

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

postmottak@asd.dep.no

Oslo, 12. september 2014

Svar på høring om endringer i arbeidsmiljøloven

1 Innledning

Arbeidsmiljøloven er en vernelov. Lovens formål er blant annet «å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet» og «å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet» (aml § 1-1 a) og b)). Det er viktig å ha lovens formål for øye når forslag om endringer i loven vurderes.

2 Om forslag til endringer i lovens regler om arbeidstid

I arbeidstidskapitlets § 10-2 er det overordnede krav som forslag om endringer arbeidstidsbestemmelsene må ses i forhold til. Paragraf 10-2 (1) viser tilbake til lovens formålparagraf: "Arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn." Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at bestemmelsen skal verne arbeidstakerne mot arbeidstidsordninger som kan resultere i uheldige konsekvenser, og at virksomheten må risikovurdere hvorvidt arbeidstidsordningen er forsvarlig, jf. ot.prp. nr. 49 (2004-2005) side 315.

Delta mener at arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid i dag fungerer godt. Vi har få tvister om forståelsen av reglene og vår erfaring er at tariffavtalene og arbeidsmiljøloven sammen fungerer tilfredsstillende. Videre at partene klarer å komme fram til gode arbeidstidsordninger som i stor grad ivaretar både vernehensyn og arbeidsgivers interesser. Imidlertid er vår erfaring at det i liten grad foretas risikovurdering av arbeidstidsordningene slik loven forutsetter. Det betyr nok også at virksomhetene bare i begrenset grad skaffer seg kunnskap om forskningsresultatene mht virkningen av belastende arbeidstidsordninger.

Forslagene til endringer er ganske dyptgripende, og til dels av prinsipiell art. Fram til nå har lovgiverne vært opptatt av at arbeidstidsspørsmål så langt som mulig bør håndteres av arbeidslivets parter, enten på den enkelte arbeidsplass, eller på et mer overordnet nivå. Tariffpartene har vært sentrale i utforming av arbeidstidsordningene. Forslaget svekker tariffpartenes rolle. Det bryter med en grunnleggende tenkning i forhold til hvordan vi løser arbeidslivsspørsmål i Norge. Det svekker tariffavtalenes posisjon som en sentral reguleringsmekanisme i norsk arbeidsliv.

Fra arbeidstakersiden er argumentet for regulering gjennom tariffpartene at de «har skoen på» og at det gjør dem best rustet til å vurdere løsninger. Dette har vi klart å håndtere dels lokalt og, på de få områdene der det er nødvendig, ved å inngå sentrale avtaler etter aml § 10-12 (4).

2.1 Om dagens situasjon

Generelt under kapitlene vedrørende regulering av arbeidstid viser departementet til at «Arbeidsmiljøloven er en vernelov. Et av hovedformålene med arbeidstidsbestemmelsene er derfor å sikre at arbeidstakerne har en arbeidstid som ikke påfører dem og deres familie helsemessige og sosiale belastninger.» «Videre må arbeidstidsbestemmelsene balanseres mot økt risiko for feil og arbeidsulykker slik at arbeidstakerne ikke utsetter seg selv og andre for fare.»

I sin situasjonsbeskrivelse går departementet gjennom forskning om konsekvenser av arbeid utenfor normalarbeidsdagen. I følge departementet er forskningen ganske entydig: Skift-/turnusarbeid, lange arbeidsøkter og nattarbeid er helseskadelig. Et helseproblem som er gjennomgående er søvnproblemer. Det godt dokumentert at lange arbeidsuker og skift- og nattarbeid øker risikoen for hjerte- og karsykdommer. Skift- og nattarbeid øker også risikoen for en annen av våre store folkesykdommer, diabetes. Nattarbeid gir sterkt økt risiko for brystkreft. Belastende arbeidstid har også negativ innflytelse på den mentale helse.

Når det gjelder hvordan arbeidstiden påvirker folks velferd, så skriver departementet at forskningen viser at arbeid utenfor normalarbeidsdagen er negativt for balansen mellom arbeid og privatliv. Arbeid utenfor normalarbeidsdagen ser ut til å ha en negativ innflytelse på barns prestasjoner og velbefinnende.

Risiko for feil og ulykker på jobben pga av tretthet og nedsatt oppmerksomhet øker sterkt ved lang arbeidstid. Noen forskere konkluderer med at det er dobbelt så høy ulykkesrisiko etter 12 timers arbeids som etter 8 timers arbeid. Nattarbeid og skiftarbeid gir også økt risiko.

2.2 Spesielt om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden

Regjeringen foreslår at den enkelte arbeidstaker skal kunne avtale en gjennomsnittsberegning av arbeidstiden med daglig arbeidstid inntil 10 timer, mot inntil 9 timer i dag (§10-5 (1)). Det vil medføre en adgang for den enkelte arbeidstaker til å kunne avtale å gå ut over det som etter lovens § 10-4 er alminnelig arbeidstid. Slik avtale er det i dag bare mulig å inngå mellom partene i en tariffavtale, altså som en del av den kollektive avtaledannelsen i arbeidslivet. Delta ønsker ikke en slik bevegelse fra kollektiv til individuell avtaleinngåelse. Som individ står den enkelte arbeidstaker ofte i svak forhandlingsposisjon i forhold til arbeidsgiver.

Regjeringen forslår å gi tillitsvalgtes mulighet til å avtale gjennomsnittsberegning av arbeidstiden med daglig arbeidstid inntil 12 timer, mot inntil 10 timer i dag (§ 10-5 (2)). Det vil innebære et økt press på en del tillitsvalgte til å akseptere lange arbeidsøkter. Dette er likevel tillitsvalgte på virksomheter med tariffavtale, og de vil være en del av et kollektiv og sann sett være bedre rustet enn enkeltarbeidstakere til å foreta slike vurderinger. Delta ønsker ikke denne endringen, men ser den som mindre problematisk enn den foreslåtte endringen i § 10-5 (1).

Det foreslås endringer i Arbeidstilsynets muligheter til å godkjenne arbeidstidsordninger. I høringsnotatet ber departementet om innspill til 3 forslag til hvordan loven kan endres. Samtlige forslag innebærer fjerning av forutsetningen om at partene ikke har kompetanse til å etablere den aktuelle arbeidstidsordningen ved tariffavtale (§ 10-12 (8)). Dette kan medføre forsøk på å gå utenom tariffsystemet i stedet for å komme til enighet. Dette er etter Deltas syn uheldig. Likevel er det ikke tvil om at forslag 1 er minst ille. Her opprettholdes kravet om at arbeid utover 13 timer innen helse- og omsorgsarbeid og innen vakt- og overvåkingsarbeid må være av delvis passiv karakter. Det er videre en viktig forutsetning i dagens lovverk og praktiseringen av dette at «arbeidstilsynet ikke gir dispensasjon med mindre den aktuelle arbeidstidsordningen støttes av de ansatte» (Ot.prp. nr 91 (2006-2006) s. 12). Hvis loven endres må denne forutsetningen videreføres.

2.3 Spesielt om beredskapsvakt

Regjeringen foreslår endring i bestemmelsen om beredskapsvakt (§ 10-4 (3)) hvor det foreslås at dagens hovedregel til omregningsbrøk endres fra 1/5 til 1/8. Hvis loven endres vil lovens lavere omregningsbrøk i realiteten være et lønnsnedslag for arbeidstakere som er har slike beredskapsordninger hvis de ikke er har tariffavtaler som sikrer høyere omregningsbrøk. Svært mange tariffavtaler har tariffbestemmelser hvor omregningsbrøk 1/5 eller høyere er avtalt. Den foreslåtte endringen vil gi en konkurransevridning i favør av virksomheter som er uten tariffavtale.

2.4 Overtid og søndagsarbeid

Regjeringen foreslår også å utvide grensene for overtidarbeid (§ 10-6), både den som kan pålegges ensidig fra arbeidsgiver, den som kan avtales lokalt og den som kan godkjennes av arbeidstilsynet. Dette vil øke arbeidstidsbelastningen på arbeidstakerne. Isolert sett er dette uheldig. Sett i sammenheng med et lovforslag med mange endringer som gir mer belastende arbeidstidsordninger er det svært uheldig.

Når det gjelder endringene i bestemmelsene om søn- og helgedagsarbeid (§ 10-8 og § 10-10) er Delta uenighet i den prinsipielle endringen som ligger i at utgangspunktet snus fra «arbeid på søn- og helgedager er ikke tillatt med mindre ...» til «arbeid på søn- og helgedager er tillatt dersom ...». Delta mener at den felles ukentlige fridagen er en verdi som skal synliggjøres også gjennom lovverket, og at vi alle må arbeide for at den er reell for så mange som mulig.

2.5 Oppsummering og konklusjon

Departementets forskningsgjennomgang sammenstillet med formålet med arbeidstidsbestemmelsene i loven tilsier at vi ikke er i en situasjon hvor vi bør stimulere til økt bruk av nattarbeid og lang arbeidstid. Delta mener regjeringens forslag vil være en slik stimulans. Delta mener også at arbeidsgiverne i for liten grad tar vernehensyn i arbeidstidsplanleggingen; de har ikke risikovurdering av arbeidstidsordningen som en del av sitt HMS-system slik loven forutsetter. Da bør ikke lovgiver legge opp til å øke risikoen.

Departementet skriver at det finnes «for lite kunnskap om sammenhenger mellom arbeidstidsordninger med periodevis særlig utvidet arbeidstid, og helse for arbeidstakere som går i slike over lengre tid». Delta vil derfor anbefale at forslagene til endringer i arbeidstidsbestemmelsene legges på is og at regjeringen initierer forskning som kan gi konkrete svar på om, og eventuelt hvordan, vi kan motvirke de negative konsekvensene av utvidet arbeidstid. Disse resultatene vil kunne legges til grunn for arbeidstidsplanlegging i framtiden, og vil kunne være grunnlag for å vurdere lovgivningen på nytt.

Kongen i statsråd oppnevnte 15. august et offentlig utvalg som skal se på ulike sider ved organiseringen av arbeidstid. Deltas mener det er både underlig og uklokt å endre loven uten å avvete utredningen fra dette utvalget.

3 Vedrørende forslagene knyttet til midlertidig ansettelse, inn- og utleie fra bemanningsbyråer og kollektiv søksmålsrett

Deltas mener at gjeldende regler er tilfredsstillende og hvor rettspraksis viser at bestemmelsene har den nødvendige fleksibilitet.

Deltas mener at det ikke er behov for noen oppmykning av dagens regelverk.

Arbeids- og sosialdepartementets beveggrunner for endring er at en oppmykning av bestemmelsene ventelig vil gjøre det lettere for flere å prøve seg i arbeid, samt at personer som nå av forskjellige grunner har vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet lettere vil kunne komme i arbeid.

Bestemmelsene og rettspraksis fra 1977-loven og frem til i dag viser at regelverket har i seg den nødvendige fleksibilitet vet at det bl.a. kan være adgang til midlertidig ansettelse ved sesongavhengig og sterk økning av ordinære arbeidsoppgaver, samt bl.a. ved arbeidsstopper som ikke er sesongavhengige forutsatt at det gjelder kortvarige og uforutsigbare situasjoner. Flexibiliteten gjør at det allerede ligger til rette for innpass på arbeidsmarkedet for de personer som ellers kan ha vansker med å komme inn i fast stilling.

Det er innenfor offentlig sektor hvor omfanget av midlertidige ansettelser er størst og hvor undervisning og helse- og sosialsektoren er største bruker, hvilket reiser spørsmålet om ikke regelverket bør strammes inn heller enn mykes opp. En generell adgang til midlertidig ansettelse vil medføre større grad av uforutsigbarhet og mindre trygghet for den enkelte hvilket særlig vil kunne ramme unge arbeidstakere i etableringsfase.

Av høringsbrevet fremgår bl.a. at forskning viser at økt adgang til midlertidig ansettelse eller endret stillingsvern ikke har gitt noen utvetydig effekt. Videre viser studier at midlertidig ansatte i større grad har psykiske plager enn fast ansatte. I tillegg har midlertidig ansatte en høyere risiko for arbeidsskader.

Dagens situasjon viser at det er behov for mer kunnskap om midlertidige ansettelser.

Deltas mener at en flerårig forskningsavtale som grunnlag for å fremskaffe mer fakta og kunnskap om utviklingstrekk i norsk arbeidslivet må foreligge før det foreslås evt endringer i dagens regelverk.

3.1 Adgangen til å si opp midlertidige arbeidsavtaler i avtaleperioden.

Delta har vært av den oppfatning at midlertidige arbeidsavtale kan sies opp i avtaleperioden etter lovens oppsigelsesregler.

Departementets forslag utløser ikke nærmere kommentarer.

3.2 Inn-/utleie fra bemanningsforetak

Departementet foreslår at vilkårene for innleie fra bemanningsforetak videreføres som i dag – og utløser ikke nærmere kommentarer)

3.3 Søksmålsrett for fagforeninger om ulovlig innleie.

Departementet foreslår bestemmelsen opphevet.

Bakgrunnen for nåværende bestemmelse var at det synes å være relativt få saker om innleie, og at mange innleide vegret seg for å rette krav mot innleier og gå til søksmål av frykt for konsekvensene både for arbeidsforholdet hos utleier og innleier.

Bestemmelsen ble kritisert fra forskjellig hold da enkelte mente den kunne oppfattes å kollidere med grunnleggende prinsipper blant annet fordi den innleide selv ikke er part i saken. Deltas mener at det er viktig at organisasjonen kan ta ut søksmål i eget navn der organisasjonen har medlemmer i en virksomhet som leid inn arbeidstaker fra bemanningsforetak. Deltas mener at det må foreligge mer erfaring og rettspraksis som grunnlagsmateriale før det foreslås endringer.

3.4 Forslag til forskrift om unntak fra bestemmelsene om likebehandling ved utleie fra bemanningsforetak

Regjeringen foreslår forskrift som gir mulighet til å inngå tariffavtale som fraviker bestemmelsene om likebehandling i arbeidsmiljøloven § 14-12 a første ledd. Delta ser ikke behov for hjemmel til å inngå slike avtaler. Delta anser dagens rettstilstand på området som svært tilfredsstillende.

4 Forslag om endringer i lovens regler om aldersgrenser

Departementet beskriver i høringen alternative forslag til endringer i aldersgrensen på 70 år og adgangen til å ha en bedriftsintern lavere aldersgrense, jfr arbeidsmiljøloven § 15-13a. Høringen omfatter ikke de tilfeller der lavere aldersgrense er begrunnet i helse - og sikkerhetsmessige forhold. Den berører heller ikke aldersgrensene i statlig og kommunal sektor, herunder særaldersgrensene.

De alternative forslagene er som følger:

1. Arbeidsmiljølovens aldersgrense økes til 72 år og adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser oppheves.
2. Arbeidsmiljølovens aldersgrense heves til 72 år og en begrenset adgang til bedriftsinterne aldersgrenser opprettholdes.
3. Arbeidsmiljølovens aldersgrense heves til 75 år og en begrenset adgang til bedriftsinterne aldersgrense opprettholdes.
4. Dagens regler om aldersgrenser i arbeidsmiljøloven opprettholdes.

I henhold til gjeldende bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 15-13a, opphører oppsigelsesvernet når arbeidstakeren når den øvre aldersgrense på 70 år. Dette betyr at arbeidsgiver kan bringe arbeidsforholdet til opphør uten krav til saklig grunn, men at arbeidstaker har adgang til å jobbe utover aldersgrensen dersom arbeidsgiver og arbeidstaker blir enige om dette.

Videre åpner arbeidsmiljøloven § 15-13a (1) for lavere aldersgrense når grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende. I tillegg til de lovfestede kravene er det tre kumulative ulovfestede vilkår som må være oppfylt for at den bedriftsinterne lavere aldersgrensen skal være lovlig; grensen må ha vært praktisert konsekvent, den må være kjent blant de ansatte og den må være kombinert med en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning. Vilkårene er utviklet gjennom rettspraksis og stadfestet av Høyesterett i Gjensidigedommen i 2011.

4.1 Deltas merknader

Etter innføringen av levealdersjustering i folketrygden ser vi at andelen av arbeidstakere som står i jobb etter fylte 67 år er stigende. Likevel er antall arbeidstakere som står i jobb utover 70 år relativt liten. Det er ikke grunnlag for å tro at dette skyldes lovens grense. Dagens hovedutfordring er å legge til rette for at flest mulig fortsetter i arbeid i alderen 62-67 år enn det som har vært tilfellet frem til nå.

Gjeldende bestemmelse i arbeidsmiljøloven gir arbeidsgiver en rett, men ikke noen plikt til å bringe arbeidsforholdet til opphør når arbeidstaker fyller 70 år. Det er med andre ord ingen obligatorisk avgang ved 70 år, slik som i staten.

Etter Deltas syn er det riktig å opprettholde en aldersgrense i arbeidsmiljøloven. Dette er viktig for å sikre forutsigbarheten både for arbeidstaker og arbeidsgiver. Vi mener imidlertid at grensen *ikke* bør heves, men bli stående slik den er i dag. Til tross for at endringene i folketrygden medfører at pensjon nå kan opptjenes til 75 år, er det etter vårt syn mange momenter som taler for at dagens grense på 70 år videreføres. Vi kan heller ikke se at konsekvensene rundt heving av aldersgrensen er tilstrekkelig utredet i høringsnotatet.

Slik Delta ser det vil en heving av aldersgrensen kunne føre til at arbeidsgivere blir mer restriktive i forhold til å ansette eldre arbeidstakere. Videre vil vi i større grad enn i dag risikere å få flere opprivende prosesser der arbeidstaker ikke fungerer i jobben. Ved å opprettholde dagens grense vil vi også bidra til å sikre seniorer en verdig avgang fra yrkeslivet. En heving av aldersgrensen er heller ikke nødvendigvis ensbetydende med at yrkesdeltakelsen blant 70-åringene øker, om ikke det samtidig settes i verk andre tiltak. Delta går derfor imot en heving av dagens aldersgrense.

Departementets forslag innebærer også alternative løsninger, hva gjelder adgangen til å ha lavere bedriftsintern aldersgrense enn lovens grense. Etter Deltas syn bør denne adgangen opprettholdes. Vi ser imidlertid at det kan være fornuftig å stille krav om at aldersgrensen skal være fastsatt i tariffavtale. På denne måten vil ordningen være forankret både hos arbeidsgiver og hos arbeidstakerne, og endringer vil være gjenstand for forhandlinger.

Videre vil et krav om tariffavtale tilfredsstille dagens ulovfestede krav til at de ansatte har kunnskap om aldersgrensen.

Det er en forutsetning at lavere bedriftsintern aldersgrense kombineres med en god tjenstepensjonsordning. Når det gjelder dagens krav til konsekvent praktisering, mener vi at det ikke er behov for å videreføre dette, da det bør være en videre adgang til å fortsette i jobb ved oppnådd aldersgrense også for arbeidstakere som er omfattet av slike ordninger. Vi ser heller ikke noe behov for å innføre en nedre aldersgrense for bedriftsinterne aldersgrenser

dersom det er krav om at aldersgrensen er fastsatt i tariffavtale, og går generelt imot at det innføres en slik nedre grense. Vår konklusjon er at dagens regler om aldersgrenser i arbeidsmiljøloven § 15-13a bør opprettholdes i tråd med Alternativ 4 i høringsforslaget.

5 Høring om endringer i arbeidsmiljølovens og allmenngjøringslovens straffebestemmelser mv.

Delta mener det er viktig at sanksjonsregimet rundt arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven bidrar til effektiv regulering av arbeidslivet. Lovene regulerer områder som kan ha stor betydning for den enkelte arbeidstakers liv og helse, så vel som velferd og økonomi.

5.1 Om forslagene

Delta er enig i regjeringens forslag om økt strafferamme for brudd på arbeidsmiljøloven. Brudd på lovens bestemmelser kan for den enkelte arbeidstaker føre til alvorlige helseskader og dødsfall. Også miljøet rundt arbeidsplassen og utenforstående kan bli skadelidende. Likeledes ønsker Delta velkommen den økte strafferammen for brudd på allmenngjøringslovens bestemmelser.

Delta merker seg at regjeringen ønsker å innføre straffefritak for arbeidsgivers brudd på bestemmelsene i lovens kapittel 8, 9, 12, 13, og 16, samt å utvide straffefritaket i kapittel 14 og 15 til å gjelde kapitlene i sin helhet. Dette er Delta uenig i. Vi mener at endringen vil svekke lovens status og at de nevnte kapitlene vil kunne oppfattes som mindre viktige å overholde. Delta har for eksempel erfaring med at det kan være effektivt å gjøre oppmerksom på straffeansvaret når en arbeidsgiver ønsker å gjennomføre et ulovlig lønnstrekk som strider mot lovens § 14-15.

Bortfall av straffeansvar for store deler av loven vil også ha konsekvenser for eventuell etterforskning. Reglene om foreldelse vil heller ikke gjelde brudd på kapittel 8, 9, 12, 13, 14, 15 og 16.

Delta merker seg at det foreslås at arbeidsgiver skal ha straffefritak for bestemmelser som arbeidstaker kan straffes for: I forslag til endringer i lovtekst er det kun arbeidsmiljølovens § 19-1 som omtales. Paragraf 19-2 *Ansvar for arbeidstakere* foreslås ikke endret. Det vil i så fall gi et skjevt straffeansvar, og er ikke akseptabelt.

5.2 Oppsummering og konklusjon

Delta ønsker ikke endringer i forholdet til hvilke kapitler som omfattes av straffebestemmelser, men er enig i økningen av strafferammen både for arbeidsmiljøloven og for allmenngjøringsloven.

6 Det norske systemet og reguleringer av arbeidsmarkedet

Delta mener demokrati, medbestemmelse og godt partssamarbeid er viktig for å mobilisere arbeidskraft. Dette gjelder også i forhold til arbeidstid. Det er dokumentert gjennom forskning at de som lykkes med godt lokalt partssamarbeid har de beste resultatene blant annet i forhold til deltidspromblematikk. Lovendringer som reduserer tillitsvalgtes, og derigjennom de ansattes, innflytelse er negativt for den norske samarbeidsmodellen og svekker dermed grunnlaget for innovasjon og verdiskapning i Norge.

Vennlig hilsen
Delta

Erik Kollerud (sign)
forbundsleder