vernet av arbeidstakerne og miljøet ellers. Å plassere hensynet til fleksibilitet og omstillingsevne i formålsparagrafen bidrar etter vårt skjønn til å legitimere redusert beskyttelse av arbeidstakere. Arbeidsgiver gis her en større juridisk mulighet til å presse sine arbeidstakere ved å godtgjøre at dette er nødvendig for å bedre fleksibiliteten og/eller omstillingsevnen.

Norges Handikapforbund foreslår at:

§ 1-1 e endres som følger:

å bidra til et inkluderende arbeidsliv som på best mulig måte ivaretar arbeidstakernes behov.

OM TILRETTELEGGING

Behov for utvidet tilrettelegging

Paragrafen er en videreføring av dagens § 13 i arbeidsmiljøloven og innebærer som sådan intet nytt. Norges Handikapforbund har følgende kommentarer:

I paragrafen hjemles et pålegg om at den fysiske arbeidsplassen «så langt det er mulig og rimelig» skal være utformet slik at arbeidstakere med «reduisert arbeidsevne» skal kunne jobbe der. Det ligger imidlertid ingen forpliktelser for arbeidsgiver til å legge til rette organisatorisk og/eller på andre måter for å kunne tilsette denne gruppen av arbeidstakere. En slik forpliktelse er kun hjemlet for «så langt som mulig og rimelig» for arbeidstakere som allerede arbeider i bedriften.

Norges Handikapforbund vil understreke:

Et inkluderende arbeidsliv innebærer at alle aspekter av virksomheten, både de fysiske forhold, arbeidsmiljøet og organiseringen på alle plan, legges til rette for en heterogen gruppe arbeidstakere med varierende behov og forutsetninger.

Behov for å forplikte arbeidsgiver i sterkere grad

Realiteten i dag er at en rekke arbeidsplasser er utilgjengelige for funksjonshemmede. Dagens arbeidsmiljølov innebærer en viss forpliktelse til å legge til rette, men kravet er ikke absolutt og oppfølgingen for dårlig.

Funksjonshemmede med redusert bevegelsesevne vil ha behov for heis dersom arbeidsgiver har lokaler i øverste etasje. Uten heis vil det i praksis være umulig for en bevegelseshemmet å arbeide her.

Dagens arbeidsmiljølov hjemler ikke et absolutt krav om å legge fysisk til rette for alle arbeidstakere. Fra forarbeidene til loven¹ går det fram at bestemmelsen skal håndheves strengt ved nyetablering av virksomhet. For eldre bygg er forpliktelsen til mindre dersom dette blir kostnadskreven. Avklaringer med Direktoratet for Arbeidstilsynet har stadfestet at selv for nybygg skal det en del til før man setter makt bak kravet om å tilrettelegge etter § 13-1 dersom dette skulle falle uforholdsmessig dyrt ut for arbeidsgiver.

I en rekke tilfeller kan trygdeetaten gå inn og finansiere slike tilrettelegginger, men i folketrygdloven har man hjemlet en helt klar begrensning for finansiering dersom

¹ Ot.prp.nr.3 1975-76

«stønaden omfattes av annen lovgivning». Det vil si at dersom man skulle ha tilrettelagt etter arbeidsmiljøloven og plan- og bygningsloven, vil trygdeetaten avvise kravet om støtte til dette formålet. For byggetekniske endringer gjelder stønadsordningens begrensning til en viss grad for arbeidsbygninger bygget eller ombygget etter kravet ble nedfelt i loven i 1977 og den er nesten absolutt for bygninger bygget eller ombygd etter den store revisjonen av loven i 1997.

At byggherre og arbeidsgiver har brutt loven i første omgang kan altså meget vel føre til at arbeidsgiver heller ikke i etterkant pålegges å gjøre arbeidsplassen tilgjengelig. Helt legalt kan arbeidsgiver slippe unna kravet om tilrettelegging med henvisning til at kostnadsbyrden vil bli urimelig høy.

Norges Handikapforbund foreslår at:

Det presiseres i merknader til paragrafen om tilrettelegging av arbeid for personer med « redusert arbeidsevne » (NHF foreslår lengre nede « personer med funksjonsnedsettelse ») at det er et ufravikelig krav at arbeidsbygninger oppført, eller ombygget etter nyrevidert plan- og bygningslov av 1997 er helt tilgjengelige for funksjonshemmede.

OM BEGREPET «REDUSERT ARBEIDSEVNE»

Begrepet «yrkeshemmede arbeidstakere» er pr. i dag erstattet med begrepet «arbeidstakere med redusert arbeidsevne».

Norges Handikapforbund vil sterkt understreke:

En funksjonshemmet person som har behov for tilrettelegging har ikke nødvendigvis redusert arbeidsevne.

Eksemplifisering:

- En kvinne som sitter i rullestol og arbeider som rådgiver i et departement har ikke redusert arbeidsevne selv om lokalene må være tilrettelagt med heis for at hun skal bevege seg mellom etasjene, med handikoptolett for at hun skal få gå på do, og med hensiktsmessige hyllesystemer for at hun skal kunne arkivere mapper med papirer på kontoret.

NHF mener at det å betegne en funksjonshemmet som en «person med redusert arbeidsevne» er diskriminerende. Det bidrar også til å stigmatisere funksjonshemmede generelt som mindre produktive enn andre i arbeidslivet. Vi vil understreke følgende om begrepsbruk knyttet til funksjonshemmede:

Om begrepet funksjonshemming

I NOU 2001:22 - «Fra Bruker til Borger» finner Manneråkutvalget det nødvendig å differensiere begrepene knyttet til funksjonshemmede og funksjonshemming. Dette gjøres for å skille klart mellom det som gjelder **de rent fysiologiske egenskapene til enkeltindividene og det som bidrar til å hemme personenes livsutfoldelse og muligheter til et selvstendig liv.**

Manneråkutvalget gir følgende **tre delt definisjon av funksjonshemming** i sin utredning:

Redusert funksjonsevne eller funksjonsnedsettelse: Tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner.

Funksjonshemmende forhold: Gap eller misforhold mellom forutsetningene til mennesker med redusert funksjonsevne og de krav miljøet og samfunnet stiller til funksjon på områder av vesentlig betydning for å etablere og opprettholde selvstendighet og en sosial tilværelse.

Når betegnelsen funksjonshemmet brukes om personer: vises det til de som får sin praktiske livsførsel vesentlig begrenset på grunn av gapet eller misforholdet mellom personens nedsatte funksjonsevne og miljøets/samfunnets krav.

Norges Handikapforbund legger til grunn følgende **definisjon av funksjonshemming**:

Samfunnsskapte hindringer som hemmer mennesker med funksjonsnedsettelser å etablere og opprettholde selvstendighet og en sosial tilværelse. Funksjonshemminger skaper funksjonshemmende forhold

Som det fremkommer overfor er årsaken til funksjonshemmingen ikke de biologiske/psykologiske egenskapene ved personene, men **de samfunnsskapte hindringene**. Vi vil da understreke at samfunnsskapte hindringer også omfatter ekskluderende holdninger og handlinger fra omgivelsene.

Norges Handikapforbund vil påpeke at offentlige myndigheter allerede i godt og vel ett tiår offisielt har akseptert en mer relasjonell årsakssammenheng når det gjelder funksjonshemming². Norges Handikapforbunds definisjon av funksjonshemming er bare å videreføre den relasjonelle årsaksforklaringen. Vi mener at dersom det i samfunnet hadde vært fullt ut tilgjengelig og inkluderende for alle, ville personer med funksjonsnedsettelser hatt samme mulighet som andre til å etablere og opprettholde selvstendighet og sosial tilværelse.

Norges Handikapforbund vil henstille departementet til at det i odelstingsproposisjonen knyttet til ny arbeidslivslov, samt i lovteksten i den foreslåtte § 4-6, tar innover seg at utgangspunktet for funksjonshemming er samfunnsskapte hindringer. innfører Manneråkutvalgets begrepsbruk knyttet til funksjonshemming. Når det refereres til personens biologiske/psykologiske/kroppslige egenskaper benytter man funksjonsnedsettelser og mennesker med funksjonsnedsettelser i stedet for funksjonshemming.

² Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede, og Innst.S.nr. 114 (1997-1998) fra Sosialkomiteen om St.meld. nr. 34 (1996-97) om «Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre».

Norges Handikapforbund foreslår at:

§ 4-6 endres som følger:

Overskriften:

*Særlig om tilrettelegging for **arbeidstakere med funksjonsnedsettelse***

§ 4-6,(1)

*Hvis en arbeidstaker har fått midlertidig eller varig **funksjonsnedsettelse** som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiver, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne få eller beholde et passende arbeid.*

§ 4-6,(4)

*Atkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr, organisering mv. skal, så langt det er mulig og rimelig være utformet og innrettet på en slik måte at arbeidstakere med midlertidig eller varig **funksjonsnedsettelse** kan arbeide i virksomheten.*

§ 14-7 – Midlertidig ansettelse.

Utvalget foreslår at det skal gjøres lettere å ansette personer i et midlertidig engasjement. Bestemmelsen i paragrafens bokstav f) innebærer en mer generell adgang til å inngå avtale om midlertidig ansettelse.

Utvalget legger til grunn at en slik generell adgang gir arbeidsgivere en større fleksibilitet som er nødvendig i en tid med stadig større omstillinger. Samtidig argumenteres det med at adgangen kan gi utsatte grupper, der i blant yrkeshemmede, bedre anledning til å få vist hva de duger til hos potensielle arbeidsgivere, og slik oppnå fast ansettelse.

Norges Handikapforbund ser potensialet i midlertidige ansettelser for personer som i ordinære ansettelsesprosedyrer ikke når frem. En midlertidig ansettelse kan være akkurat hva han/hun trenger for å bevise at funksjonsnedsettelsen ikke hindrer at man kan gjøre en god jobb.

Allikevel mener vi at faren er overhengende for at personer med funksjonsnedsettelse blir annenrangs arbeidstakere. Dersom muligheten til midlertidig ansettelse utvides, kan dette raskt føre til at arbeidsgiver trykker seg ved å kun tilby midlertidig ansettelse til utsatte grupper.

Midlertidige ansettelser fører ikke til generell trygghet i arbeidssituasjonen og arbeidstakere i slike forhold kan føle seg presset til å godta dårligere lønn, mindre grad av kompetanseoppbygging og større råkjør i arbeidssituasjonen, blant annet i form av mindre vern og lengre arbeidstid.

Arbeidsgivers utvidete juridiske mulighet til å ansette midlertidig vil, slik vi ser det, ikke føre til et inkluderende arbeidsliv. Vi mener at konsekvensen av dette blir økt utstøting heller enn mer inkludering.

Norges Handikapforbund foreslår at:

Paragraf 14-7, bokstav f – om mulighet for ansettelse i 6 månederSTRYKES.

Kapittel 10 - §§ 10-1 til 10-15 , Om arbeidstid

Økt arbeidstid, enten dette kalles overtid eller en forlenget arbeidsuke/arbeidsdag, bidrar til større slitasje og følgelig større grad av sykdom evt. med etterfølgende uførepensjonering som konsekvens.

Utvalget åpner både for økt bruk av overtid og for arbeid utover alminnelig arbeidstid. Forslaget til utvidelse innebærer at en arbeidstaker kan arbeide i inntil 78 timer pr. uke i godt og vel 10 uker eller evt. i 48 timer hver uke i 16 uker. Skjermingen av arbeidstaker reduseres ytterligere ved at arbeidsgiver kan avtale direkte med arbeidstaker – uten å gå veien om tillitsvalgte.

Slik NHF ser det vil dette kunne føre til et utilbørlig press på arbeidstakere, både fysisk og psykisk. I tider med høy ledighet, hvor arbeidsplassene føles uttrygge kan mange føle seg presset til å jobbe mer enn hva helsa tillater. I tillegg reduseres tillitsvalgtes rolle som buffere mot arbeidsgiveren, slik at den enkelte arbeidstaker ikke en gang kan skjermes via tillitsmannsapparatet. Dette vil bidra til et ytterligere press for arbeidstaker.

Norges Handikapforbund kan ikke se hvordan denne åpningen for å utvide arbeidsdagen kan bidra til større inkludering i arbeidslivet. Allerede i dag «arbeider folk seg syke» ved at de tar på seg for mye arbeid og jobber for mange timer. I tillegg til at trettheten lett kan bidra til redusert sikkerhet og kvalitet i en del samfunnssektorer vil dette garantert også bidra til økt sykkelighet og flere funksjonsnedsettelse, samt større grad av utstøting i arbeidslivet. Dette er så vidt vi kan se, stikk i strid med Regjeringen og utvalgets overordnede mål om et inkluderende arbeidsliv for alle.

Norges Handikapforbund foreslår at:

§ 10-5 om «Avtalt arbeid utover alminnelig arbeidstid» - STRYKES

Norges Handikapforbund støtter ellers når det gjelder paragrafene §§ 10-1 til 10-14 mindretallsforslagene til Andreassen, Bjergene, Haaland og Sundnes. Vi foreslår derfor at alle paragrafer i kapittelet endres i pakt med dette mindretallets forslag.

Med vennlig hilsen
NORGES HANDIKAPFORBUND

Gunnar Buvik
forbundsleder