



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 48 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven og
allmenngjøringsloven
(arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5			
2	Høring	7			
3	Arbeidstid	10			
3.1	Innledning	10			
3.1.1	Bakgrunn	10			
3.1.2	Hovedlinjer i lovforslaget	10			
3.2	Høring	11			
3.2.1	Generelt	11			
3.2.2	Hovedsynspunkter i høringen	11			
3.3	Generelt om arbeidstid	13			
3.3.1	Arbeidsmiljøloven	13			
3.3.2	Tariffregulering	13			
3.3.3	Arbeidstidsdirektivet	14			
3.3.4	Situasjonsbeskrivelse	14			
3.3.5	Forskning om arbeidstids- ordninger	15			
3.4	Gjennomsnittsberegning av arbeidstid	17			
3.4.1	Gjeldende rett	17			
3.4.2	Departementets høringsforslag ...	18			
3.4.3	Høringsuttalelsene	18			
3.4.4	Departementets vurderinger og forslag	20			
3.4.5	Individuell avtale om gjennom- snittsberegning for midlertidig ansatte	22			
3.5	Tilsynenes samtykke til alternative turnusordninger	23			
3.5.1	Gjeldende rett	23			
3.5.2	Departementets høringsforslag ...	24			
3.5.3	Høringsuttalelsene	25			
3.5.4	Departementets vurderinger og forslag	26			
3.6	Overtid	28			
3.6.1	Gjeldende rett	28			
3.6.2	Departementets høringsforslag ...	29			
3.6.3	Høringsuttalelsene	29			
3.6.4	Departementets vurderinger og forslag	30			
3.7	Beredskapsvakt	32			
3.7.1	Gjeldende rett	32			
3.7.2	Departementets høringsforslag ...	32			
3.7.3	Høringsuttalelsene	33			
3.7.4	Departementets vurdering og forslag	33			
3.8	Søn- og helgedagsarbeid	34			
3.8.1	Gjeldende rett	34			
3.8.2	Departementets hørings- forslag	35			
3.8.3	Høringsuttalelsene	35			
			3.8.4	Departementets vurderinger og forslag	36
			4	Aldersgrenser	39
			4.1	Bakgrunnen for lovforslagene	39
			4.1.1	Innledning	39
			4.1.2	Alder og deltakelse i arbeidslivet – situasjonsbeskrivelse	39
			4.1.3	Forskning om alder og deltakelse i arbeidslivet	40
			4.1.4	EU-rett – Rammedirektivets særbestemmelser om alder – direktiv 2000/78/EF	42
			4.1.5	Aldersgrenser i Norden	44
			4.2	70-årsgrensen i arbeidsmiljø- loven	45
			4.2.1	Gjeldende rett	45
			4.2.2	Departementets høringsforslag ...	46
			4.2.3	Høringsinstansenes syn	46
			4.2.4	Departementets vurdering og forslag	48
			4.3	Lavere bedriftsinterne aldersgrenser	49
			4.3.1	Gjeldende rett	49
			4.3.2	Departementets høringsforslag ...	52
			4.3.3	Høringsinstansenes syn	52
			4.3.4	Departementets vurdering og forslag	54
			4.3.5	Overgangsbestemmelser	57
			5	Innleie – kollektiv søksmålsrett mv.	59
			5.1	Søksmålsrett for fagforeninger om ulovlig innleie	59
			5.1.1	Gjeldende rett	59
			5.1.2	Departementets høringsforslag ...	59
			5.1.3	Høringsuttalelsene	59
			5.1.4	Departementets vurderinger og forslag	60
			5.2	Unntak fra reglene om likebehandling ved tariffavtale – presisering av solidaransvaret for innleier	61
			5.2.1	Gjeldende rett	61
			5.2.2	Departementets høringsforslag	61
			5.2.3	Høringsuttalelsene	61
			5.2.4	Departementets vurderinger og forslag	61
			6	Straff	62
			6.1	Straffansvaret i arbeidsmiljø- loven og allmenngjøringsloven	62

6.1.1	Innledning	62	6.4.3	Høringsuttalelsene	75
6.1.2	Bakgrunn	62	6.4.4	Departementets vurderinger og forslag	77
6.1.3	Gjeldende rett	63			
6.1.4	Rettstilstanden i Sverige og Danmark	64	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	81
6.1.5	Håndhevingspraksis	65	7.1	Arbeidstid	81
6.2	Rekkevidden av straffansvaret i arbeidsmiljøloven	67	7.2	Aldersgrenser	82
6.2.1	Departementets høringsforslag ...	68	7.3	Kollektiv søksmålsrett og unntak fra reglene om likebehandling	83
6.2.2	Høringsuttalelsene	68	7.4	Straff	83
6.2.3	Departementets vurderinger og forslag	69			
6.3	Rekkevidden av straffansvaret i allmenngjøringsloven	73	8	Merknader til de enkelte bestemmelsene	84
6.3.1	Departementets høringsforslag ...	73	8.1	Endringer i arbeidsmiljøloven	84
6.3.2	Høringsuttalelsene	73	8.2	Endringer i allmenngjøringsloven	87
6.3.3	Departementets vurderinger og forslag	74			
6.4	Strafferammene i arbeidsmiljø- loven og allmenngjøringsloven ...	75		Forslag til lov om endringer i arbeidsmiljøloven og allmenn- gjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)	89
6.4.1	Innledning	75			
6.4.2	Departementets høringsforslag ...	75			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 48 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 12. desember 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og sosialdepartementet legger i denne proposisjonen fram forslag til endringer i arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid, aldersgrenser, kollektiv søksmålsrett og straff, og allmenngjøringslovens straffebestemmelser.

Forslagene er en del av regjeringens samlede politikk for å legge til rette for et trygt, fleksibelt og familievennlig arbeidsliv med plass til alle.

Regjeringen er opptatt av at bestemmelsene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven skal kunne gi arbeidstakere og arbeidsgivere noe større fleksibilitet og mulighet til å finne løsninger lokalt. Ny teknologi bidrar til å skape nye arbeidsformer og økt behov for fleksibilitet. Hensynet til helse, miljø og sikkerhet og godt arbeidsmiljø ivaretas ved at lovens ytre rammer for arbeidstid ligger fast.

Forslagene til endringer i arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid gjelder flere bestemmelser. Departementet forslår å øke adgangen til å avtale gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden, og utvider samtidig Arbeidstilsynet

og Petroleumstilsynets adgang til å gi dispensasjoner. Videre foreslås det å øke grensene for pålagt og avtalt arbeidstid noe, beregningsbrøken for beredskapsvakt foreslås endret og adgangen til å arbeide på søn- og helgedager utvides noe.

Regjeringen ønsker å legge til rette for at eldre skal kunne stå lenger i arbeidslivet. Høy arbeidsinnsats er viktig for samfunnet blant annet fordi det bidrar til økonomisk vekst og å finansiere offentlig sektors utgifter. For den enkelte gir arbeid inntekter, og arbeidsplassen er en viktig sosial arena.

Departementet legger nå fram forslag til endringer i arbeidsmiljølovens regler om opphør av arbeidsforhold grunnet alder. Det foreslås å heve lovens alminnelige grense fra 70 år til 72 år. Videre foreslås det at virksomhetenes adgang til å ha (lavere) bedriftsinterne aldersgrenser for opphør som hovedregel ikke kan være lavere enn 70 år. Det vil være adgang til å ha lavere alders-

grense når det er nødvendig av hensyn til helse eller sikkerhet på arbeidsplassen.

Det forventes at levealderen fortsatt vil øke, og stadig flere ønsker å jobbe lengre. En heving av aldersgrensene vil gi en viktig signaleffekt som kan bidra til å øke eldres yrkesdeltakelse i et lengre perspektiv. Regjeringen er opptatt av at det på sikt bør vurderes å ytterligere heve aldersgrensen for adgang til opphør av arbeidsforhold på grunn av alder. Departementet vil derfor legge til rette for en videre gjennomgang av dette området, herunder behovet for tilpasninger i arbeidslivet, i samråd med partene.

Kollektiv søksmålsrett for fagforeninger ved ulovlig innleie ble innført i arbeidsmiljøloven i

2013. Flere har pekt på at reglene om søksmålsrett for fagforeninger om ulovlig innleie bryter med grunnleggende prinsipper i vårt rettssystem. De sterke faglige og juridiske innvendingene som kom frem mot denne bestemmelsen gjør at det fremmes forslag om opphevelse av regelen.

Regjeringen vil bidra til å gjøre det enklere for virksomhetene å overholde lover og regler. Samtidig skal håndhevingen være effektiv. Det foreslås å skjerpe strafferammene for alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Dette er en del av regjeringens samlede innsats mot arbeidslivskriminalitet. Det foreslås å fjerne straffansvaret for de deler av arbeidsmiljøloven hvor overtredelser i praksis ikke er blitt straffeforfulgt.

2 Høring

Departementet sendte den 25. juni 2014 på høring forslag til endringer i følgende regler i arbeidsmiljøloven:

- Arbeidstid
- Midlertidig ansettelse
- Utleie av arbeidstaker fra bemanningsforetak
- Kollektiv søksmålsrett
- Aldersgrenser
- Straffebestemmelser

Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidsforskningsinstituttet
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Direktoratet for arbeidstilsynet
Domstoladministrasjonen
Forbrukerrådet
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Petroleumstilsynet
Regjeringsadvokaten
Riksmekleren
Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
Statens seniorråd
Statistisk Sentralbyrå (SSB)

Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Molde
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Østfold
Institutt for offentlig rett (UiO)
Institutt for privatrett (UiO)
Institutt for samfunnsforskning
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø

Arbeidsretten

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Oslo kommune

Forskningsinstituttet IRIS
Frischsenteret
Helse Midt-Norge RHF
Helse Nord RHF
Helse Sør-Øst RHF
Helse Vest RHF

AFF AS
Akademikerne
Aksjonærforeningen
ALT c/o Industri Energi
Apotekforeningen
Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening
Arbeidersamvirkenes Landsforening
Arbeidsgiverforeningen for samvirkeforetak SAMFO
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Arbeidsmiljøsenderet
Arbeidssøkerforbundet (AFO)
Bedriftsforbundet
CMI (Chr. Michelsens Institutt for Videnskap og Åndsfrihet)
Coop Norge AS
Den Norske Advokatforening
Den Norske Jordmorforening
Elevorganisasjonen (EO)
Finans Norge
Forskningsstiftelsen Fafo
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Handelshøyskolen BI Oslo
HR Norge
Hovedorganisasjonen Virke
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen i Bergen
KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Kommunesektorens organisasjon KS
KS Bedrift
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Lederne
Luftfartens funksjonærforening

Maskinentreprenørenes Forbund	Departementet har mottatt totalt 205 høringsuttalelser i saken, hvorav følgende 146 instanser har hatt merknader:
Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon (NITO)	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Nordlandsforskning	Forsvarsdepartementet
Norges Bondelag	Helse- og omsorgsdepartementet
Norges Farmaceutiske Forening	Justis- og beredskapsdepartementet
Norges Fleridrettsforbund	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Norges Handelshøyskole	Landbruks- og matdepartementet
Norges Handikapforbund	Samferdselsdepartementet
Norges Kommunerevisorforbund	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Norges Kvinne- og familieforbund	Datatilsynet
Norges Lastebileierforbund	Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Norges Rederiforbund	Direktoratet for arbeidstilsynet
Norges Røde Kors	Forbrukerrådet
Norges Skogeierforbund	Jernbaneverket
Norges Taxiforbund	Kystverket
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norsk Brannvernforening	Norges vassdrags- og energidirektorat
Norsk Elektroteknisk Komité	Petroleumstilsynet
Norsk Flygelederforening	Politidirektoratet
Norsk Flygerforbund	Riksadvokaten
Norsk Flytekniker Organisasjon	Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
Norsk Folkehjelp	Statens seniorråd
Norsk institutt for by- og regionforskning	Økokrim
Norsk Journalistlag	Høgskolen i Buskerud og Vestfold
Norsk Kabinforening	NTNU
Norsk Kvinnesaksforening	Universitetet i Bergen
Norsk Landbrukssamvirke	Universitetet i Stavanger
Norsk Regnesentral	Elverum kommune
Norsk Sjøoffisersforbund	Halden kommune
Norsk Skuespillerforbund	Nord-Aurdal kommune
Norsk sosiologforening	Oslo kommune
Norsk yrkeshygienisk forening	Sel kommune
Norske Film, TV- og spillprodusenters forening	Tynset kommune
Norske Meierifolks Landsforening	Haukeland universitetssykehus
Norskog	Helse Sør-Øst RHF
Næringslivets Hovedorganisasjon	Advokatfirmaet Hjort DA
Næringslivets sikkerhetsorganisasjon	Akademikerne
Private Barnehagers Landsforbund Samfunns- og næringslivsforskning	Arbeidsgiverforeningen for samvirkeforetak
Senter for seniorpolitikk	SAMFO
SINTEF Byggforsk	Arbeidsgiverforeningen Spekter
SINTEF Teknologi og samfunn	Arkitektbedriftene i Norge
Sparebankforeningen i Norge	Bedriftsforbundet
Stiftelsen Rogalandforskning	Bodø Senior Høyre
Transportbrukernes Fellesorganisasjon	Dalen arbeiderforening
Transportøkonomisk institutt	Delta
Unio	Den Norske Advokatforening
Virke	
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	
Høringsfristen var opprinnelig 25. september 2014, men ble utsatt til 9. oktober 2014.	

Den Norske Jordmorforening
 Den Norske Revisorforening
 Fagforbundet, lokale avdelinger
 Fellesforbundet, lokale avdelinger
 Fellesorganisasjonen Sør-Trøndelag
 Finans Norge
 Forbundet for Ledelse og Teknikk Høyanger
 Forsvarets Seniorforbund
 Forum for hovedverneombud i heldeforetakene
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 FUS barnehagene as
 Handelshøyskolen BI Oslo
 Heismontørenes Fagforening
 Hovedorganisasjonen Virke
 Hovedverneombudet Lillehammer kommune
 HR-Norge
 Hørselshemmedes Landsforbund
 Industri Energi Studentutvalg
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
 Juristforbundet
 Juss-Buss
 Jussformidlingen i Bergen
 KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesse-
 organisasjon
 Kommunesektorens organisasjon (KS)
 Landslaget for offentlige pensjonister
 Landsorganisasjonen i Norge og ulike lokallag
 Lederne
 Levanger Arbeiderparti
 Maskinentreprenørenes Forbund
 Nedre Eiker Fagforening
 Nordnorske Entreprenørers Service-
 Organisasjon
 Norges Handikapforbund
 Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon NITO
 Norges Kommunistiske Parti Østfold distrikt
 Norges Lastebileierforbund
 Norges Rederiforbund
 Norges Taxiforbund
 Norsk Arbeidsmandforbund Midt-Norge
 Norsk Filmforbund
 Norsk Flygelederforening
 Norsk Flytekniker Organisasjon
 Norsk Industri
 Norsk Journalistlag

Norsk Kvinnesaksforening
 Norsk Skuespillerforbund
 Norsk Tjenestemannslag Forsvaret
 Norsk Transportarbeiderforbund Vedøy avdeling
 Bergen
 Norsk yrkeshygienisk forening
 Norske Autoriserte Regnskapsføreres Forening
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Parat
 Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene
 Private Barnehagers Landsforbund
 Rettspolitisk forening
 Rosenberg Verfts Klubb
 Rødt, lokale avdelinger
 Sammenslutningen av fagorganiserte i energi-
 sektoren (SAFE)
 Samvirke for borgerstyrt personlig assistanse
 (ULOBA SA)
 Seniorsaken
 Senter for seniorpolitikk
 Skolenes Landsforbund Trondheim
 Svelvik Treindustriarbeiderforening
 Titan Arbeiderforening
 Tørkop Kjemisk Tekniske Arbeiderforening
 Unge funksjonshemmede
 Unio
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

I tillegg hadde 71 privatpersoner merknader til forslagene.

Følgende 7 instanser hadde ingen merknader til forslagene:

Klima- og miljødepartementet
 Olje- og energidepartementet
 Utenriksdepartementet
 Domstolsadministrasjonen
 Forbrukerrådet
 Statistisk Sentralbyrå (SSB)
 Arbeidsretten

Høringsforslag, høringsuttalelser og departementets lovforslag for de enkelte temaene gjennomgås nærmere i kapitlene 3–6.

3 Arbeidstid

3.1 Innledning

3.1.1 Bakgrunn

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår i denne lovproposisjonen endringer i arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid.

Arbeidslivet er i stadig endring. Betydningen av å kunne tilpasse arbeidstidsordningene til så vel arbeidsgiver som arbeidstakers behov har økt. Virksomhetene kan ha behov som følger av drift utenfor vanlig dagtid og varierende etterspørsel. Kunder forventer i større grad at tjenester er tilgjengelig store deler av døgnet. Dette forventes også i flere bransjer enn tidligere. Det stilles høye krav til at pasienter og brukere skal ivaretas på en god måte på alle tider av døgnet. Arbeidstakernes ønsker om arbeidstidsordninger varierer etter alder, kjønn og livssituasjon. Mange ønsker større fleksibilitet, samtidig som andre ønsker mer konsentrert arbeidstid og dermed mer sammenhengende fritid. Dette kan for eksempel skyldes ulike familieforhold eller bedre økonomi og dermed større privat handlefrihet. Den teknologiske utviklingen har gjort det enklere for en del arbeidstakere å arbeide andre steder enn på arbeidsplassen og utenfor virksomhetens normale driftstid for å tilpasse seg private forhold.

Regjeringen ønsker å myke opp arbeidsmiljøloven, blant annet når det gjelder gjennomsnittsberegning, alternative turnusordninger og overtid.

3.1.2 Hovedlinjer i lovforslaget

Gjennomsnittsberegning

Departementet foreslår endringer i reglene om gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden. Gjennomsnittsberegning åpner for en fleksibel fordeling av arbeidstiden over bestemte perioder. Reglene gjør det mulig å arbeide utover grensene for alminnelig arbeidstid per dag og uke mot tilsvarende mindre i andre perioder. Gjennomsnittet må imidlertid holdes innenfor lovens grenser for alminnelig arbeidstid.

Departementet foreslår å øke grensen for den daglige arbeidstid ved gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid, fra 9 timer til 10 timer ved avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og fra 10 til 12,5 timer ved avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet.

Departementet foreslår en bestemmelse om at individuell avtale om gjennomsnittsberegning ikke kan gjøres med arbeidstaker som er midlertidig ansatt etter den generelle adgangen til midlertidig ansettelse som er foreslått i proposisjon Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (Adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*.

Tilsynsetatenes adgang til å samtykke til alternative turnusordninger

Departementet foreslår også endringer i bestemmelsene som regulerer Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynets adgang til å gi samtykke til alternative arbeidstidsordninger. I dag har tilsynene adgang til å gi samtykke til en arbeidstid på mer enn 13 timer per døgn og kortere dag- og ukehvile for helse- og omsorgsarbeid og vakt- og overvåkningsarbeid av delvis passiv karakter. Tilsynene kan videre gi samtykke til kortere dag- og ukehvile samt tillatelse til arbeid på søndager og en annen fordeling av de ukentlige fridøgnene, når det er lang avstand mellom arbeidstakers arbeids- og bosted og det har sikkerhetsmessig betydning å legge til rette for en helhetlig regulering av arbeidstidsordningene på arbeidsplassen. Samtykke forutsetter imidlertid at partene i virksomheten ikke har kompetanse til å etablere den aktuelle arbeidstidsordningen ved tariffavtale.

Departementet foreslår å utvide tilsynenes myndighet for helse- og omsorgsarbeid, vakt- og overvåkningsarbeid av delvis passiv karakter og de ovenfor nevnte pendlersituasjoner, til å gjelde også når partene har kompetanse til å etablere ordningen ved tariffavtale.

Overtid

Departementet foreslår endringer i reglene om overtid. Forslaget innebærer at grensene for hvor mye overtid som kan arbeides per sju dager og fire sammenhengende uker, økes noe. Dette gjelder både overtid etter pålegg fra arbeidsgiver, lokal avtale med tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet og tillatelse fra Arbeidstilsynet. Departementet foreslår videre at det innføres en begrensning i det antall timer det kan arbeides i løpet av en uke i de tilfeller overtid benyttes i kombinasjon med lokal avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden.

Beredskapsvakt

Departementet foreslår en endring i reglene om beredskapsvakt. For beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet skal i dag som hovedregel minst 1/5 av vakten regnes med i den alminnelige arbeidstiden. Departementet foreslår å endre hovedregelen, slik at mellom 1/5 og 1/8 av slike vakter skal regnes med i den alminnelige arbeidstiden. Departementet foreslår å videreføre partenes adgang til å fravike hovedregelen. Departementet foreslår å gjøre Arbeidstilsynets adgang til å fastsette beregningsmåte noe større.

Søn- og helgedagsarbeid

Departementet foreslår endringer i reglene om arbeid på søn- og helgedager. Forslaget innebærer å snu utgangspunktet i loven slik at arbeid på søn- eller helgedag skal være tillatt når arbeidets art gjør det nødvendig. Når det gjelder hvor ofte eller tett det kan arbeides søn- og helgedager, skal arbeidsgiver og arbeidstaker fortsatt kunne avtale gjennomsnittsberegning av søn- og helgedagsarbeidet, slik at arbeidstaker i gjennomsnitt har arbeidsfri annenhver søn- og helgedag. Departementet foreslår å utvide grensen for antall søn- og helgedager som kan arbeides etter hverandre ved avtale, slik at ukefridagen hver sjette uke skal falle på en søn- eller helgedag i stedet for hver tredje.

3.2 Høring

3.2.1 Generelt

Arbeids- og sosialdepartementet sendte 25. juni 2014 på høring forslag til endringer i reglene om gjennomsnittsberegning, Arbeidstilsynets kompetanse til å samtykke til alternative turnusordnin-

ger, overtid, beredskapsvakt og søn- og helgedagsarbeid.

Høringsfristen var opprinnelig 25. september, men ble utsatt til 9. oktober 2014.

Høringsbrevet ble sendt til høringsinstansene gjengitt i kapittel 2. Departementet har mottatt 206 høringsuttalelser knyttet til forslagene, de fleste fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, ulike departementer og andre offentlige etater. I punkt 3.2.2 gis en kort oversikt over hovedsynspunktene på forslagene om arbeidstid i høringen. Det vil bli redegjort mer detaljert for høringsinstansenes syn i forbindelse med gjennomgangen av de konkrete forslagene.

3.2.2 Hovedsynspunkter i høringen

Arbeidstakerorganisasjonene

LO kan ikke se at det foreligger grunner til å endre arbeidstidsbestemmelsene. Etter *LOs* oppfatning fremstår norsk arbeidsliv som effektivt, fleksibelt og konkurransedyktig. Endringsforslagene innebærer en styrking av arbeidsgiver, og dermed mindre forutsigbarhet og fleksibilitet og større press for de ansatte. Den enkeltes innflytelse over egen arbeidssituasjon svekkes. De foreslåtte endringene vil også svekke de verneformål loven er ment å ivareta, og er i strid med målet om et inkluderende arbeidsliv og de kan føre til utstøting for arbeidstakere som ikke klarer et tøft arbeidsliv. Videre mener *LO* at endringsforslagene vil føre til svekket integrerings- og likestillingspolitikk, og savner en grundig analyse av forslagenes virkning på sistnevnte. *LO* viser dessuten til at lange arbeidsøkter øker risikoen for ulykker, feilhandlinger, helseskader mv., men dette er tillagt liten vekt i høringsnotatet og begrunnelsene bygger på en selektiv og ufullstendig gjengivelse av forskningen. *LO* reagerer på at kostnadshensyn for virksomhetene brukes som argument for å svekke vernet for arbeidstakerne. *LO* viser også til at utfordringene i arbeidslivet ikke løses ved å svekke fagforeningenes rolle og ansvar. Endringene vil tjene virksomhetene i det uorganiserte arbeidslivet ved at de kan konkurrere på dårlige vilkår ettersom den organiserte delen er omfattet av tariffavtaler som gir redusert effekt av endringene. Lovforslagene er et angrep på trepartssamarbeidet og den norske modellen.

Unio viser til at forslagene vil svekke partenes rolle. Dagens ordning, med lokale løsninger eller på overordnet nivå, har gitt nødvendig fleksibilitet og jevnbyrdighet i beslutningsprosessene. *Unio* mener at gjeldende lovverk åpner for vidtrek-

kende unntak, og dermed for å etablere ordninger som er tilpasset ulike virksomheter. Dette handlingsrommet utvides ikke av forslagene. *Unio* mener det er dårlig belegg for å hevde at alternative arbeidstidsordninger stoppes av sentrale fagforeninger, tvert i mot innvilges de fleste søknader, jf. Fafos rapport fra 2010. Arbeidstidsordninger med lange vakter, kort hvile og press på overtid vil kunne føre til utstøting av arbeidstakere med redusert arbeidsevne. I tillegg viser *Unio* til at endringene er betenkelige ut fra et likestillingsperspektiv. *Unio* peker videre på at gode arbeidstidsordninger er en svært viktig forutsetning for å redusere risiko for feil. Forslaget bidrar etter *Unios* syn også til en nedbygging av søndag som en allmenn fridag. *Unio* viser dessuten til at forslagene til endringer i arbeidstidsbestemmelsene må ses i sammenheng med forslaget om å utvide adgangen til å benytte midlertidige ansettelser; denne kombinasjonen kan samlet gi et resultat som er belastende for arbeidstaker.

YS er opptatt av at arbeidsmiljøloven skal ivareta vernet av arbeidstakerne og partssamarbeidet, og de foreslåtte endringene svekker arbeidsmiljøloven som en vernelov. Etter *YS'* syn kommer økt fleksibilitet i hovedsak arbeidsgiversiden til gode og er i liten grad etterspurt av arbeidstakersiden.

Akademikerne fremhever at god balanse mellom arbeid og fritid er viktig for den enkeltes velferd, og at arbeidstidsbestemmelsene må redusere risikoen for sosiale og helsemessige belastninger, og sikre godt vern, velferd og helsefremmende rammebetingelser. *Akademikerne* mener at alle arbeidstakere bør omfattes av arbeidstidsbestemmelsene, og beklager at unntakene for arbeidstakere i ledende og særlig uavhengige stillinger ikke er vurdert. *Akademikerne* fremhever følgende som overordnede premisser for endringer i arbeidstidsreglene; det er ikke ønskelig at heltidsansatte skal jobbe mer enn i dag, økt fleksibilitet må basere seg på avtale, altså verken utvidelse av arbeidsgivers styringsrett eller Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang, og endringene i arbeidstidsbestemmelsene må ses i sammenheng med øvrige forslag til endringer i arbeidsmiljøloven, særlig forslaget knyttet til midlertidige ansettelser. *Akademikerne* mener det ikke bør åpnes for individuelle avtaler om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden når stillingsvernet er svakt, men forbeholdes ansatte som er fast ansatt.

Arbeidsgiverorganisasjonene

NHO er positive til forslagene, og mener de vil bidra til at virksomhetene kan få brukt tilgjengelig

arbeidskraft mer rasjonelt, med økt produktivitet som resultat. Etter *NHOs* syn ivaretar forslagene til endringer vernehensyn samtidig som regelverket moderniseres. *NHO* viser til at forholdene i arbeidslivet har endret seg betraktelig siden de hensynene som dagens lovverk bygger på ble innført. *NHO* viser blant annet til at det er et økende behov for arbeidstidsordninger som tar hensyn til arbeidstakernes krav til fleksibilitet og virksomhetenes etterspørsel etter arbeidskraft. Ifølge *NHO* kan kompliserte og detaljerte regler føre til at den tilgjengelige arbeidskraften ikke blir benyttet på den mest hensiktsmessige og produktive måten. *NHO* mener større grad av tilpasning til den ansattes behov kan gjøre at enkelte velger å jobbe mer.

KS er positive til forslagene til endringer i arbeidstidsbestemmelsene, men støtter ikke de foreslåtte endringene i reglene for søn- og helgedagsarbeid.

Virke støtter forslagene til endringer i reglene om overtid og beredskapsvakt. *Virke* ønsker imidlertid større rom for avtaler for gjennomsnittsberegning enn høringsforslaget legger opp til, mens forslaget om å utvide Arbeidstilsynets godkjenning av avtaler om gjennomsnittsberegning støttes. Når det gjelder forslag til endringer i reglene om søn- og helgedagsarbeid, ønsker *Virke* at kravet om fri annenhver søndag fjernes.

Spekter er også positive til de foreslåtte endringene i arbeidstidsbestemmelsene, og mener de signaliserer et skritt i riktig retning for å få til arbeidstidsordninger som kan gi mer forutsigbare driftsforhold, flere heltidsstillinger og ordninger tilpasset både den enkelte ansatte og virksomhetenes behov. *Spekter* mener likevel at forslagene ikke går langt nok ettersom arbeidsmiljølovens system for etablering av arbeidsplaner blir videreført. *Spekter* viser i den forbindelse til at det fortsatt vil være slik at de lokale tillitsvalgte har vetorett ved oppsett av arbeidsplaner når det er nødvendig med avtaler.

Øvrige høringsinstanser

Arbeidstilsynet er bekymret for de helse- og sikkerhetsmessige konsekvensene av forslagene til endringer i arbeidstidsbestemmelsene. *Arbeidstilsynet* peker på at lange arbeidsdager kan være skadelige selv om totalbelastningen per år ikke øker. *Arbeidstilsynet* fremhever særlig at kombinasjonen av økt adgang til å ansette midlertidig og økt mulighet for lengre arbeidsdager kan gi et uheldig resultat for utsatte grupper som unge og arbeidsinnvandrere.

Ifølge *Petroleumstilsynet* vil de foreslåtte endringene i arbeidstidsbestemmelsene kunne føre til intens arbeidspress i både korte og lengre perioder, noe som kan ha uheldige konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet. Videre mener *Petroleumstilsynet* at forslagene forsterker den asymmetriske relasjonen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver når ansvaret for grensesetting legges til den enkelte arbeidstaker. *Petroleumstilsynet* anser det videre som uheldig for trepartssamarbeidet hvis tilsynsetatene skal overprøve arbeidstakerorganisasjonenes dispensasjoner.

STAMI peker på at lange arbeidsdager i seg selv ikke er noe som nødvendigvis gjennomgående øker arbeidsmiljørisikoen, ettersom dette til enhver tid må ses i sammenheng med arbeidets innhold og kontekst. *STAMI* viser i tillegg til at det er store individuelle forskjeller knyttet til sårbarhet og personlige preferanser. *STAMI* viser til at lokalt forankrede beslutninger knyttet til arbeidstidsbestemmelsene kan bidra til at kunnskap om lokale forhold legges til grunn ved risikovurderingene. Samtidig peker *STAMI* på at det ikke kan forventes at lokale arbeidsgivere eller tillitsvalgte generelt har tilstrekkelig kompetanse om til dels kompliserte arbeidshelseforhold til å kunne foreta kvalitetssikrede risikovurderinger. Forskningen viser at lange arbeidsdager gir økt ulykkesrisiko, psykiske plager, og sannsynligvis muskel- og skjelettplager og hjerte- og karsykdommer. Videre viser forskning at natt- og skiftarbeid gir søvnforstyrrelser, økt risiko for ulykker og nedsatt funksjon eller yteevne. Ifølge *STAMI* er det vanskelig på et vitenskaplig grunnlag å kvantifisere i hvilken grad endringsforslagene vil medføre økt risiko for skader, ulykker og sykdom. Det er en svakhet ved mye av forskningslitteraturen på arbeidstidsordninger og helse at kombinasjonen av arbeidstid og arbeidsinnhold ofte ikke er godt nok studert, selv om dette opplagt har påvirkning på spesielt ulykkesrisiko. Men med en betydelig praktisering av disse endringene mener *STAMI* at det vil måtte påregnes en økning av risikoen. *STAMI* påpeker dessuten at forslaget om økt dispensasjonsadgang vil stille økte krav til tilsynenes arbeidsmedisinske kompetanse.

3.3 Generelt om arbeidstid

3.3.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidstidsbestemmelsene skal sikre at arbeidstakerne har en arbeidstid som ikke påfører dem og deres familie unødige helsemessige og sosiale belastninger. Reglene skal imidlertid balansere en

rekke ulike hensyn. Vernehensynene må avveies mot behovet for at virksomhetene skal kunne organisere driften effektivt og lønnsomt, og at offentlige virksomheter skal kunne fylle sine funksjoner. Dette har igjen betydning for kunder og brukere.

Etter arbeidsmiljøloven § 10-2 første ledd gjelder et overordnet krav om at arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhets hensyn. Arbeidsmiljølovens arbeidstidskapittel inneholder videre bestemmelser som blant annet gir rammer for arbeidstidens lengde og plassering, vilkår for nattarbeid og overtid og krav til hvileperioder. Lovens bestemmelser er i utgangspunktet ufravikelige, og unntak kan bare avtales der det er gitt uttrykkelig adgang til det. Avtaler kan inngås på ulike nivåer, med ulike rammer på hvert nivå. Det kan inngås avtale individuelt med den enkelte arbeidstaker, lokalt med tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet eller med arbeidstakerorganisasjoner med innstillingsrett (det vil si fagforening med over 10 000 medlemmer og de forhandlingsberettigede hovedsammenslutningene i statlig sektor). I tillegg til slike avtaler åpner loven i enkelte tilfeller for at Arbeidstilsynet kan tillate at normalreglene fravikes.

3.3.2 Tariffregulering

Arbeidsgiver kan avtale unntak fra lovens bestemmelser om arbeidstid både med arbeidstakerorganisasjoner med innstillingsrett og med de lokale tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet. Mange tariffavtaler har egne bestemmelser om arbeidstid.

Et viktig eksempel på at avtaler i stor grad erstatter lovens normalregler, er at daglig og ukentlig arbeidstid for de fleste arbeidstakere i Norge er lavere enn det arbeidsmiljøloven fastsetter som alminnelig arbeidstid. Arbeidstidsreduksjonen som ble avtalt i 1987 medførte at de fleste arbeidstakere omfattet av tariffavtaler fikk en arbeidstid på 37, 5 timer per uke og 7,5 timer per dag.

De ulike reguleringene i tariffavtaler vil kunne ha stor betydning for i hvilken grad eventuelle lovendringer har effekt. Nye lovbestemmelser må ses i sammenheng med de eksisterende tariffavtalene for å fastslå lovendringenes betydning i de ulike tariffområdene. Endringer i tariffavtaler for eventuelt å tilpasse innholdet til lovendringer, må skje etter avtale mellom partene i tariffavtalen.

3.3.3 Arbeidstidsdirektivet

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/88/EF av 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med organiseringen av arbeidstiden (arbeidstidsdirektivet) setter rammer for den nasjonale handlefrihet når det gjelder organiseringen av arbeidstiden. Direktivet inneholder minimumsregler som har til formål å forbedre arbeidstakernes arbeidsvilkår og verne arbeidstakernes helse og sikkerhet.

Direktivet fastsetter rammer for den samlede ukentlige arbeidstid. Som hovedregel skal ukentlig arbeidstid, inkludert overtid, ikke overstige 48 timer per uke i gjennomsnitt. Beregningsperioden for gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid kan som hovedregel være høyst fire måneder. Videre har direktivet regler om pauser og daglig og ukentlig hviletid. Arbeidstakerne har som hovedregel krav på en pause dersom arbeidsdagen er lenger enn seks timer. Hovedregelen om daglig hviletid er minst 11 timer sammenhengende innenfor hver 24 timers periode. Den ukentlige hvileperioden skal i utgangspunktet være en sammenhengende periode på minst 24 timer i tillegg til den daglige fritiden på 11 timer, det vil si 35 timer til sammen.

Etter direktivet er det vid adgang til å gjøre unntak fra sentrale bestemmelser gjennom lov, forskrift eller administrative bestemmelser eller avtale mellom arbeidslivets parter. Dette omfatter blant annet bestemmelsene om hviletid, perioden for gjennomsnittsberegning av ukentlig arbeidstid og nattarbeid. Direktivet har et system for unntak fra hovedreglene som innebærer at partene gjennom avtaler generelt har videre unntaksadgang enn myndighetene gjennom lov eller forskrift. Arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid anses å være i samsvar med direktivet.

3.3.4 Situasjonsbeskrivelse

Om lag sju av ti norske yrkesaktive oppgir å ha arbeidstid mellom klokken 06.00 og 18.00. Utviklingen i faktisk arbeidstid i Norge er relativt stabil. For menn har arbeidsuken i gjennomsnitt blitt en time kortere, fra 39 til 38 timer i perioden 1996–2014. For kvinnene har arbeidsuken i gjennomsnitt økt med to timer fra 29 til 31 timer i samme periode.

I hele yrkesbefolkningen arbeider om lag sju av ti heltid. I perioden 1996–2014 har andelen kvinner som jobber heltid økt, fra 55 prosent til nesten 63 prosent. Samtidig har det vært en nedgang i andelen kvinner som jobber kort deltid, fra 21 til 16 prosent, mens det har vært en svært sta-

bil andel kvinner som jobber lang deltid. Menns heltidsandel har i samme periode gått noe ned, fra om lag 90 prosent til 87 prosent. Utbredelsen av skift- og turnusarbeid har økt jevnt de siste 15 årene, og andelen skift- og turnusarbeidere i Norge er i dag på 24 prosent. Størst økning er det i helse- og omsorgsnæringen og i varehandelen. Skift- og turnusarbeid er også utbredt blant ulike føyeryrker, skipsbefal, flygere, servicepersonell og prosessoperatører i olje- og gassindustrien.

En tredjedel av alle ansatte jobber regelmessig utenom ordinær dagtid (mandag-fredag, kl 06-18) i sin hovedjobb. Dette er mest utbredt innenfor overnattings- og serveringsvirksomhet, transport, helse- og sosialtjenester og varehandel. Ti prosent av alle ansatte sier de jobber regelmessig på søndager. Den vanligste formen for regelmessig arbeid utenom ordinær dagtid er skift eller turnus (73 prosent i 2013). 53 prosent av de ansatte under 25 år oppgir at de jobber utenom ordinær dagtid. Også i denne aldersgruppen er dette mer utbredt blant kvinner enn blant menn; 62 prosent av kvinnene i alderen 15-24 år oppgir at de jobber utenom ordinær dagtid, mens tilsvarende andel blant menn er 43 prosent. Det er spesielt helge- og/eller kveldsarbeid som er mest utbredt blant de ansatte i denne alderen, oftest i kombinasjon med skole og utdanning. Andelen som jobber utenom ordinær dagtid er høy i en del næringer hvor deltidsarbeid er svært utbredt. Derfor blir andelen som jobber utenom ordinær dagtid høy blant de deltidsansatte.

Departementet kjenner ikke til nyere tall når det gjelder omfang av bruk av overtid i Norge. Tall fra AKU 2005, viser imidlertid at 21 prosent av de heltidsansatte arbeidet overtid i 2. kvartal 2005. Andelen var 24 prosent for menn og 17 prosent for kvinner. Overtidstimetallet tilsvarte 68 000 heltidsjobber, eller 4,7 prosent av alle ukeverk utført av heltidsansatte. Overtidsandelen totalt sett har holdt seg stabil siden 2000. Andelen som arbeidet overtid var høyest innenfor finanstjenester (31 prosent), deretter følger engroshandel (30 prosent), samt olje- og gassutvinning (29 prosent). Med overtid menes her arbeidstid utover avtalt arbeidstid for heltidsansatte, utført i løpet av en spesifisert uke.

I Norge er det vanlig å definere en arbeidsuke som lang når den overstiger 45 timer per uke. Om lag 17 prosent av alle yrkesaktive eller nærmere 400 000 personer oppgir å ha lange arbeidsuker i Norge, og om lag halvparten av disse oppgir at det er overtid som de ikke får kompensert for i form av lønn eller avspasering. Lange arbeidsuker er mest vanlig blant ulike grupper av ledere, men

også i primæryrkene og i ulike sjåføryrker. Også yrkesgruppene advokater og leger, psykologer, tannleger etc. har forholdsvis lange arbeidsuker. Innenfor disse gruppene oppgir mellom 33 og 44 prosent at de jobber lange uker.

Sysselsatte opplever i varierende grad å ta med seg arbeidet hjem. De færreste sysselsatte blir daglig kontaktet per telefon av noen fra arbeidsplassen utenom arbeidstid med henvendelser eller forespørsler som er knyttet til arbeidet deres, kun 5 prosent. Mer vanlig er det å lese og svare på arbeidsrelatert e-post utenom arbeidstid, 18 prosent gjør dette hver dag. 16 prosent holder seg daglig oppdatert på annen elektronisk informasjon, slik som blogger, sosiale medier, vaktlister og annet. Nær halvparten av ledere leser og svarer daglig på arbeidsrelatert e-post, og rundt én av tre holder seg daglig oppdatert på elektronisk informasjon utenom arbeidstid (Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø, SSB 2014).

Tall fra nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse (NOA) ved Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) viser at norske yrkesaktive er blant dem i Europa som i størst grad rapporterer at arbeidstiden er godt tilpasset familielivet og sosiale forpliktelser. Dette forklares først og fremst med den høye andelen deltidsarbeid og kortere arbeidsuker. Fleksitid og forutsigbarhet er også trekk ved det norske arbeidsmarkedet som regnes som fordelaktig for balansen mellom arbeid og familien. Blant dem som arbeider skift, er det høyere andel som opplever ubalanse mellom arbeid og familie- og privatliv (Aagestad 2012).

3.3.5 Forskning om arbeidstidsordninger

Hovedfunn

Forskning over lang tid har vist at arbeidstidsordninger som skiftarbeid og nattarbeid kan innebære store helsebelastninger, samt øke risikoen for arbeidsskader og ulykker. Det er internasjonal vitenskapelig konsensus om at spesielt nattarbeid og arbeidsdager utover 12 timer er særlig forbundet med forhøyet helse- og ulykkesrisiko. Forskningen er likevel ikke entydig, og det er størst usikkerhet knyttet til eksponeringsgraden av lang arbeidstid og skiftarbeid, det vil si blant annet hvor lenge arbeidstakerne har vært i den aktuelle arbeidstidsordningen. Hva slags type arbeid og hvilke eventuelle belastninger man har vært utsatt for i arbeidstiden er også av særlig betydning for risiko. Arbeidstidens sosiale konsekvenser oppfattes også som viktige, særlig for familieliv. Arbeidstidsordninger med lange

arbeidsperioder har også utvidede friperioder, som kan gi rom for restitusjon, hvile og sosial tid. Noen studier tyder på at friperiodene kan kompensere for ulempene ved de utvidede arbeidsperiodene, men her er det behov for mer forskning. Hvorvidt arbeidstidsordningene fører til helseproblemer, har også sammenheng med hvor mye innflytelse og kontroll arbeidstakerne har når det gjelder arbeidsvilkårene. Fleksible løsninger og innflytelse på egen arbeidstid kan redusere de negative virkningene av arbeid utenfor normal arbeidsdagen.

Arbeidstid og helse

STAMI har i 2008 og 2014 samlet og gjennomgått kritisk all relevant publisert internasjonal vitenskapelig litteratur på området arbeidstid og helse (Lie m.fl. 2014). Funnene i dette kapittelet er i hovedsak basert på denne studien.

Det er sterke holdepunkter for at både lang arbeidstid, nattarbeid og roterende skift påvirker sikkerhet, skader og ulykker i arbeidslivet. Dette underbygges av observasjoner av at yteevnen blir gradvis redusert ved arbeid utover normal arbeidstid med påfølgende økt risiko for feilhandlinger. Studier indikerer at risikoen øker ved arbeid utover åtte timer per dag, men effekten er tydeligere ved lange arbeidsøkter utover ti timer og tydeligst ved økter over tolv timer. I slike tilfeller er det studier som viser en dobling av ulykkesrisikoen. Nattarbeid alene gir også økt risiko, og roterende skiftarbeid øker risikoen mer enn nattskift, med bakoverroterende skift som den mest uheldige ordningen. Det er i tillegg dokumentert at overtid er relatert til større risiko for ulykker og feil i arbeidet. Det er kjent at risikoen for feilhandlinger øker langt mer enn proporsjonalt med økningen av varigheten av arbeidsdagen. Som et gjennomsnitt, øker risikoen med 50 % ved ti timers skift sammenlignet med åtte timer, og med 100 % ved 12 timers skift sammenlignet med åtte timer. Lang arbeidstid og økt risiko for feilhandlinger og ulykker må til enhver tid ses i sammenheng med arbeidets innhold og kontekst. Økt risiko for feilhandlinger vil være mest problematisk i risikoutsatte yrker. En av fire i Norge har en arbeidssituasjon der de mesteparten av tiden kan sette eget eller andres liv i fare ved feilhandlinger. For noen yrker, som sykepleiere, operatører og sjåførere, gjelder dette mer enn halvparten av arbeidstakerne.

Det er godt dokumentert at både lange arbeidsøkter og skift- og nattarbeid øker risikoen for hjerte- og karsykdom, og at skift- og nattarbeid øker risikoen for diabetes. Lange arbeidsøkter ser

dessuten ut til å øke risikoen for dødelighet av hjerte- og karsykdommer.

Forskning som vurderer ulike skiftsystem, konkluderer nokså entydig med at et skiftsystem som roterer forover er bedre enn et som roterer bakover. Med hensyn til lange arbeidsøkter er resultatene fra studier ikke entydige, men særlig i forbindelse med lange nattskift ser det ut til å være helt avgjørende med lange hvilepauser, og tilstrekkelig antall hviletimer før skiftet. Videre viser studier at risikoen for innsøvningsvansker og for lite søvn er fordoblet ved arbeidsuker med 55 timer eller mer versus arbeidsuker med 35–40 timer. Risikoen øker også med gjentatte lange skift. Daglig og ukentlig overtid i kombinasjon med lange arbeidsøkter ser også ut til å øke risikoen for tretthet.

Lang arbeidstid kan gi lettere psykiske plager, og det er dokumentert at risikoen for depresjon øker ved lange arbeidsdager og -uker, og forsterkes ytterligere hvis det ofte jobbes lange uker. Skift- og nattarbeid i kombinasjon med lav innflytelse på egen arbeidstid ser ut til å gi dårligere mental helse. Motsatt kan fleksible løsninger og innflytelse på egen arbeidstid redusere de negative virkningene av skiftarbeid.

Av andre konsekvenser for helse finner mange studier en sammenheng mellom nattarbeid og økt risiko for brystkreft. Nye studier viser økt brystkreftfrisiko blant kvinner som har jobbet mange år i skiftordninger med mange netter i strekk.

Kunnskapen vi har er mangelfull på sammenhenger mellom overtid og eventuelle helsekonsekvenser. Ulike mål på overtid blir i flere studier knyttet til flere negative helseutfall, med overvekt på subjektive helseplager (NIOSH 2004-143). De fleste studier varierer med hensyn til hvordan lang arbeidstid blir definert, og hva slags utfall som er vurdert. Grensene for når det oppstår ugunstige effekter, er dermed ikke entydige. Det er heller ikke avklart om det finnes en kritisk overtidsgrense.

Arbeidstidsordninger med lange arbeidsperioder har også utvidede friperioder, som kan gi rom for restitusjon, hvile og sosial tid. Det finnes lite dokumentasjon på hvordan friperiodene innvirker på medisinsk helse, likeledes når det gjelder langturnus innen pleie- og omsorgsarbeid. Noen studier tyder på at friperiodene kompenserer for ulempene ved de utvidede arbeidsperiodene, men her er det behov for mer forskning.

Arbeidstid og privatliv

Vi har i dag flere studier som ser på sosiale konsekvenser av lange arbeidsøkter (Moen m.fl. 2011).

STAMI (2014), fant at mye talte for at «*sammenpressede arbeidsuker*», det vil si uker med om lag 37,5 timers arbeidstid fordelt på vakter på 10-12 timer, hadde ingen eller positiv effekt på søvnmønster, helse eller familieliv. Blant studier som har undersøkt *lange arbeidsuker*, er det sterke holdepunkter for at dette er negativt for balansen mellom arbeid og privatliv (Caruso 2006). Dette gjelder for studier der bare kvinner eller begge kjønn er inkludert. Enkelte studier som bare omfatter menn, finner ingen sammenheng mellom arbeidsperiodens lengde og påvirkning på balansen mellom arbeid og privatliv.

Studier som undersøker arbeidsøktens plassering på døgnet finner sterk støtte for at arbeid utenfor normalarbeidsdagen har en negativ innvirkning på balansen mellom arbeid og privatliv (Albertsen m.fl. 2007). Dette er blant annet målt som konfliktnivå mellom arbeid og familie, tilfredshet hos familien, konflikter knyttet til hobbyer, samt tid til familie og egne sysler. Arbeidstidsordninger som ligger utenfor normalarbeidsdagen kan føre til sosial marginalisering, fordi de ikke passer overens med den typiske organiseringen av sosiale aktiviteter. Forskningen tyder på at kjønn spiller en viktig rolle for hvordan balansen mellom arbeid og privatliv oppfattes. Kvinner, spesielt med barn, føler at skiftarbeid påvirker balansen negativt i større grad enn menn. Dette knyttes til ansvar for husarbeid, og at kvinner tar et større familieansvar (Bergene m.fl. 2013). Samtidig har flere studier vist at skiftarbeidende fedre bruker mer tid med barna enn dagarbeidende fedre (Albertsen m.fl. 2007). Arbeid utenfor normalarbeidsdagen ser imidlertid ut til å ha en negativ innflytelse på barns prestasjoner og velbefinnende. Når det gjelder ulike typer skiftordninger og deres innvirkning på sosiale forhold, er det gjort færre studier. Men det antydes at ordninger som roterer framover er å foretrekke framfor ordninger som roterer bakover, og at permanente skift er å foretrekke framfor roterende skift.

Andre forskningsfunn

Flere enkeltstudier rapporterer om fordelaktige sammenhenger mellom alternative arbeidstidsordninger og egenrapporterte helseeffekter (Olberg & Nicolaisen 2013; Moland & Bråthen 2012). Studiene omhandler blant annet langturnuser med intensive eller komprimerte arbeidsperioder og vakter opp mot 13 timer per døgn som avsløses med lange friperioder. Disse studiene viser også til økt trivsel og bedre arbeidsmiljø, fornøyde brukere, samt mindre stress både på jobb og i pri-

vatlivet for arbeidstakerne. En viktig forutsetning for at disse arbeidstidsordningene lykkes, ser ut til å være arbeidstakernes innflytelse og medbestemmelse over egne arbeidsvilkår.

Flere internasjonale studier viser at innflytelse på arbeidstiden i forbindelse med skiftende arbeidstid kan ha positiv innvirkning på balansen mellom arbeid og privatliv (Aagestad 2012). Innflytelse gir blant annet større mulighet for å tilpasse arbeidshverdagen til familiens behov. Regelmessighet i arbeidstiden virker også positivt på balansen mellom arbeid og familieliv og privatliv for arbeidstakerne.

Behov for mer forskning

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 har påvirkning på risiko for uhelse, skader og ulykker. Her er det fortsatt store kunnskapsbehov. Det finnes også for lite kunnskap om sammenhenger mellom arbeidstidsordninger med periodevis særlig utvidet arbeidstid og helse for arbeidstakere som går i slike over lengre tid. Eksempelvis har man begrenset kunnskap om hvorvidt 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 vil eksempelvis ikke mange påfølgende dager fri og restitusjon forebygge helseproblemer som for eksempel hjerte- og karsykdommer og diabetes. Dette er et område som krever fortsatt forskning og kunnskapsutvikling.

Vurdering av forslagene

Departementet vil vise til omtalen av dette under de enkelte forslagene. Departementet mener at de ulike forslagene både enkeltvis og samlet ikke endrer rammene for arbeidstid på en måte som støter mot det som er påpekt i forskningen om forholdet mellom arbeidstid og helse.

Departementet mener forslagene gjør det mulig å ivareta de vernehensynene som ligger til grunn i arbeidsmiljøloven i dag. Hoveddelen av forslagene er økt adgang for arbeidstakerne og deres tillitsvalgte til å inngå avtale om en noe større tilpasning av arbeidstiden, i all hovedsak innenfor de samme rammer for ukentlig arbeidstid, hviletid og arbeidstid per år som i dag. Depar-

tementet forutsetter at partene før de inngår slike avtaler legger vekt på hensynet til helse og sikkerhet. Departementet foreslår i tillegg, blant annet på bakgrunn av innspill i høringsrunden, enkelte begrensninger som vil bidra til å sikre hensynet til arbeidstakernes helse og sikkerhet. Dette er omtalt under de enkelte forslag.

Hviletidsbestemmelsene og andre ytterrammer, som for eksempel maksimalgrensen for overtid per år, videreføres uendret. Dette er viktige begrensninger for å ivareta hensynet til arbeidstakernes vern.

3.4 Gjennomsnittsberegning av arbeidstid

3.4.1 Gjeldende rett

Alminnelig arbeidstid § 10-4

Arbeidsmiljøloven § 10-4 har bestemmelser om den alminnelige arbeidstidens lengde. Hovedregelen er at den alminnelige arbeidstiden ikke må overstige ni timer i løpet av et døgn og 40 timer i løpet av sju dager, jf. § 10-4 første ledd.

Fra dette utgangspunktet er det gitt flere unntak, som både kan gi kortere og lengre alminnelig arbeidstid. Blant annet har visse typer skift- og turnusarbeid en lovbestemt alminnelig ukentlig arbeidstid ned til 38 eller 36 timer, jf. § 10-4 fjerde, femte og sjette ledd. For arbeid som helt eller i det vesentlige er av passiv karakter, kan den alminnelige arbeidstiden forlenges med inntil halvparten av de passive periodene, men ikke mer enn to timer i løpet av 24 timer og ti timer i løpet av sju dager, jf. § 10-4 andre ledd.

Gjennomsnittsberegning § 10-5

Reglene om gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden i § 10-5 åpner for en annen og mer fleksibel fordeling av arbeidstiden over bestemte perioder. Bestemmelsen gjør det mulig å arbeide utover grensene for alminnelig arbeidstid per dag og uke mot tilsvarende mindre i andre perioder. Gjennomsnittet må imidlertid holdes innenfor lovens grenser for alminnelig arbeidstid.

Gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden kan gjøres ved:

1. Individuell avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Arbeidsgiver og arbeidstaker kan skriftlig avtale at den alminnelige arbeidstid kan ordnes

Tabell 3.1 Gjeldende grenser for gjennomsnittsberegning

	Maks alminnelig arbeidstid per dag inntil	Maks alminnelig arbeidstid per uke inntil	Tidsperiode for gjennomsnittsberegning
Individuell avtale	9 t	48 t	52 uker
Lokal avtale med tillitsvalgt i virksomhet bundet av tariffavtale	10 t	48 t/8 uker Ikke over 54 t noen enkelt uke	52 uker
Samtykke fra Arbeidstilsynet	13 t	48 t/ 8 uker Ikke begrensning på enkeltuke	26 uker
Tariffavtale med fagforening med innstillingsrett	Ingen faste grenser	Ingen faste grenser	Ingen faste grenser

slik at den i løpet av en periode på høyst 52 uker i gjennomsnitt ikke blir lengre enn den alminnelige arbeidstiden etter § 10-4, men slik at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger ni timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager.

2. Lokal avtale med tillitsvalgt i virksomhet bundet av tariffavtale.

Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan skriftlig avtale at den alminnelige arbeidstiden skal ordnes slik at den i løpet av en periode på høyst 52 uker i gjennomsnitt ikke blir lengre enn den alminnelige arbeidstiden i § 10-4, men slik at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger ti timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer i løpet av sju dager kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker, likevel slik at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger 54 timer i noen enkelt uke.

3. Samtykke fra Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet kan samtykke i at den alminnelige arbeidstiden i løpet av en periode på høyst 26 uker i gjennomsnitt ikke blir lengre enn den alminnelige arbeidstiden i § 10-4, men slik at den samlede arbeidstiden ikke overstiger 13 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker.

3.4.2 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsbrevet å øke grensen for daglig arbeidstid ved gjennomsnittsberegning. Forslaget gikk ut på at grensen for den daglige arbeidstid i § 10-5 første ledd økes fra ni timer til ti timer ved avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker (individuell avtale). Grensen for daglig arbeidstid ved lokal avtale om gjennomsnittsberegning mellom virksomheten og tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet etter § 10-5 andre ledd, ble foreslått økt fra ti til tolv timer. Departementet foreslo å videreføre grensene for hvor mye som kan arbeides i en enkelt uke etter individuell avtale og avtale med tillitsvalgte om gjennomsnittsberegning, samt perioden på åtte uker for gjennomsnittsberegning av den ukentlige arbeidstiden ved avtale med tillitsvalgte.

3.4.3 Høringsuttalelsene

Arbeidstakerorganisasjonene

Arbeidstakerorganisasjonene støtter ikke forslagene. De mener utvidelsen av avtalefriheten på individuelt nivå vil innebære en utvidet styringsrett for arbeidsgiveren. *LO* viser til at avtaler om gjennomsnittsberegning typisk vil inngås en gang for alle ved ansettelsen, i en situasjon hvor skjevheten i styrkeforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er stor. *LO* mener uforutsett arbeid som må skje på kort varsel og utover avtalt arbeidstid i utgangspunktet er overtidsarbeid og skal behandles etter reglene for dette. Den fleksibilitet og innflytelse på egen arbeidstid departementet viser til, vil kun gjelde en mindre gruppe ansatte med fri arbeidstid. *Unio* støtter ikke forsla-

get, men mener at det for virksomheter uten tillitsvalgte og fagforeninger vil kunne være behov for en noe utvidet avtaleadgang. En endring i lovens regler bør da begrenses til denne gruppen virksomheter.

Arbeidstakerorganisasjonene legger vekt på at arbeidstidsordninger som innebærer at arbeidstiden blir komprimert, altså lange arbeidsøkter og tilsvarende lengre friperioder i etterkant, generelt sett blir frarådet fra arbeidsmedisinsk hold. Dette på bakgrunn av forskning om hvordan kroppen reagerer på langvarige arbeidsperioder. *Unio* mener at faren for å gjøre feil øker dramatisk etter åtte timer på jobb. *LO* viser til at kravene til tariffavtaler er små og at avtale om arbeidsdager på inntil tolv timer, med betydelig økt risiko for ulykker, feilhandlinger, mv., bør inngås av parter som har kunnskap om det aktuelle arbeidet, bransjen, vernebehov og skaderisiko. Organisasjonene mener derfor at lange arbeidsøkter bør forankres utenfor den enkelte virksomhet ved godkjennelse fra Arbeidstilsynet eller fagforening med innstillingsrett som i dag. *Unio* mener at det er uansvarlig at komplekse og ofte vanskelige vurderinger om arbeidstid skal gjøres ute på den enkelte arbeidsplass.

YS støtter ikke forslaget, og ser på endringen som gjelder individuell avtale som særlig problematisk. *YS* er også mot endringen i tillitsvalgtes adgang til å inngå avtale om gjennomsnittsberegning. De er likevel mindre skeptiske til denne endringen enn den som omhandler gjennomsnittsberegning etter individuelle avtaler. Dette har sammenheng med at de erfarer at de fleste slike avtaler kommer i stand etter reelle forhandlinger. De tillitsvalgte kan i langt større grad enn den enkelte motsette seg slike avtaler dersom de mener det er uforsvarlig.

Akademikerne er positive til større fleksibilitet når det gjelder gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. De viser til at det er positivt og avgjørende at forslaget ikke berører ukentlig arbeidstid eller tidsperioden for gjennomsnittsberegning. De mener imidlertid at individuell avtale bør forbeholdes situasjoner hvor arbeidstakeren er fast ansatt. For midlertidig ansatte må adgangen til å avtale gjennomsnittsberegning ivaretas av tillitsvalgte.

Arbeidsgiverorganisasjonene

Arbeidsgiverorganisasjonene støtter forslaget. De mener at forslagene vil gi arbeidsgivere større mulighet til å tilpasse arbeidskraften i forhold til det som er bedriftens behov, for eksempel for bedrifter som er utsatt for variasjoner i arbeids-

kraftbehov ved arbeidstopper eller sesongsvingninger. *NHO* mener at økt fleksibilitet også vil kunne komme arbeidstakerne til gode. De kan jobbe mer i enkelte perioder og få kompensasjon i form av fridager eller kortere arbeidsdager i andre perioder, uten at de jobber utover den avtalte alminnelige arbeidstiden i snitt. Dette kan for eksempel være attraktivt for utenlandske arbeidstakere eller pendlere som ønsker å reise hjem i lengre perioder eller andre ansatte med lang reisevei, ønske om fri i forbindelse med skolens fridager og studenter som ønsker å jobbe mer i kortere perioder. Endring av reglene for gjennomsnittsberegning skal ikke gå på bekostning av den enkelte arbeidstakers helse. I denne sammenheng skriver *NHO* at det er viktig å påpeke at den totale arbeidsmengden ikke økes.

Endringene i adgangen til lokal avtale med tillitsvalgte vil etter *KS'* oppfatning blant annet kunne bidra til å redusere noe de utfordringer det er med å få turnuser til å gå opp i helgene. Dette vil kunne bidra til utviklingen av mer heltid i sektoren.

Virke mener det er uheldig at endringene vil innebære at det blir enda større forskjell på hva man kan avtale med den enkelte ansatte og hva man kan avtale med tillitsvalgte.

Spekter viser til at den ukentlige arbeidstiden er redusert i tiden etter at nitimersgrensen ble innført, og at de derfor ikke kan se noen betenkeligheter med lengre arbeidstid enkelte dager.

Øvrige høringsinstanser

Arbeidstilsynet erfarer at mange virksomheter ikke i tilstrekkelig grad risikovurderer arbeidstidsordningene de benytter. Tilsynet bemerker at det på grunn av styrkeforholdet mellom partene kan stilles spørsmål ved hvor reell avtalefriheten til å inngå individuell avtale med arbeidsgiver i mange tilfeller vil være. *Arbeidstilsynet* presiserer at risikoen for feilhandlinger øker langt mer enn proporsjonalt med økningen av varigheten av arbeidsdagen. Arbeidsmiljøloven skal i enkelte tilfeller også beskytte arbeidstaker mot valg som er uheldig for egen helse og sikkerhet, og mot å påføre tredjepersoner skade på grunn av feilhandlinger. *Arbeidstilsynet* understreker at det ikke bare er totalbelastningen av arbeidstiden som har betydning, men også fordelingen av den, og at forslaget vil medføre negative helse- og sikkerhetsmessige konsekvenser for arbeidstakerne.

Også *Petroleumstilsynet* peker på de negative helse- og sikkerhetsmessige konsekvensene av forslaget. *STAMI* skriver at det å kvantifisere i

hvilken grad de foreslåtte endringene vil medføre økt risiko for skader, ulykker og sykdom ikke er mulig på solid vitenskapelig grunnlag. Samtidig er det solid vitenskapelig støtte for at man med en betydelig praktisering av forslagene vil måtte påregne en risikøkning.

3.4.4 Departementets vurderinger og forslag

Gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden gjør det mulig å tilpasse arbeidstidsordningene til forhold i den enkelte virksomhet, blant annet til behov som følger med drift utenfor vanlig dagtid eller varierende etterspørsel og sesongmessige behov.

Behovet for gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden er ulikt for forskjellige virksomheter. Gjennomsnittsberegning er i mange virksomheter et sentralt verktøy for å få skift- og turnusordninger til å gå opp. Utbredelsen av skift- og turnusarbeid har økt jevnt de siste femten årene, og andelen skift- og turnusarbeidere i Norge er i dag på 24 prosent. Størst økning ser man i helse- og omsorgssektoren og i varehandelen. Ordninger med lange vakter brukes i noen tilfeller også fordi det har positive virkninger for pasienter og brukere av ulike omsorgstjenester, blant annet fordi disse får færre ansatte å forholde seg til gjennom døgnet.

Gjennomsnittsberegning bidrar til fleksibilitet for både virksomheter og arbeidstakere ved ujevnt behov for arbeidskraft gjennom døgnet, arbeidstopper eller sesongmessige svingninger. Ujevnt behov for arbeidskraft ved arbeidstopper og sesongmessige svingninger kan løses også på andre måter enn ved gjennomsnittsberegning. Innleie eller midlertidig ansettelse er en mulighet, bruk av overtid er en annen. Det kan imidlertid være både tid- og ressurskrevende å skulle lære opp innleid eller midlertidig arbeidskraft. Overtid vil, selv om det kompenseres, komme på toppen av alminnelig arbeidstid for arbeidstaker, slik at arbeidsmengden totalt blir større enn ved gjennomsnittsberegning. Bruk av overtid kan også oppleves mer uforutsigbart for den enkelte arbeidstaker, og er mer kostbart for virksomhetene. Ved gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden reduseres disse ulempene for både arbeidsgiver og arbeidstaker.

Høringen viser at arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene er uenige om forslagene. Flere av arbeidstakerorganisasjonene mener at endringene innebærer økt styringsrett for arbeidsgiver.

Arbeidsgiverorganisasjonene mener forslagene gir økt fleksibilitet til å møte svingninger i arbeidskraftbehovet. Mange virksomheter opplever at arbeidsmiljølovens regler om gjennomsnittsberegning av arbeidstid i dag ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for enkle tilpasninger som både virksomheten og de ansatte ønsker. Det pekes på at det i flere sektorer, blant annet innen samferdsel og i helsesektoren, er behov for at det på en enkel måte kan inngås avtaler om at de ansatte i perioder kan jobbe lengre dager eller vakter enn den alminnelige arbeidstiden etter loven. Dette gjelder spesielt i helgene.

KS har i sitt høringssvar uttalt at utvidede rammer for lokal avtale om gjennomsnittsberegning kan bidra til å redusere noe de utfordringer det er med å få turnuser til å gå opp i helgene. Dette vil kunne bidra til utviklingen av mer heltid i sektoren. Det er flest kvinner som jobber deltid.

Departementet mener forslagene om utvidet avtaleadgang i en del tilfeller vil kunne bidra til å gjøre det enklere å tilpasse arbeidstiden til et moderne familieliv. Arbeidstakernes egne ønsker om arbeidstid vil variere etter alder og livssituasjon. Mange har et ønske om å arbeide mye i perioder for deretter å ha lengre perioder med mer sammenhengende fritid. Det kan være flere årsaker til dette, for eksempel ulike familieforhold. Videre kan bedre økonomi, og dermed større privat handlefrihet, bidra til ulike individuelle behov for tilpasning av arbeidstidsordningene. En viktig utvikling i det moderne arbeidslivet er at stadig flere får anledning til å ordne arbeidstiden i såkalte fleksitidsordninger. Innenfor yrker der dette er mulig betyr fleksitidsordninger større mulighet til å få travle hverdager til å fungere. Gjennomsnittsberegning er nødvendig for å få til fleksitidsordninger. Departementet mener det er viktig å øke denne muligheten også uten sentral avtale ved å utvide adgangen til gjennomsnittsberegning ved lokale avtaler.

Større mulighet til å kunne tilpasse arbeidstidsordningene vil også være aktuelt for arbeidsplasser som benytter seg av turnusordninger. Det er en overvekt av kvinner som jobber turnus. Forslagene vil kunne gjøre det enklere å jobbe lengre vakter enkelte helger, noe som kan bidra til at den enkelte arbeidstaker får flere frihelger også i virksomheter der helgearbeid er helt nødvendig. Den økte fleksibiliteten forslagene innebærer vil også kunne bidra til at behovet for små stillingsbrøker, og dermed deltidsansettelser, vil bli redusert.

I enkelte tilfeller kan arbeidstakerne dessuten selv oppleve at slike ordninger gir bedre muligheter for restitusjon. For eksempel kan ansatte med

lang reisevei få mulighet til å konsentrere arbeidet i perioder, og dermed få redusert antall oppmøter.

Flere arbeidstakerorganisasjoner har i sine hørings svar lagt vekt på den økte risikoen for feil og skader som kan følge av lange arbeidsdager.

Det er holdepunkter i forskningen for at både lang arbeidstid, nattarbeid og roterende skift påvirker sikkerhet og risiko for skader og ulykker i arbeidslivet. Studier indikerer at risikoen øker noe ved arbeid utover åtte timer per dag, og at effekten er tydeligere ved lange arbeidsøkter. Dette vil kunne variere med arbeidets innhold.

Forskning viser at hvorvidt arbeidstidsordninger bidrar til eventuelle negative helsemessige konsekvenser, er knyttet til hvor mye innflytelse og kontroll arbeidstakerne har på arbeidstidsordningen og arbeidet for øvrig. Det at arbeidstakeren selv er med på å utforme ordningen, eller at de tillitsvalgte har innflytelse, vil kunne dempe de eventuelle negative konsekvensene, samtidig som det oppleves som positivt å kunne organisere arbeidstiden med større friperioder. Effekten av arbeidstidsordninger som innebærer perioder med lange vakter på for eksempel sikkerhet, antall feilhandlinger, arbeidstakers helse og på hvor lenge arbeidstakere kan stå i arbeid, vil også påvirkes av arbeidstakers individuelle forhold. Dette kan blant annet være hvilke typer arbeidsoppgaver og i hvilken grad arbeidstakeren kan dra nytte av lengre sammenhengende friperioder. Noen studier tyder på at friperiodene kan kompensere for stress og helseplager i de utvidede arbeidsperiodene. *STAMI* viser til at lange arbeidsdager i seg selv ikke er noe som nødvendigvis gjennomgående øker arbeidsmiljørisikoen, ettersom dette til enhver tid må ses i sammenheng med arbeidets innhold og kontekst.

Departementet vil understreke at forslaget gir økt fleksibilitet til å konsentrere arbeidstiden i perioder uten at ytterrammene utvides. Departementet foreslår å beholde de øvrige begrensningene for avtale om gjennomsnittsberegning i § 10-5, samt bestemmelsene om hviletid. Departementet foreslår også å videreføre grensene for samlet arbeidstid i § 10-6 åttende og niende ledd. Det innebærer at forslaget om endring vil gi økt mulighet for lengre vakter enkelte dager, mot at arbeidstakerne får tilsvarende mer fri på andre tidspunkter. Den totale belastningen vil ikke økes. Reglene om daglig og ukentlig hvile begrenser også hvor mange dager etter hverandre eventuelle lange vakter kan benyttes.

Departementet foreslår å videreføre regelen om at det må inngås avtale for å gjennomsnittsberegne arbeidstiden. Departementet foreslår å

gjøre det mulig for arbeidsgiver og arbeidstaker å avtale at den daglige arbeidstiden i en avtale om gjennomsnittsberegning skal være på inntil ti timer, mot ni i dag. Dette gir økt fleksibilitet for begge parter. Forslaget innebærer at det ved individuell avtale kan bestemmes at det kan arbeides en time lengre vakter enn i dag. En økt avtaleadgang kan oppfattes som et gode for mange arbeidstakere som ønsker større fleksibilitet til å fordele arbeidstiden mer ujevnt.

Departementet mener at det er ønskelig at også lokale tillitsvalgte i en tariffbundet virksomhet får større muligheter til å inngå avtaler om gjennomsnittsberegning enn i dag. Departementet foreslår at grensen for hva som kan avtales med de lokale tillitsvalgte heves fra 10 timer til 12,5 timer daglig arbeidstid. Undersøkelser har vist at de lokale partene ofte kommer til enighet om arbeidstidsordningene, og *YS* skriver i sin høringsuttalelse at det er deres erfaring at de fleste slike avtaler kommer i stand etter reelle forhandlinger. Departementet mener det å gi lokale tillitsvalgte i virksomheter som har tariffavtale en utvidet fullmakt godt balanserer hensynet til behovet for større fleksibilitet og hensynet til arbeidstakers behov for vern.

Arbeidstidsordninger med vakter opp til tolv timer benyttes allerede i dag ved en rekke institusjoner og virksomheter der dette er ønskelig eller nødvendig. Etter gjeldende rett er det nødvendig med tillatelse fra Arbeidstilsynet eller avtale med sentrale fagforeninger. Departementet legger til grunn at partene sammen vil finne fram til forsvarlige ordninger.

I situasjoner hvor det er behov for overlapping mellom vakter er det videre eksempler på at det er avtalt noe lengre vakter, for eksempel 12 timer og 15 minutter, eller 12,5 timer. Dette gjøres etter en vurdering av den konkrete arbeidstidsordningen. Departementet mener derfor at grensen for lokal avtale om gjennomsnittsberegning bør settes til 12,5 timer.

Departementet vil også peke på at det følger av arbeidsmiljøloven § 10-2 første ledd at arbeidstidsordningene skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn. Denne vurderingen må gjøres også hvor arbeidstidsordningene ligger innenfor de grenser som følger av arbeidsmiljøloven. Arbeidsgiver har et selvstendig ansvar for å risikovurdere arbeidstidsordningene slik at de ikke bryter med kravene til helse og sikkerhet. Dette gjelder selv om den enkelte arbeidstaker eller de tillitsvalgte ønsker ordningen. Hvorvidt

Tabell 3.2 Forslaget til endring i grenser for gjennomsnittsberegning

	Maks alminnelig arbeidstid per dag	Maks alminnelig arbeidstid per uke	Tidsperiode for gjennomsnittsberegning
Individuell avtale	9 10 t	48 t	52 uker
Lokal avtale med tillitsvalgt i virksomhet bundet av tariffavtale	10 12,5 t	48 / åtte uker Ikke over 54 t noen enkelt uke	52 uker
Samtykke fra Arbeidstilsynet	13 t	48 t/ åtte uker Ikke begrensning på enkeltuke	26 uker
Tariffavtale med fagforening med innstillingsrett	Ingen faste grenser	Ingen faste grenser	Ingen faste grenser

en arbeidstidsordning er forsvarlig vil kunne avhenge av blant annet hvor belastende arbeidet er og hvorvidt det er muligheter for hvile i løpet av arbeidsdagen, ikke bare arbeidsdagens lengde isolert.

Departementet mener at det er viktig at arbeidstidsordninger med gjennomsnittsberegning av arbeidstiden som medfører arbeidsdager opp til 12,5 timer vurderes grundig. Det er arbeidsgiver som har ansvaret for å vurdere om arbeidstidsordninger som innføres er forsvarlig. Departementet vil derfor understreke at når det inngås avtale om gjennomsnittsberegning må det legges særlig vekt på arbeidstakernes helse og velferd. Dette hensynet må også ligge til grunn for de tillitsvalgte når de inngår en slik avtale. Departementet foreslår derfor at det bør fremgå av loven at hensynet til arbeidstakers helse og velferd må tillegges særlig vekt dersom en avtale om gjennomsnittsberegning skal gå ut over ti timer i løpet av 24 timer.

Departementets forslag

Departementet foreslår på denne bakgrunn å øke grensen for den daglige arbeidstid i § 10-5 første ledd fra ni timer til ti timer ved avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker (individuell avtale). Videre foreslås det at grensen for den daglige arbeidstid etter lokal avtale om gjennomsnittsberegning mellom virksomheten og tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet i § 10-5 andre ledd, økes fra ti til 12,5 timer.

Partene skal ved avtale om vakter ut over ti timer ved sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

3.4.5 Individuell avtale om gjennomsnittsberegning for midlertidig ansatte

Departementet viser til at det i Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (Adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)* foreslås en ny generell adgang til å ansette arbeidstakere midlertidig i inntil ett år. Departementet foreslår også ulike begrensninger i denne adgangen, blant annet når det gjelder arbeidstid.

Akademikerne har i høringen pekt på at særlig midlertidig ansatte i noen tilfeller kan oppleve et press fra arbeidsgiver om å inngå avtale, og derfor ikke vil ha en reell avtalefrihet. De mener at muligheten til å inngå individuell avtale om gjennomsnittsberegning bør beholdes faste ansatte. *Arbeidstilsynet* mener også at det kan stilles spørsmål ved hvor reell avtalefriheten er for midlertidig ansatte. *Arbeidstilsynet* fremhever at kombinasjonen av økt adgang til å ansette midlertidig og økt mulighet for lengre arbeidsdager kan gi et uheldig resultat for utsatte grupper som unge og arbeidsinnvandrere.

Ulempen med en begrensning i den enkelte midlertidig ansattes avtalefrihet er at det da vil være ulike regler for ulike grupper av ansatte, og at midlertidig ansatte arbeidstakere kan oppleve at de har mindre handlefrihet enn kollegene. Dette vil særlig gjelde i virksomheter som ikke er tariffbundet, og dermed ikke har mulighet til å inngå avtale om gjennomsnittsberegning med tillitsvalgte.

Departementet ser imidlertid at det for enkelte midlertidig ansatte vil kunne oppleves som vanskelig å avslå arbeidsgivers ønske om en avtale om gjennomsnittsberegning. Dette kan særlig gjelde for dem som er midlertidig ansatt

etter den nye generelle adgangen til midlertidig ansettelse. For å hindre at midlertidig ansatte havner i en særlig vanskelig situasjon, foreslår departementet at det innføres en begrensning i midlertidig ansattes adgang til individuelt å avtale gjennomsnittsberegning.

Departementet foreslår at arbeidstakere som er midlertidig ansatt etter den nye generelle adgangen til midlertidig ansettelse som er foreslått i Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (Adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*, ikke skal kunne inngå individuell avtale om gjennomsnittsberegning. Avtale om gjennomsnittsberegning vil kunne inngås med de tillitsvalgte som i dag, og disse midlertidig ansatte vil også kunne omfattes av eventuelle tillatelser fra Arbeidstilsynet.

3.5 Tilsynenes samtykke til alternative turnusordninger

3.5.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven

Arbeidstilsynet kan etter § 10-4 andre ledd samtykke til at den alminnelige arbeidstiden forlenges når arbeidet er særlig passivt. Med særlig passivt arbeid menes arbeid der arbeidstakeren, bortsett fra kortvarige eller tilfeldige avbrytelser, er fritatt for arbeid og plikt til å vise aktpågivenhet. Arbeidstiden kan ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer. Den alminnelige arbeidstiden må ikke overstige 48 timer i løpet av sju dager, jf. § 10-4 andre ledd.

Arbeidstilsynet kan etter § 10-5 tredje ledd gi samtykke til gjennomsnittsberegning for alle typer virksomhet og arbeid. Denne adgangen er begrenset ved at arbeidstiden i løpet av en periode på høyst 26 uker i *gjennomsnitt* ikke kan bli lenger enn foreskrevet i § 10-4. Det kan videre ikke gis samtykke til ordninger med lengre samlet daglig arbeidstid enn 13 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker. Før Arbeidstilsynet treffer sin avgjørelse, skal ordningen av arbeidstiden drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte. Referat fra drøftingene samt utkast til arbeidsplan skal vedlegges søknaden. Arbeidstilsynet skal ved sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet kan gi samtykke til arbeidstidsordninger som fraviker

maksimalgrensen for den daglige arbeidstiden (13 timer) og kravene til daglig og ukentlig hvile for helse- og omsorgsarbeid, samt vakt- og overvåkingsarbeid der arbeidet helt eller delvis er av passiv karakter, jf. § 10-12 sjuende ledd. Samtykke til kortere hviletid kan bare gis dersom arbeidstakerne sikres kompensierende hvile eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet kan gi samtykke til ordninger som fraviker kravene til daglig og ukentlig hviletid, forbudet mot søndagsarbeid og kravet til fri annenhver søndag når det er lang avstand mellom arbeidsstedet og arbeidstakers bosted, og det har sikkerhetsmessig betydning å legge til rette for en helhetlig regulering av arbeidstidsordningene på arbeidsplassen, jf. § 10-12 sjette ledd. Samtykke til kortere hvile forutsetter at arbeidstaker sikres kompensierende hvile eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

Tilsynene har bare adgang til å gi dispensasjon etter § 10-12 sjette eller sjuende ledd dersom partene ikke har kompetanse til å etablere ordningen selv ved tariffavtale, jf. § 10-12 åttende ledd. Det vil si dersom de ansatte ikke er organisert eller er organisert i en fagforening som ikke har innstillingsrett.

Det fremgår av lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 91 (2005–2006)) at dispensasjon ikke skal gis «med mindre de ansatte ønsker å følge den ordningen det søkes om». Det fremkommer videre av lovforarbeidene at «Før Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet behandler en søknad om dispensasjon, må de derfor skaffe seg informasjon om arbeidstakernes tillitsvalgte eller andre representanter støtter søknaden. Dersom det ikke er tillitsvalgte eller andre representanter for arbeidstakerne i virksomheten, bør det innhentes uttalelse fra den enkelte arbeidstaker.»

Unntaksadgangen etter EUs arbeidstidsdirektiv

Etter arbeidstidsdirektivet er det vid adgang til å gjøre unntak fra direktivets sentrale bestemmelser ved lov, forskrift eller administrative bestemmelser eller ved avtale mellom arbeidslivets parter. Generelt har partene ved avtale videre unntaksadgang enn myndighetene gjennom lov, forskrift eller administrative bestemmelser.

Etter artikkel 17 nr. 3 kan det ved lov, forskrift eller administrative bestemmelser gjøres unntak fra direktivets bestemmelser om daglig og ukentlig hvile, pauser, nattarbeidets lengde og perioder for gjennomsnittsberegning for visse typer virksomhet og situasjoner.

Artikkel 17. nr. 3 bokstav a tillater unntak for virksomhet eller aktiviteter der det er avstand mellom arbeidstakers arbeids- og bosted eller avstand mellom arbeidstakerens forskjellige arbeidssteder.

Direktivets artikkel 17 nr. 3 bokstav b tillater unntak for vakt- eller overvåkingsaktiviteter som krever permanent nærvær for å verne eiendom eller personer.

Artikkel 17 nr. 3 bokstav c tillater unntak fra direktivets krav når det gjelder virksomhet som gjør det nødvendig å sikre kontinuitet i tjenesteyting eller produksjon. Direktivet angir at dette særlig vil kunne gjelde for arbeid knyttet til mot- tak, behandling og pleie i sykehus eller andre helse- og omsorgsinstitusjoner, fengsler, havner og flyplasser, medier, filmproduksjon, post og telekommunikasjon, brannvesen og ambulansetjeneste, vann- og elektrisitetsforsyning, renovasjonsvesen og forbrenningsanlegg, forsknings- og utviklingsaktiviteter, jordbruk, industri hvor arbeidsprosessen ikke kan avbrytes av tekniske grunner samt aktiviteter som utføres i tilknytning til rutebefordring av passasjerer i byer.

3.5.2 Departementets høringsforslag

Departementet la i høringsnotatet fram tre alternative endringsforslag som i ulik grad utvider tilsynenes myndighet til å gi tillatelse til bruk av alternative arbeidstidsordninger. Forslagene tok utgangspunkt i den utvidete adgangen tilsynene i dag har etter arbeidsmiljøloven § 10-12 sjette, sjuende og åttende ledd.

Forslag 1 gikk ut på å oppheve arbeidsmiljøloven § 10-12 åttende ledd om at samtykke etter § 10-12 sjette og sjuende ledd forutsetter at partene ikke har kompetanse til å etablere den aktuelle arbeidstidsordningen ved tariffavtale. Tilsynenes adgang til å gi samtykke for helse- og omsorgsarbeid og vakt- og overvåkingsarbeid av delvis passiv karakter og visse pendlersituasjoner, ble med dette forslaget foreslått utvidet til å gjelde *også når partene har kompetanse til å etablere ordningen ved tariffavtale.*

Forslag 2 gikk ut på å fjerne vilkåret i § 10-12 åttende ledd. I tillegg ble det foreslått å fjerne vilkåret i § 10-12 sjette ledd om at det må ha «sikkerhetsmessig betydning å legge til rette for en helhetlig regulering av arbeidstidsordningene på arbeidsplassen» og vilkåret i § 10-12 sjuende ledd om at Arbeidstilsynet bare kan gi samtykke dersom arbeidet er helt eller delvis passivt. Tilsyne-

nes adgang til å gi samtykke ble med dette forslaget foreslått utvidet til å gjelde *generelt for helse- og omsorgsarbeid, vakt- og overvåkingsarbeid og pendling til anlegg mv.*, uten særskilte vilkår med hensyn til arbeidets karakter og betydningen av ordningen.

Forslag 3 gikk ut på å gi tilsynene *en mer generell adgang til å gi dispensasjon til arbeidstidsordninger som fraviker lovens hovedregler.*

Det ble foreslått at dispensasjonsadgangen skulle omfatte lovens hovedregler om:

- Grensen på 13 timer samt periodene for gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid og for maksimal samlet arbeidstid – § 10-5 tredje ledd
- Periode for gjennomsnittsberegning av maksimal samlet arbeidstid – § 10-6 åttende ledd punkt 2
- Daglig hvile – § 10-8 første ledd
- Ukentlig hvile – § 10-8 andre ledd
- Fordeling og hyppighet av søn- og helgedagsarbeid – § 10-8 fjerde ledd.
- Pauser – § 10-9
- Forbud mot søndagsarbeid – § 10-10 andre ledd
- Forbud mot nattarbeid – § 10-11 andre ledd
- Nattarbeidets lengde – § 10-11 femte og sjette ledd

Det ble foreslått at dispensasjonsadgangen skulle omfatte alle typer virksomhet, arbeid og situasjoner så langt arbeidstidsdirektivet tillater. Direktivet regulerer ikke selve adgangen til å arbeide om natten og på søndager eller hyppigheten av søndagsarbeid. Det ble derfor foreslått at adgangen til å dispensere fra disse bestemmelsene skulle gjelde generelt for alle typer virksomhet.

Når det gjelder daglig og ukentlig hvile, pauser, nattarbeidets lengde og perioder for gjennomsnittsberegning gir direktivet bare adgang til unntak for visse typer virksomhet og situasjoner, se punkt 3.5.1 foran. Forslaget ble utformet i samsvar med dette.

Departementet ba om høringsinstansenes merknader til to alternative utforminger av lovteksten i alternativ 3. Begge forslagene var ment å reflektere direktivets unntaksadgang. Forslag A fastsatte imidlertid, til forskjell fra forslag B, ikke spesifikt i lovteksten hvilke typer virksomhet og situasjoner dispensasjonsadgangen var ment å omfatte. Det ble i stedet lagt til grunn at forarbeidene ville presisere at dispensasjon bare kunne gis når det er forenlig med arbeidstidsdirektivet.

3.5.3 Høringsuttalelsene

Arbeidstakerorganisasjonene

LO støtter ikke forslagene om å utvide Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang og oppfatter dem som en mistillitserklæring til fagbevegelsen. *LO* mener at forslagene baserer seg på feilaktige antakelser om utfordringer ved dagens system og at det ikke er behov for utvidelse. Det vises blant annet til at de sentrale organisasjonene sjelden avslår lokale avtaleforslag, at undersøkelser viser at heller ikke flertallet av arbeidsgiverrepresentantene oppfatter det som vanskelig å komme fram til enighet lokalt og at mange avtaler ikke inneholder bestemmelser om kompensasjon eller goder. *LO* mener videre at de sentrale fagforeningene, med de tillitsvalgtes inngående kjennskap til virksomheten og bransjekunnskapene hos de ulike landsforeningene, har en helt annen mulighet for kvalitetssikring og oppfølging av arbeidstidsordningene enn Arbeidstilsynet.

Unio støtter ikke forslagene. *Unio* mener at dagens lov og system fullt ut ivaretar både arbeidsgivers og arbeidstakers behov, og viser blant annet til Fafos undersøkelser om avtaleinngåelse etter § 10-12 fjerde ledd og om lokale arbeidstidsavtaler. *Unio* kjenner ikke til konkrete eksempler på at man fra tillitsvalgtes side har forsøkt å øve press om økonomisk kompensasjon i forbindelse med turnusavtaler. *Unio* legger videre vekt på at Arbeidstilsynet vanskelig vil kunne ha tilsvarende bransjekunnskap og kjennskap til arbeidsstedet, herunder kontakt med tillitsvalgte, som organisasjonene. Etter *Unios* syn vil en alternativ mulighet til å få godkjenning hos Arbeidstilsynet være svært ressurskrevende og problematisk i forhold til Arbeidstilsynets rolle som en uavhengig tilsynsmyndighet.

YS støtter ikke noen av forslagene, men er særlig negativ til alternativ 3. *YS* mener at dagens avtalebaserte system fungerer godt. *YS* peker på at det ligger i lovens system at organisasjonene sentralt skal gjøre en selvstendig vurdering og eventuelt si nei til lokale avtaler som ikke ivaretar vernehensyn. Dette kan for eksempel skje i tilfeller der tillitsvalgte lokalt legger for stor vekt på økonomisk kompensasjon. En utvidelse i tråd med alternativ 3 vil etter *YS*' syn innebære en betydelig risiko for at arbeidstakere i virksomheter uten tariffavtale og tillitsvalgte, blir presset til å søke unntak fra arbeidstidsreglene eller la seg friste til å inngå uforsvarlige avtaler fordi det er økonomisk lønnsomt. Arbeidstilsynet vil dermed få et tungt ansvar for å sikre at arbeidstakerne ikke påtar seg uforsvarlige ordninger.

Akademikerne støtter ikke forslagene om å utvide Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang og gir uttrykk for at økt fleksibilitet i arbeidstidsreglene må basere seg på avtaler. Det vises til at sentrale parter har en bransjekunnskap som bedre kan ivareta arbeidstakerne når det gjelder uforsvarlige arbeidstidsordninger. Forslagene griper videre inn i rådigheten partene har gjennom tariffavtaler og kan få stor betydning for hvordan trepartssamarbeidet vil fungere framover.

NITO mener at det er arbeidstakerne lokalt og ikke fagforening sentralt som bør avgjøre hvilken arbeidstidsordning som er akseptabel. *NITO* uttaler at organisasjonen i utgangspunktet har stor tillit til Arbeidstilsynets oppmerksomhet på vernehensyn og vilje til å vektlegge arbeidstakernes behov. I hvilken grad det er forsvarlig å utvide tilsynets godkjenningskompetanse vil bero på hvilke ressurser tilsynet tilføres. Godkjenning bør etter *NITOs* syn ikke gis for mer enn ett år.

Arbeidsgiverorganisasjonene

NHO er for en utvidelse av Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang og støtter forslag 3 om å utvide etatens myndighet til å omfatte flere bransjer og situasjoner og alle bestemmelser som regulerer arbeidstidens plassering. *NHO* opplever at behovet for en mer balansert godkjenningsordning er gjennomgående for hele arbeidslivet, og at dagens regler i mange tilfeller gir uheldige utslag og ikke fungerer etter hensikten. *NHO* mener at et uavhengig offentlig tilsynsorgan er best i stand til å foreta nødvendige avveininger mellom behov for fleksibilitet og arbeidstakervern. Det skapes da ikke tvil om at avgjørelsen er basert på faglige vurderinger og relevante hensyn. Etter *NHOs* syn er det svært viktig at Arbeidstilsynet ikke avslår søknader utelukkende fordi det er uenighet lokalt. Erfaringen fra *NHOs* medlemsbedrifter tilsier at forhandlinger om arbeidstid ellers fremdeles vil brukes som arena for fremsettelse av lønnskrav. *NHO* mener at det bør kunne gis tillatelser for to år for nye ordninger.

KS støtter forslag 3. *KS* mener at en mulighet for dispensasjon fra Arbeidstilsynet vil kunne avhjelpe noen av de utfordringer enkelte arbeidsgivere har med å få etablert ordinære turnuser. Dette forutsetter imidlertid at lokal enighet ikke er et vilkår for dispensasjon og at Arbeidstilsynet gjør en selvstendig vurdering av ordningen med særlig vekt på HMS-hensyn. *KS* mener videre at det er viktig at Arbeidstilsynets dispensasjoner gis for lengre perioder og at det er klarhet knyttet til

vilkårene for å få dispensasjon og for forlengelse av dispensasjonen.

Spekter støtter forslag 3. *Spekter* fremholder at de lokale tillitsvalgte med dagens ordning har vetorett når det gjelder etablering av helt ordinære arbeidstidsordninger som er nødvendige for at samfunnskritiske virksomheter som sykehus skal kunne fungere. Dette brukes i noen tilfeller til å fremforhandle ekstra økonomisk kompensasjon eller lignende og i svært mange tilfeller til å forhandle vilkår knyttet til arbeidstidens organisering, typisk arbeid kun hver tredje helg. *Spekter* er positiv til at Arbeidstilsynet får økt sin kompetanse, slik at virksomhetene har en sikkerhetsventil i arbeidet med å etablere ordinære arbeidsplaner. Dette forutsetter imidlertid at adgangen til å gi dispensasjon ikke begrenses til tilfeller der partene lokalt er enige.

Virke støtter forslag 3. *Virke* fremhever at forslaget bidrar til å utjevne en urimelig forskjell i muligheter for å etablere unntaksordninger mellom virksomheter med og uten tariffavtale og utjevner en uheldig skjevfordeling av makten i arbeidstidsspørsmål. *Virke* ser det som positivt at forslaget vil bidra til en mer enhetlig og forutsigbar vurdering av søknader om unntak fra hovedreglene. *Virke* presiserer at lokal enighet ikke kan være et absolutt krav. *Virke* mener at Arbeidstilsynet, for å sikre kontinuitet og forutsigbarhet på arbeidsplassen, bør kunne gi dispensasjoner for inntil to år for nye arbeidstidsordninger og inntil tre år for ordninger som er prøvd ut og evaluert.

Finans Norge støtter forslag 3. *Finans Norge* viser blant annet til at det er inngått avtaler om natt-, søn-, og helgedagsarbeid i flere bankvirksomheter som tilbyr døgnåpne kundesentre og at en mulighet til å søke Arbeidstilsynet vil være et positivt supplement til sentral godkjenning i slike tilfeller. Det understrekes imidlertid at slik søknad først og fremst vil være aktuelt dersom partene ikke har klart å komme til enighet lokalt og at Arbeidstilsynet må gjøre en objektiv og faglig vurdering for at søknad skal være et reelt alternativ til lokal avtale.

Øvrige høringsinstanser

Arbeidstilsynet uttaler at en ordning hvor Arbeidstilsynet og fagforening blir hverandres ankeinstans vil kunne svekke dagens partsamarbeid. *Arbeidstilsynet* mener videre at det ikke bør gis dispensasjoner i de bransjer som i dag er omfattet av arbeidsmiljøloven § 10-12 uten at vilkårene i sjette og sjuende ledd er oppfylt. Det stilles også spørsmål ved om det er behov for at dispensa-

sjonsadgangen utvides til å omfatte nye virksomheter og situasjoner. Det presiseres at forsvarlighetsvurderingen etter § 10-2 vil stå ved lag og at en større dispensasjonsadgang således ikke automatisk medfører at Arbeidstilsynet vil endre sin praksis. Vedrørende nattarbeid fremheves det som uheldig at en større dispensasjonsadgang vil kunne gi et misvisende signal om at det ikke er viktig å begrense nattarbeid.

Petroleumstilsynet fremhever at et fortsatt vellykket trepartssamarbeid i petroleumssektoren forutsetter åpen dialog og tillitsbaserte relasjoner, og det vil kunne være uheldig for trepartssamarbeidet hvis Petroleumstilsynet skal kunne overprøve arbeidstakerorganisasjonenes egne vurderinger. *Petroleumstilsynet* mener videre at det ikke vil være helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig å gi dispensasjoner i de bransjer som i dag er omfattet av arbeidsmiljøloven § 10-12 uten at dagens vilkår er oppfylt. Det pekes særskilt på at pendling til landanleggene gjerne vil skje i forbindelse med arbeid som innebærer fysisk hardt arbeid og høy ulykkesrisiko. *Petroleumstilsynet* stiller seg bak Arbeidstilsynets vurderinger vedrørende forslag 3. Det pekes i tillegg på at endringsforslaget vil kunne føre til en økt mengde med saksbehandling for tilsynene.

STAMI peker på at forslagene tillegger tilsynsetatene et stort og krevende ansvar. Det vises til internasjonal vitenskapelig konsensus om at spesielt nattarbeid og arbeidsdager ut over 12 timer er særlig forbundet med sterkt forhøyet arbeids- helse- og ulykkesrisiko. Det påpekes videre at det vil kunne være krevende å fatte vedtak på basis av fagkunnskap om risikoforhold, særlig på tvers av lokal enighet. Det finnes, til tross for solid fagkunnskap, få absolutt kvantifiserbare sannheter å styre etter, spesielt fordi arbeidets innhold varierer så mye fra stilling til stilling og den ansattes kapasitet og sårbarhet er individuell. *STAMI* minner om at sykdomsutvikling generelt har flere årsaker og at arbeidet, spesielt for eldre arbeidstakere og ansatte med nedsatt arbeidsevne, kan være en utløsende faktor.

3.5.4 Departementets vurderinger og forslag

Flere forhold tyder på at behovet for større fleksibilitet og ulike arbeidstidsordninger har økt over tid. En del tjenester, institusjoner og virksomheter har behov for å kunne fastsette arbeidstidsordninger som avviker fra normalreglene men som bidrar til effektiv drift, gode tilbud og fornuftig organisering av arbeidet.

Et eksempel som har vært trukket fram er tilpasning til behov hos brukere av omsorgstjenester. Undersøkelser har vist at bruk av såkalte langturnusordninger der arbeidstakerne jobber lange vakter etterfulgt av lengre friperioder, kan ha positive effekter både for brukerne, for omsorgsinstitusjonene og for de ansatte. Brukerne får færre ansatte å forholde seg til og en hverdag som er mer tilpasset egne ønsker slik at de trives bedre. Forskning har underbygget at de ansatte kan oppleve mindre stress i arbeidssituasjonen, trives bedre og få lavere sykefravær når de jobber i langturnuser. Undersøkelsene viser at en stor del av de ansatte mener at turnusene snarere gjør det lettere enn vanskeligere å kombinere arbeid med familieliv. Virksomhetene nyter godt av økt tjenestetkvalitet og mindre gjennomtrekk av ansatte.

Ikke minst har visse langturnusordninger i en del tilfeller vist seg å bidra til å få flere heltidsstillinger, flere større stillinger og mindre ufrivillig deltid. Effekten er særlig knyttet til bruk av lengre vakter i helger slik at behovet for helgebemanninger kan dekkes opp med færre ansatte.

Et større innslag av arbeidstakere som er bosatt i eller er utsendt fra virksomheter i andre europeiske land og som ønsker korte intensive arbeidsperioder og lengre friperioder for å kunne reise hjem, har videre skapt større behov for bruk av arbeidstidsordninger som er tilpasset slik langpendling.

Samtidig er det viktig å unngå at arbeidstidsordninger med blant annet svært lange arbeidsøkter og omfattende avvik fra hviletidsbestemmelsene blir vanlige i norsk arbeidsliv, men brukes der det virkelig er behov for slike ordninger og forholdene ligger godt til rette for det.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har i dag adgang til å samtykke til ordninger som innebærer arbeidsøkter på over 13 timer, forkortet daglig eller ukentlig hvile, avvik fra forbudet mot søndagsarbeid eller en avvikende fordeling av de ukentlige fridøgnene for visse bransjer og situasjoner. Samtykke kan imidlertid bare gis dersom partene i virksomheten ikke kan etablere ordningen ved tariffavtale.

Departementet foreslår at vilkåret om at partene ikke skal kunne etablere ordningen ved tariffavtale oppheves. Arbeidsgiver og arbeidstakere i virksomheter hvor arbeidstakerne er organisert i en fagforening med innstillingsrett, får dermed to ulike veier å gå for å etablere arbeidstidsordninger som ikke kan avtales lokalt; fagforeninger med innstillingsrett eller tilsynene. Dette kan gi større muligheter til å etablere alternative ordninger når dette er ønsket lokalt.

Denne endringen skaper større muligheter for etablering av alternative ordninger i de sektorer og situasjoner som i dag er omfattet av tilsynenes dispensasjonsadgang. Helse- og omsorgsarbeid, vakt- og overvåkingsarbeid samt pendlingssituasjoner er trolig de sektorer og situasjoner der alternative arbeidstidsordninger brukes mest. Til dels er det også i disse sektorene forholdene ligger beste til rette for bruk av slike ordninger da arbeidet kan ha passive perioder.

Høringen viser at *LO*, *YS*, *UNIO* og *Akademiene* mener at det ikke er behov for at dispensasjon fra tilsynsetatene skal være et alternativ til avtaleinngåelse. *NHO*, *KS*, *Spekter* og *Virke* mener på sin side at det er behov for dette. *LO* peker på at de sentrale organisasjonene i følge undersøkelser sjelden avslår lokale avtaleforslag. *NHO* uttaler at erfaringen fra deres medlemsbedrifter er at mange bedrifter lar være å søke godkjenning ettersom bedriften vet at den ikke får dispensasjon fra fagforeningen sentralt.

Departementet ser det uansett ikke som et problem i seg selv dersom det skulle vise seg at det ikke er behov for å søke dispensasjon fra tilsynene.

LO og andre organisasjoner på arbeidstakersiden har fremhevet at det at arbeidsgiver kan benytte samtykke fra tilsynene som et alternativ til avtale med de sentrale fagforeningene, vil kunne virke konfliktskapende og skade det gode partssamarbeidet.

Departementet mener at hensynet til å bevare et godt partssamarbeid ivaretas på en god måte ved at tilsynene ikke skal gi dispensasjon med mindre de ansatte ønsker ordningen. I forarbeidene til gjeldende § 10-12 sjette og sjuende ledd fremkommer det at dispensasjon ikke skal gis med hjemmel i disse bestemmelsene «med mindre de ansatte ønsker å følge den ordningen det søkes om», se Ot.prp. nr. 91 (2005–2006). Departementet viderefører denne forutsetningen med det nye forslaget. Innflytelse over egen arbeidstid kan bidra til å redusere eventuelle negative effekter av arbeidstidsordninger med mye ubekvem og/ eller skiftende arbeidstid. Forskning har også underbygget at deltakelse i fastsetting av egen arbeidstid har en positiv effekt på trivsel og kan bidra til å redusere eventuelle negative effekter som ekstraordinære arbeidstidsordninger kan ha. Arbeidstakerne selv og deres representanter bør derfor ha innflytelse over organiseringen av egen arbeidstid også når ordningen etableres ved dispensasjon i stedet for avtale. Dette er særlig viktig når det gjelder mer vidtgående ordninger som kan legge sterke føringer for hvordan arbeidsta-

kerne kan innrette livet sitt. Det at søknad om dispensasjon utgjør et alternativ til avtaleinngåelse med fagforening, er videre det samme systemet som gjelder etter § 10-5 tredje ledd.

Dispensasjonenes varighet er ikke regulert i loven. Tilsynenes praksis er imidlertid at dispensasjon vanligvis gis for ett år av gangen. Departementet mener at dispensasjonspraksisen i noe større grad enn i dag bør ta hensyn til at både virksomhetene, brukerne av omsorgstjenester og de ansatte kan ha behov for en større forutsigbarhet med hensyn til om ordningene kan opprettholdes og vilkårene for det. Ved videreføring av arbeidstidsordninger som allerede har vært praktisert og evaluert, bør tillatelse etter en konkret vurdering kunne gis for en lengre periode enn ett år.

Departementets forslag

Departementet foreslår på denne bakgrunn å oppheve vilkåret i § 10-12 åttende ledd om at partene ikke skal kunne etablere ordningen ved tariffavtale. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynets adgang til å gi dispensasjoner etter arbeidsmiljøloven § 10-12 sjette og sjuende ledd utvides dermed til å gjelde også når partene har kompetanse til å etablere den aktuelle arbeidstidsordningen ved tariffavtale.

3.6 Overtid

3.6.1 Gjeldende rett

Vilkår, drøftingsplikt og betaling

Arbeid som varer utover lovens grense for den alminnelige arbeidstid regnes som overtid, jf. § 10-6 andre ledd. Grensene for den alminnelige arbeidstid er som hovedregel ni timer i løpet av 24 timer og 40 timer i løpet av sju dager. For arbeidstakere som jobber i enkelte skift- og turnusordninger vil den alminnelige arbeidstid være kortere. For arbeidstakere med arbeid som helt eller i det vesentlige er av passiv karakter, kan den alminnelige arbeidstid være lengre.

Overtidsarbeid kan bare gjennomføres når det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det, jf. § 10-6 første ledd. Det samme kravet gjelder også for merarbeid, det vil si arbeid utover det som følger av arbeidsavtalen, men er innenfor lovens grenser for alminnelig arbeidstid. Merarbeid er likevel ikke overtid i lovens forstand.

Før overtidarbeid eller merarbeid iverksettes skal arbeidsgiver, dersom det er mulig, drøfte

nødvendigheten av det med arbeidstakernes tillitsvalgte, jf. § 10-6 tredje ledd.

For overtidarbeid skal det betales et tillegg til den lønn arbeidstakeren har for tilsvarende arbeid i den alminnelige arbeidstiden. Tillegget skal være minst 40 prosent, jf. § 10-6 ellefte ledd. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan skriftlig avtale at overtidstimer helt eller delvis skal tas ut i form av arbeidsfri på et avtalt tidspunkt, jf. § 10-6 tolvte ledd. Overtidstillegget skal imidlertid alltid betales ut og kan ikke tas ut i form av arbeidsfri.

Grenser

Arbeidsgiver kan pålegge arbeidstaker å jobbe overtid inntil:

- ti timer i løpet av sju dager
- 25 timer i fire sammenhengende uker
- 200 timer innenfor en periode på 52 uker, jf. § 10-6 fjerde ledd

Overtid utover disse grensene kan bare gjennomføres dersom det foreligger en skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte ved tariffbundet virksomhet, tillatelse fra Arbeidstilsynet eller avtale med fagforening med innstillingsrett.

Arbeidsgiver og lokale tillitsvalgte ved tariffbundet virksomhet kan skriftlig avtale utvidede rammer for overtidarbeid slik at arbeidstaker kan arbeide overtid inntil:

- 15 timer i løpet av sju dager
- 40 timer i løpet av fire sammenhengende uker
- 300 timer innenfor en periode på 52 uker, jf. § 10-6 femte ledd

Arbeidstilsynet kan gi tillatelse til utvidede rammer for overtidarbeid i særlige tilfeller slik at arbeidstaker kan arbeide overtid inntil:

- 20 timer i løpet av sju dager
- 200 timer innenfor en periode på 26 uker, jf. § 10-6 sjette ledd

Arbeidsgiver og fagforening med innstillingsrett kan avtale utvidet overtidarbeid så lenge arbeidstidsordningen ikke er slik at den utsetter arbeidstaker for uheldige fysiske og psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhets-hensyn, jf. § 10-12 fjerde ledd og § 10-2 første ledd.

Krav til samtykke

Overtidsarbeid utover rammene i § 10-6 fjerde ledd, det vil si overtid som krever skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte ved tariffbundet virksomhet, tillatelse fra Arbeidstilsynet eller

Tabell 3.3 Gjeldende grenser for overtid

Periode	Per sju dager	Per fire uker	Per 52 uker
Grunnlag			
Grense for pålagt overtid	10 t	25 t	200 t
Lokal avtale med tillitsvalgt i virksomhet bundet av tariffavtale	15 t	40 t	300 t
Tillatelse fra Arbeidstilsynet	20 t	Ingen fast grense	200 t per 26 uker (400 t pr 52 uker)
Tariffavtale med fagforening med innstillingsrett	Ingen fast grense	Ingen fast grense	Ingen fast grense

avtale med fagforening med innstillingsrett, kan bare pålegges arbeidstakere som i det enkelte tilfellet har sagt seg villig til det, jf. § 10-6 sjuende ledd. Det stilles ingen krav til begrunnelse for ikke å gi slikt samtykke.

Samlet arbeidstid

Overtidsarbeid sammen med den alminnelige arbeidstid må ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer eller 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer samlet arbeidstid i løpet av sju dager kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker, jf. § 10-6 åttende ledd. Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan skriftlig avtale unntak fra grensen på 13 timer, men slik at den samlede arbeidstid ikke overstiger 16 timer i løpet av 24 timer, jf. § 10-6 niende ledd.

Rett til fritak

Arbeidstaker har rett til å bli fritatt fra å utføre arbeid utover avtalt arbeidstid når vedkommende av helsemessige eller vektige sosiale grunner ber om det, jf. § 10-6 tiende ledd. Fritaket gjelder både pålagt merarbeid, altså arbeid utover avtalt arbeidstid, og overtid. Det må foretas en interesseavveining, der arbeidstakers fritaksgrunner veies opp mot de ulempene et fritak vil påføre virksomheten og øvrige arbeidstakere, som eventuelt må utføre overtidarbeidet i stedet for den arbeidstakeren som blir fritatt. Det følger av forarbeidene at helsemessige grunner er fritaksgrunn. Som sosiale fritaksgrunner regnes hensynet til pass av mindre barn, deltakelse i større familiebegivenheter og lignende.

Arbeidsgiver plikter også ellers å fritta arbeidstaker som ber om det fra overtidarbeid eller mer-

arbeid, når arbeidet uten skade kan utsettes eller utføres av andre, jf. § 10-6 tiende ledd andre punktum.

3.6.2 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsbrevet å øke grensene for overtid som kan pålegges av arbeidsgiver, avtales lokalt med tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet og søkes om hos Arbeidstilsynet, per sju dager og fire sammenhengende uker.

Det ble foreslått at arbeidsgiver skal kunne pålegge arbeidstaker 15 timer overtid per sju dager, mot ti timer i dag. Videre innebar forslaget at arbeidsgiver kan pålegge arbeidstaker 30 timer overtid per fire sammenhengende uker, mot 25 timer i dag.

Det ble foreslått at arbeidsgiver skal kunne inngå avtale med lokale tillitsvalgte ved tariffbundet virksomhet om inntil 20 timer overtid per sju dager, mot 15 timer i dag og 50 timer overtid per fire sammenhengende uker, mot 40 timer i dag.

Det ble foreslått at Arbeidstilsynet i særlige tilfeller skal kunne gi tillatelse til 25 timer overtid per uke, mot 20 timer etter gjeldende rett.

3.6.3 Høringsuttalelsene

Arbeidstakerorganisasjonene

Arbeidstakerorganisasjonene støtter ikke forslaget. *LO* viser til at lovforslaget ikke gir videre adgang til overtidarbeid, men kun innebærer en maktforskyvning ved overtidarbeid i favør av arbeidsgiveren. *LO* frykter en utvikling der arbeidsstokken ikke dimensjoneres for å kunne ivareta ordinære svingninger i arbeidsomfang og overtidarbeid benyttes for å ta unna ordinære og hyppige svingninger i driften. *LO* mener at avtaler

om større mengder overtid forutsetter god og oppdatert kunnskap om forskningen på feltet med hensyn til arbeidstakernes helse, risiko for ulykker, feilhandlinger med videre, og at det ikke kan forventes at den ansatte og lokale tillitsvalgte skal ha oppdatert kunnskap om dette til enhver tid.

LO mener at økt adgang til å pålegge lengre og varierende arbeidsdager ved gjennomsnittsberegning, kombinert med økt adgang til overtidarbeid og redusert beregningsnøkkel for beredskapsvakt, medfører at den totale arbeidsbelastningen og uforutsigbarheten for arbeidstaker, blir vesentlig.

LO mener økt bruk av overtid også vil være i strid med de formål arbeidsmiljøloven er satt til å verne, og på kort og lang sikt vil kunne få en uheldig utskyvningseffekt. Videre mener de at endringene vil motvirke ønsket om at flere eldre skal stå lengre i arbeid.

Unio mener at forslagene i kombinasjon vil kunne medføre at arbeidstaker i ytterste konsekvens får en samlet ukentlig arbeidstid på opptil 79 timer. Dette vil i så fall innebære en svært omfattende arbeidstidsmengde som både kan utgjøre en helserisiko og en sikkerhetsrisiko. Det er viktig for *Unio* at departementet reduserer rammen for samlet arbeidstid ned til et forsvarlig nivå, der hvor det brukes en kombinasjon av gjennomsnittsberegning og overtidarbeid.

Unio viser til at departementet har foreslått å beholde de ytre rammene for totalt antall timer innenfor perioder av samme lengde som før. De er derfor ikke like negative til dette forslaget som til mange av de andre foreslåtte lovendringene.

YS støtter ikke forslaget. Behovene for beskyttelse er etter *YS*' syn uendret.

Akademikerne støtter ikke forslaget om å utvide arbeidsgivers adgang til å pålegge overtidarbeid. De mener den ønskede fleksibiliteten i forslaget kan ivaretas ved endringene i lokal avtale med tillitsvalgte om utvidet overtid.

Arbeidsgiverorganisasjonene

Arbeidsgiverorganisasjonene støtter forslaget. De mener endringene gir økt mulighet til å fordele overtiden mer fleksibelt, og samtidig sikre det vernet som ligger i grensene for hvor mye overtid som kan arbeides totalt.

NHOs arbeidstidsundersøkelse viser at bedriftene opplever at reglene for tillatt overtid per sju dager er for strenge. *NHO* skriver videre at en slik endring også kan være en fordel for arbeidstaker, da nye arbeidsformer og teknologi både kan gjøre

det enklere og mer ønskelig å arbeide overtid ved behov.

Spekter viser til at den totale belastningen for arbeidstakerne i de fleste tilfeller ikke vil være urimelig selv om kvotene skulle bli brukt fullt ut.

Øvrige høringsinstanser

Arbeidstilsynet bemerker at selv om den årlige grensen for overtid ikke endres, er fordelingen av overtid per dag, uke og måned, av stor betydning. *Arbeidstilsynet* viser til at ved en utvidelse av grensen for pålagt arbeidstid, vil arbeidsgiver over tid kunne pålegge arbeidsdager som gjør at risikoen for arbeidsulykker stiger. Tilsynet erfarer at mange virksomheter ikke har tilstrekkelig kunnskap om den risiko lange arbeidsdager og uker medfører. *Arbeidstilsynet* viser til at dersom endringene for både overtid og gjennomsnittsberegning opprettholdes, vil arbeidstaker i ytterste konsekvens kunne få en samlet ukentlig arbeidstid på 79 timer, noe som kan innebære både en helse- og sikkerhetsrisiko. Tilsynet mener at det bør settes en grense for samlet ukentlig overtid for de tilfeller det også benyttes gjennomsnittsberegning.

Petroleumstilsynet er enig i Arbeidstilsynets forslag om en grense for samlet arbeidstid.

STAMI uttaler at det ikke er mulig å kvantifisere i hvilken grad de foreslåtte endringene i overtidsreglene vil medføre økt risiko for skader, ulykker og sykdom på solid vitenskapelig grunnlag. De mener det med en betydelig praktisering av forslagene vil måtte påregnes en risikoøkning.

3.6.4 Departementets vurderinger og forslag

Bestemmelsene om overtid regulerer på hvilke vilkår og hvor mye «ekstra» arbeid arbeidstaker kan eller må utføre i perioder hvor virksomheten har et behov for mer arbeidskraft. Grensene for overtid bidrar til å sikre arbeidstaker nødvendig forutsigbarhet i hverdagen, slik at hensynet til privatliv ivaretas. Videre er grensene for overtid viktig for beskyttelse av arbeidstakers helse.

For mange arbeidsgivere oppleves dagens grenser for overtid som for stramme og lite fleksible. Departementet oppfatter at innvendingene særlig knytter seg til grensene for overtid over kortere perioder, og dermed mulighetene for fleksibel fordeling av overtidarbeidet.

Arbeidstakerorganisasjonene mener i høringsen at forslagene innebærer en maktforskyvning i favør av arbeidsgiver, og at avtaler om utvidede

rammer for overtid forutsetter bedre kunnskap og forskning på helse- og sikkerhetsrisiko.

De mener videre at arbeidslivet har endret seg de siste årene. Kravene til oppfølging og leveranser er i mange tilfeller skjerpet som følge av den teknologiske utviklingen. Dette stiller krav til virksomhetens evne til å omstille seg raskt. Regelverket må åpne for å tilpasse bruken av arbeidsstokken etter for eksempel sesongmessige svingninger eller konkurranse om oppdrag som medfører arbeidstopper. Det er ikke alltid lett å forutsi hvilken bemanning som kreves i intense arbeidsperioder. Departementet mener derfor at arbeidsgiver bør gis en noe større adgang til å pålegge overtid enn i dag, og foreslår å øke rammen for pålagt overtid til tolv timer per uke og 30 timer per måned. Akutte situasjoner med økt arbeidskraftbehov vil dermed kunne takles på en enklere og raskere måte.

Kravet til at det må foreligge et særlig og tidsavgrenset behov og arbeidstakernes rett til fritak opprettholdes.

Departementet mener at økt mulighet for tillitsvalgte lokalt til å inngå avtale om overtid, vil bidra til at partene i den enkelte virksomhet vil kunne finne fram til gode løsninger tilpasset de lokale forholdene. Virksomhetens mulighet til å benytte overtidsarbeid i kortere perioder må tilpasses et moderne arbeidsliv. Det må gis tilstrekkelig vide rammer i regelverket, og det må på en enkel måte gis mulighet for å etablere unntak fra normalreglene om overtid. Departementet foreslår derfor at grensen for lokal avtale om overtid utvides til 20 timer per uke, og 50 timer per måned. Nye arbeidsformer og teknologisk utvikling kan gjøre det enklere og kanskje også mer ønskelig for arbeidstaker å arbeide overtid over kortere perioder, dersom det er behov for dette. Arbeidstaker er i mindre grad enn før bundet til å utføre arbeidet på arbeidsplassen. Det er viktig at loven åpner for hensiktsmessige, lokale løsninger som arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i felleskap finner fram til, og dermed bidrar til fornuftige og gode lokale initiativ. Samtidig må arbeidstaker sikres et tilstrekkelig vern, slik at arbeid og privatliv kan kombineres.

Arbeidstakerorganisasjonene har i høringen pekt på at forslagene om utvidet adgang til overtidsarbeid i kombinasjon med for eksempel endringene i reglene om gjennomsnittsberegning kan bidra til økt totalbelastning. LO mener økt bruk av overtid vil være i strid med de formål arbeidsmiljøloven skal verne. Forskning viser at i kombinasjon med lange arbeidsøkter, kan daglig og ukentlig overtid øke risikoen for tretthet som

igjen er forbundet med større risiko for ulykker og feil i arbeidet. Flere studier knytter overtid til negative helseutfall, men studiene varierer med hensyn til hvordan lang arbeidstid blir definert og hva slags utfall som er vurdert. Grensene for når det oppstår ugunstige effekter, er dermed ikke entydige. Samlet gir kunnskapen likevel en indikasjon om at overtidsarbeid, særlig over lengre tid, kan være belastende for arbeidstakeren.

Endringene i grensene for overtid i forslaget er forsiktige. De vil derfor trolig ikke føre til endringer i den helserisikoen som foreligger i forbindelse med overtidsarbeid. Overtid kan bare benyttes når det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov. Departementet foreslår å videreføre reglene for hvor mye overtid som kan arbeides totalt i løpet av 52 uker. Arbeidstakerne har også rett til fritak for overtidsarbeid dersom det foreligger helsemessige eller vektige sosiale grunner, og skal også ellers kunne fritas dersom arbeidet uten skade kan utsettes eller utføres av andre. Arbeidstidsordninger skal uansett være slik at arbeidstaker ikke utsettes for uheldige fysiske og psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn, jf. § 10-2 første ledd. Reglene om daglig og ukentlig hvile vil også begrense adgangen til å pålegge overtid. Departementet foreslår i tillegg til dette at det innføres en øvre grense for samlet ukentlig arbeidstid etter lokale avtale (se punktet nedenfor).

Grense for samlet ukentlig arbeidstid etter lokale avtaler

Flere høringsinstanser har tatt opp at endringene i reglene for gjennomsnittsberegning av arbeidstid og endringene i overtidsreglene vil kunne medføre en for stor totalbelastning dersom de nye grensene utnyttes fullt ut.

Departementet foreslår å videreføre yttergrensene for den alminnelige arbeidstiden og hvor mye overtid som kan arbeides i løpet av et år. Innenfor disse rammene mener departementet at det er forsvarlig at de lokale partene sammen kan vurdere de arbeidstidsordninger som skal gjelde i virksomheten.

Unio og Arbeidstilsynet har pekt på at en kombinasjon av Arbeidstilsynets adgang til overtid og en lokal avtale om gjennomsnittsberegning åpner for at arbeidstakerne kan arbeide 79 timer i løpet av en uke. Departementet legger til grunn at Arbeidstilsynet vurderer arbeidstidsordningene i sin helhet, og at tilsynet dermed selv må kunne ta hensyn til denne problemstillingen i sin saksbehandling.

Tabell 3.4 Forslag til endringer i grenser for overtid

Periode	Per sju dager	Per fire uker	Per 52 uker	Samlet arbeidstid per uke
Grunnlag				
Grense for pålagt overtid	10t 12t	25t 30t	200t	
Lokal avtale med tillitsvalgt i virksomhet bundet av tariffavtale	15t 20t	40t 50t	300t	69 timer
Tillatelse fra Arbeids-tilsynet	20t 25t		400t (200t per 26 uker)	

En kombinasjon av lokal avtale om gjennomsnittsberegning (maksimalt 54 timer per uke) og lokal avtale om utvidet overtid (maksimalt 20 timer per uke) vil innebære en mulighet for 74 timer i løpet av en uke. Tilsvarende kombinasjon (lokale avtaler om gjennomsnittsberegning og overtid) etter gjeldende rett åpner for at arbeidstaker i en enkelt uke kan arbeide 69 timer.

Departementet ser at det kan være behov for en grense for hvor mye den samlede arbeidstiden per uke bør være. Departementet foreslår derfor at det innføres en grense på 69 timer for den samlede arbeidstiden for kombinasjonen lokal avtale om gjennomsnittsberegning og lokal avtale om utvidet overtid i en enkelt uke. Denne grensen tilsvarer dagens reelle grense for hvor lang den ukentlig samlede arbeidstiden kan bli ved å kombinere lokale avtaler om gjennomsnittsberegning og overtid. Grensen vil etter departementets syn ikke unødvendig hindre virksomhetene i å benytte den økte fleksibiliteten i forslagene.

Departementets forslag

Departementet foreslår på denne bakgrunn å øke grensene for overtid som kan pålegges av arbeidsgiver, avtales lokalt med tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet og søkes om hos Arbeidstilsynet, per sju dager og fire sammenhengende uker, jf. § 10-6 fjerde, femte og sjette ledd.

Videre foreslår departementet en øvre grense som innebærer at den samlede arbeidstiden i en enkelt uke, hvor lokale avtaler om overtid benyttes i kombinasjon med lokal avtale om gjennomsnittsberegning, ikke skal overstige 69 timer.

3.7 Beredskapsvakt

3.7.1 Gjeldende rett

For beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet skal som hovedregel minst 1/5 av vekten regnes med i den alminnelige arbeidstid, jf. arbeidsmiljøloven § 10-4 tredje ledd første punktum. Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan ved skriftlig avtale fravike bestemmelsen om at 1/5 av vekten skal regnes med i den alminnelige arbeidstid, jf. § 10-4 tredje ledd andre punktum. Videre kan Arbeidstilsynet etter krav fra arbeidsgiver eller arbeidstakernes tillitsvalgte fastsette en annen beregningsmåte dersom beregningen av arbeidstiden etter første punktum vil virke åpenbart urimelig, jf. § 10-4 tredje ledd tredje punktum.

Beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet er arbeidsmiljølovens benevnelse på vakter der arbeidstaker ikke må oppholde seg på arbeidsstedet, men må være tilgjengelig for arbeidsgiver og beredt til å møte opp på et bestemt sted, eller utføre aktivt arbeid dersom det oppstår et behov. Beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet regnes ikke som arbeidstid, og kan derfor legges i arbeidsfrie perioder. Det er uttalt i forarbeidene til arbeidsmiljøloven at: «Hjemmevakt er i utgangspunktet ikke arbeidstid, jf. § 10-1. Det er bare den tiden arbeidstakeren blir kalt ut til arbeid som vil være arbeidstid.» (Ot.prp. nr. 91 (2005–2006)).

3.7.2 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsbrevet at § 10-4 tredje ledd første punktum endres slik at for beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet skal som hovedregel minst 1/8 av vekten regnes med i den alminnelige arbeidstid, mot 1/5 etter gjeldende rett.

3.7.3 Høringsuttalelsene

Arbeidstakerorganisasjonene

Arbeidstakerorganisasjonene støtter ikke forslaget. De mener at den teknologiske utviklingen ikke nødvendigvis har redusert belastningen ved å ha hjemmevakt, og at hovedbelastningen ved beredskapsvakt ligger fast. Belastningen ved beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet er først og fremst knyttet til krav om utkallingstid, sannsynligheten for tilkalling, hyppigheten av hjemmevakt i arbeidsplanen, hvor lenge hjemmevakten varer om gangen, utrykningsfrekvens, arbeidstakers bevegelsesfrihet under vakten, arbeidets fysiske og psykiske belastning samt omfanget og lengden av den enkelte utrykning. LO skriver at erfaringene fra deres forbund vitner om at belastningen ved å ha beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet er like stor, men annerledes enn den var tidligere basert på den beredskap den ansatte må være i.

LO mener det ikke er behov for endringen idet arbeidsgiver og tillitsvalgte har anledning til å inngå avtale lokalt om annen beregningsbrøk.

Arbeidsgiverorganisasjonene

Arbeidsgiverorganisasjonene støtter forslaget og departementets vurdering av betydningen av den teknologiske utviklingen etter at omregningsfaktoren ble innført i 1977. Arbeidstakers belastning er som følge av utviklingen vesentlig lavere, og denne brøken gir derfor ofte høyere kompensasjon enn det som er rimelig i forhold til den reelle belastningen.

Øvrige høringsinstanser

Arbeidstilsynet mener dagens hovedregel er tilstrekkelig fleksibel ved at den kan fravikes ved lokal avtale eller ved at Arbeidstilsynet kan fastsette høyere eller lavere omregningsfaktorer ved åpenbart urimelige tilfeller. Arbeidstilsynet foreslår at tilsynets kompetanse endres fra å gjelde de tilfeller hvor hovedregelen vil fremstå som åpenbart urimelig, til å gjelde dersom beregningen fremstår som urimelig, dersom hovedregelen endres.

3.7.4 Departementets vurdering og forslag

Beredskapsvakter innebærer en belastning for arbeidstaker. Arbeidstaker må være tilgjengelig for arbeidsgiver, og beredt til å rykke ut eller utføre arbeid. Dette begrenser arbeidstakers mulighet til å planlegge og gjennomføre fritids-

aktiviteter og lignende. Ulike beredskapsordninger kan dessuten innebære til dels betydelige begrensninger i arbeidstakerens bevegelsesfrihet. For å verne arbeidstakerens fritid, og fordi slike beredskapsvakter ofte innebærer en ulempe, bestemmer loven at deler av beredskapsvakten som utgangspunkt skal regnes med i den alminnelige arbeidstiden.

Hvor stor belastning beredskapsvakten innebærer varierer imidlertid mye, og har endret seg over tid.

Hvor stor del av beredskapsvakten som skal regnes med i den alminnelige arbeidstiden, ble opprinnelig fastsatt med tanke på situasjoner der arbeidstakeren faktisk var bundet til hjemmet. Omregningsbrøken 1/5 har ikke vært endret siden den ble innført i 1977, og det har skjedd en meget omfattende teknologisk utvikling i perioden etter at bestemmelsen ble innført.

Arbeidstakerorganisasjonene mener at beredskapsvakt ikke nødvendigvis er blitt mindre belastende som følge av den teknologiske utviklingen. De mener at det må gjøres en totalvurdering av ordningen for å kunne si noe om hvor stor belastningen er. De mener videre at det å ha vakt og måtte rykke ut fortsatt utgjør hovedbelastningen.

Arbeidsgiverorganisasjonene mener derimot at belastningen som følge av utviklingen er blitt vesentlig lavere, og at brøken ofte gir høyere kompensasjon enn det som er rimelig i forhold til den reelle belastningen.

Departementet mener at belastningen, og hvilken omregningsbrøk som skal benyttes ved beredskapsvakt, må vurderes ut fra flere ulike faktorer.

Departementet legger vekt på at utviklingen har bidratt til at mange typer beredskapsvakter innebærer en mindre belastning for arbeidstakere enn tidligere. Bruk av for eksempel mobiltelefon gjør at arbeidstakeren kan bevege seg ganske fritt, og likevel være mer tilgjengelig enn før, også utenfor hjemmet. Andre teknologiske løsninger, som enkel tilgang til e-post, gjør det dessuten mindre komplisert enn tidligere å motta og utveksle informasjon. Dette gir helt nye muligheter for effektiv kommunikasjon under beredskapsvakten, uavhengig av oppholdssted. Særlig vil beredskapsordninger der det sjelden er behov for utkalling eller ikke er stilt spesielle krav til utryknings- eller responstid, være påvirket av denne utviklingen.

Andre forhold kan likevel gjøre at den samlede belastningen ved en beredskapsvakt ikke er mindre enn tidligere. For eksempel vil et sentralt moment i vurderingen være hvor raskt arbeidstaker må reagere når utkallingen kommer og hvor hyppig det er sannsynlig at arbeidstaker blir kalt

ut. Disse momentene vil i mindre grad være påvirket av den teknologiske utviklingen.

Departementet viser til at den samme teknologiske utviklingen gjør at det i stadig større grad er mulig å utføre aktivt arbeid uten å være tilstede på arbeidsplassen. Ansatte kan, for eksempel via mobilt utstyr, ha tilgang til de samme ressurser som på arbeidsplassen. Dette kan på den ene side gjøre det vanskeligere å se et klart skille mellom beredskapsvakt og aktivt arbeid. Departementet antar at helt enkle oppgaver, som å ta en kort telefonsamtale, eller motta en beskjed ofte vil kunne forekomme i løpet av en vakt uten at dette regnes som aktivt arbeid. Hvor hyppig og omfattende dette er, vil være en del av vurderingen av om vekten er mer eller mindre belastende, og derfor påvirke hvilken omregningsbrøk som skal legges til grunn. Hvis arbeidstaker må utføre større oppgaver, oppgaver som strekker seg over lang tid, eller i tilfeller der omfanget av små henvendelser til sammen blir betydelig, vil dette være aktivt arbeid som skal telle som arbeidstid, og kompenseres som det.

På den andre siden kan det at det ved utkalling, i mindre grad enn tidligere, er nødvendig å møte opp på det faste arbeidsstedet, eller andre steder hvor arbeid skal utføres, gjøre selve utkallingen mindre belastende for arbeidstakeren. Dette kan bidra til at den totale belastningen ved vekten blir mindre.

Som drøftingen ovenfor viser kan det hevdes at mange beredskapsvakter har blitt mindre belastende. Dette er likevel ikke tilfelle for alle vakter. Utviklingen i teknologi har slik departementet ser det medført at det er større variasjon i belastning mellom de ulike beredskapsvaktene enn tidligere.

Departementet foreslår derfor en ny hovedregel om at mellom 1/5 og 1/8 av vekten skal regnes med i den alminnelige arbeidstid etter en konkret vurdering av vaktordningen.

Arbeidsgiver skal gjøre en konkret vurdering av vaktordningen ut fra blant annet krav til utkallingstid, sannsynligheten for tilkalling, utrykningsfrekvens, arbeidstakers bevegelsesfrihet under vekten, arbeidets belastning og omfang av det aktive arbeidet og lengden av den enkelte utrykning. Dersom vekten innebærer en stor belastning vil arbeidsgiver måtte fastsette en omregningsbrøk på 1/5. For en mindre belastende vaktordning, kan omregningsbrøken settes lavere.

Departementet mener det er viktig å beholde adgangen til å avtale en annen beregningsmåte i den enkelte virksomhet. Det er partene lokalt som best kan vurdere innholdet og belastningen ved

den enkelte beredskapsordning. Denne avtaleadgangen åpner for god fleksibilitet og mulighet for lokal tilpasning.

Arbeidstilsynets adgang til å fastsette annen beregningsmåte

Både arbeidsgiver og arbeidstaker kan be Arbeidstilsynet om å fastsette en annen beregningsmåte. Etter gjeldende rett er kravet at beregningen av arbeidstiden etter lovens hovedregel virker *åpenbart* urimelig.

Forslaget om å endre hovedregelen innebærer at arbeidsgiver får et noe større handlingsrom og kan fastsette en lavere beregnet arbeidstid som følge av beredskapsvakt enn i dag. Departementet mener det derfor bør være noe enklere for både arbeidstaker og arbeidsgiver å henvende seg til Arbeidstilsynet for å få en vurdering av om den fastsatte brøken er rimelig. Konkret foreslår departementet å endre ordlyden i bestemmelsen slik at Arbeidstilsynet etter krav fra arbeidstaker eller arbeidsgiver kan fastsette en annen beregningsmåte dersom beregningen fastsatt etter hovedregelen virker urimelig.

Departementets forslag

Departementet foreslår på denne bakgrunn at hovedregelen endres slik at mellom 1/5 og 1/8 av beredskapsvakten skal regnes med i den alminnelige arbeidstiden. Partenes adgang til å kunne avtale en annen beregningsmåte videreføres. Departementet foreslår videre å fjerne kravet om at beregningen av arbeidstiden må virke *åpenbart* urimelig, slik at det er tilstrekkelig at beregningen vil virke urimelig for at Arbeidstilsynet etter krav fra en av partene kan fastsette en annen beregningsmåte.

3.8 Søn- og helgedagsarbeid

3.8.1 Gjeldende rett

Tilfeller hvor det kan arbeides søn- og helgedager

Av arbeidsmiljøloven § 10-10 første ledd følger det at det skal være arbeidsfri fra kl. 18.00 dagen før en søn- eller helgedag og til kl. 22.00 dagen før neste virkedag. Med søn- og helgedager menes søndager, religiøse helligdager etter lov om helligdager og helligdagsfred, og 1. og 17. mai, som er høytidsdager. Jul-, påske- og pinseften skal det være arbeidsfri fra kl. 15.00 til kl. 22.00 dagen før neste virkedag.

Arbeid på søn- og helgedager er ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig, jf. § 10-10 andre ledd. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at eksempler på tilfeller der arbeidets art gjør det nødvendig, er arbeid som ikke kan drives uten at annet arbeid på arbeidsstedet avbrytes, og som på grunn av driftstida på arbeidsstedet må utføres på søn- og helgedager. Videre er det tillatt med vedlikeholds- og reparasjonsarbeid som av hensyn til virksomhetens jevne gang må utføres på søn- eller helgedager, arbeid som er nødvendig for at ikke anlegg, maskiner, råstoffer eller produkter skal ta skade, arbeid av politi, brannvesen, tollvesen, redningsentraler, drift av kringkastning, arbeid i herberge og bevertningsbedrifter og arbeid på syke- og pleiehjem. Arbeid ved utsalgssteder der det er lov å holde åpent på søndager, er også tillatt (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.11 og 25). Arbeidsgiver skal drøfte behovet for søn- og helgedagsarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte før det iverksettes, jf. § 10-10 tredje ledd.

I virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakerens tillitsvalgte inngå skriftlig avtale om arbeid på søn- og helgedager dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette, jf. § 10-10 fjerde ledd. I henhold til forarbeidene til bestemmelsen vil eksempler på slike tilfeller være når det til regelmessig tilbakevendende tider av året oppstår særlig arbeidspress, når det er oppstått uventet arbeidspress, når naturhendelser, ulykkeshendelser eller andre upåregnelige begivenheter har forstyrret eller truer med å forstyrre den jevne drift, når det er forbundet med betydelige driftstekniske ulemper å avbryte produksjonen eller når viktige samfunnsinteresser eller andre viktige hensyn gjør det særlig påkrevet (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.11 og 25).

Arbeidsgiver og arbeidstaker kan skriftlig avtale arbeid på søn- og helgedager utenom de tilfeller som er nevnt i § 10-10, mot tilsvarende fri på andre dager som i henhold til arbeidstakerens religion er helge- eller høytidsdag. Slik avtale kan inngås uten hensyn til bestemmelsene i § 10-8 fjerde ledd om ukehvile, jf. § 10-10 femte ledd.

Ukehvile og hyppighet på søn- og helgedagsarbeid

Arbeidstaker skal ha en sammenhengende arbeidsfri periode (ukehvile) på 35 timer i løpet av sju dager, jf. § 10-8 andre ledd. Den arbeidsfrie perioden skal så vidt mulig omfatte søndag, jf. § 10-8 andre og fjerde ledd. Personer under 18 år skal ha en sammenhengende arbeidsfri periode (ukehvile) på minst 48 timer i løpet av sju dager.

Den arbeidsfrie perioden skal så vidt mulig legges til søn- eller helgedag, jf. § 11-5 tredje ledd.

Arbeidstaker som har utført søn- og helgedagsarbeid, skal ha arbeidsfri følgende søn- og helgedagsdøgn. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan skriftlig avtale en arbeidstidsordning som i gjennomsnitt gir arbeidstaker arbeidsfri annenhver søn- og helgedag over en periode på 26 uker, likevel slik at det ukentlige fridøgn minst hver tredje uke faller på en søn- eller helgedag, jf. § 10-8 fjerde ledd.

Unntak i forskrift mv.

I henhold til § 10-8 femte ledd kan departementet i forskrift fastsette en fordeling av fridøgnene som avviker fra reglene i fjerde ledd. Fagforeninger med innstillingsrett kan inngå avtale med arbeidsgiver om fravik fra alle reglene om søndagsarbeid, jf. § 10-12 fjerde ledd.

3.8.2 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsbrevet å endre § 10-10 andre ledd slik at arbeid på søn- eller helgedag skal være tillatt dersom arbeidets art gjør det nødvendig. Det ble videre foreslått å endre gjeldende § 10-10 fjerde ledd, slik at søn- og helgedagsarbeid skal være tillatt dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det, uten at dette må avtales med tillitsvalgte. Det ble også foreslått en endring i § 10-8 fjerde ledd. Arbeidsgiver og arbeidstaker skal kunne avtale gjennomsnittsberegning av søn- og helgedagsarbeidet, slik at arbeidstaker i gjennomsnitt har arbeidsfri annenhver søn- og helgedag over en periode på 26 uker. Departementet foreslo å fjerne begrensningen om at det ukentlige fridøgn minst hver tredje uke må falle på en søn- eller helgedag.

3.8.3 Høringsuttalelsene

Arbeidstakerorganisasjonene

Arbeidstakerorganisasjonene støtter ikke forslaget. De mener endringen av utgangspunktet om at søn- og helgedagsarbeid er forbudt, til at det er tillatt, vil føre til økt bruk av søn- og helgedagsarbeid. *LO* mener signaleffekten trolig vil få betydning for utviklingen i hva man anser som akseptabelt og nødvendig søn- og helgedagsarbeid. *Unio* peker på at det å ha en felles fridag er av stor verdi, både for den enkelte arbeidstaker og for samfunnet som helhet. Forbudet mot søn- og helgedagsarbeid er først og fremst begrunnet i

arbeidstakeres sosiale og velferdsmessige behov. Økt søn- og helgedagsarbeid i noen bransjer får ringvirkninger til andre bransjer. *Unio* mener en felles hviledag ivaretar en viktig samfunnsinteresse, ved at det muliggjør aktiviteter, seremonier og ritualer som skaper en følelse av fellesskap og tilhørighet i samfunnet. *LO* og *Unio* mener forslaget er en undergraving av partsamarbeidet i bedriftene. Krav til avtale med tillitsvalgte vil bidra til å begrense omfanget av søn- og helgedagsarbeid til de tilfeller der det er et reelt behov for det.

LO, *Unio* og *YS* støtter ikke forslaget om endringer i reglene for gjennomsnittsberegning av søndagsfri. Det er i følge *LO* åpenbart at endringen gir økt fleksibilitet for arbeidsgiveren, som kan pålegge flere søn- og helgedager med arbeid i strekk. Forslaget gir imidlertid ikke økt fleksibilitet til arbeidstakere, som innenfor arbeidsavtalen er forpliktet til å arbeide til de tider arbeidsgiveren pålegger. Arbeidstakeren står ikke i en posisjon til å velge eller velge bort, søn- og helgedagsarbeid.

Unio mener det er behov for en klar begrensning i hvor mange søn- og helgedager på rad en arbeidstaker kan jobbe dersom forslagene ellers blir vedtatt. *YS* mener at dagens regel om at hver tredje søndag må være fri bør beholdes.

Akademikerne mener det bør åpnes for større frihet til avtalt og selvvalgt arbeid på kveldstid og i helgene, basert på gjensidig fleksibilitet og den enkelte arbeidstakers ønske og forutsetninger. *Akademikerne* mener forslaget gir arbeidsgiver for stor grad av styringsrett, og at de samme hensyn som forslaget bygger på kan ivaretas i avtale mellom partene, enten ved tillitsvalgt eller individuelt.

Arbeidsgiverorganisasjonene

NHO, *Virke* og *Spekter* støtter forslaget og mener at muligheten for søn- og helgedagsarbeid ved særlig og tidsavgrenset behov, uten avtale, vil gi virksomhetene muligheter for en mer effektiv utnyttelse av arbeidstiden og større omstillings- evne. *Virke* mener at virksomheter som har søndagsåpent må kunne bemanne virksomheten på en hensiktsmessig måte.

NHO, *Virke* og *Spekter* mener videre at forslaget om å fjerne kravet til fri hver tredje søndag vil gi arbeidsgivere og arbeidstakere langt mer fleksibel adgang til å avtale en hensiktsmessig plassering av søn- og helgedagsarbeidet, der arbeidstakeren i enkelte perioder kan jobbe flere søndager på rad mot tilsvarende mer søndagsfri i andre perioder. Forslaget er viktig for å løse utfordringer i bransjer med sesongtopper og gjør regelverket

enklere å bruke. De mener forslaget vil gi større rom for virksomhetene og den ansatte til å finne frem til en hensiktsmessig avvikling av fridagene. Arbeidet vil enklere kunne fordeles mellom de ansatte slik at de gis helt fri i enkelte høytidsperioder, f. eks. at enkelte ansatte har fri hele påsken det ene året mot at de jobber i påsken det andre året. Den foreslåtte ordningen vil også komme studenter som ønsker å jobbe flere søndager på rad i kortere perioder til gode.

KS støtter ikke forslaget.

Øvrige høringsinstanser

Arbeidstilsynet mener det kan være behov for å åpne for søn- og helgedagsarbeid i flere situasjoner enn i dag, men at det bør fremgå tydelig at hovedregelen er at søn- og helgedagsarbeid ikke er tillatt. Tilsynet stiller spørsmål ved om hensynet til mindre grupper arbeidstakere som langpendlere, studenter og utenlandske arbeidstakere skal være førende for utforming av vernebestemmelser. Tilsynet mener det alternativt kan vurderes i stedet å unnta enkelte arbeidstakergrupper fra dagens forbud. Tilsynet viser til at enkelte sektorer allerede i dag opplever et press om å arbeide søndager, og at dette kan forsterkes dersom loven endres. *Arbeidstilsynet* mener at dersom endringen om at søn- og helgedagsarbeid skal være tillatt vedtas, må det være en sterkere begrensning i antall søndager som kan arbeides etter hverandre.

Petroleumstilsynet mener det er et åpent spørsmål om hvor reell avtalefriheten faktisk er for den enkelte arbeidstaker. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener at hyppigere søn- og helgedagsjobbing vil gjøre det vanskeligere å kombinere omsorgsansvar med fulltidsjobb, noe som blant annet vil kunne føre til at flere kvinner velger deltid.

3.8.4 Departementets vurderinger og forslag

Reglene om søn- og helgedagsarbeid er først og fremst begrunnet i hensynet til arbeidstakernes sosiale og velferdsmessige behov, og ikke i hensynet til helse og sikkerhet. Felles hvile- og helgedager er viktig for samfunnet som helhet, fordi de muliggjør aktiviteter som skaper en følelse av fellesskap og kollektiv samhørighet i samfunnet. Barnehager og skoler har stengt på søndager, og det er ansett som viktig å verne om en felles fridag som gir mulighet til sosial kontakt med venner og familie. Videre er en rekke fritidsaktiviteter organisert slik at det er ansett nødvendig med en felles

fridag. På bakgrunn av dette, begrenser gjeldende regler om søn- og helgedagsarbeid både arbeidsgivers og arbeidstakers frihet med hensyn til arbeid på søn- og helgedager.

Gjeldende regler om arbeid på søndager og andre helgedager kan inndeles i to «deler»:

1. Regler om *i hvilke tilfeller* det kan arbeides søn- og helgedager, jf. § 10-10
2. Regler om *hvor ofte og hvor tett* det kan arbeides søn- og helgedager, jf. § 10-8

Reglene om *i hvilke tilfeller* det kan arbeides søn- og helgedager, innebærer at loven setter grenser for i hvilke typer bransjer og virksomheter søn- og helgedagsarbeid skal kunne benyttes, basert på en vurdering av typen arbeid som utføres, og de behov dette arbeidet skal dekke. Søn- og helgedagsarbeid er med andre ord ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig. I tillegg kan det inngås lokal avtale med de tillitsvalgte i en tariffbundet virksomhet dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for søn- og helgedagsarbeid.

Reglene om *hvor ofte og hvor tett* det kan arbeides søn- og helgedager, setter grenser for hvor mange søndager arbeidstaker kan arbeide, og hvordan søn- og helgedagsarbeidet fordeles.

Arbeidslivet har endret seg mye de siste årene. Kravene til tilgjengelighet fra kunder og brukere blir stadig større, og kan gjøre det ønskelig med større frihet med hensyn til hvordan arbeidstiden kan plasseres og fordeles i den enkelte virksomhet og for den enkelte arbeidstaker. For å sikre en best mulig utnyttelse av arbeidskraften, er det viktig at loven gir mulighet for tilpasning av søn- og helgedagsarbeidet til den enkelte virksomhets og arbeidstakers behov.

I hvilke tilfeller det kan arbeides søn- og helgedager

Loven åpner i dag for søn- og helgedagsarbeid i en rekke bransjer og virksomheter. Utgangspunktet i dag er imidlertid at søn- og helgedagsarbeid *ikke er tillatt* med mindre arbeidets art gjør det nødvendig. Departementet foreslår at denne regelen snus, slik at søn- og helgedagsarbeid skal være *tillatt* når arbeidets art gjør det nødvendig.

Arbeidstakerorganisasjonene har i høringen argumentert mot å endre utgangspunktet om at søn- og helgedagsarbeid er forbudt. De mener dette vil føre til økt bruk av søn- og helgedagsarbeid. *NHO* og *Virke* har støttet forslaget.

Departementet er enig i at adgangen til søn- og helgedagsarbeid fortsatt bør være begrenset, særlig av hensyn til behovet for en felles fridag.

Departementet mener imidlertid at forslaget om å endre fra forbud til tillatelse vil være en prinsipiell markering av at søn- og helgedagsarbeid faktisk er tillatt i en lang rekke tilfeller. Departementet mener det er riktig å markere dette utgangspunktet.

Departementet vil videre vise til at det i forarbeidene til § 10-10 andre ledd understrekes at formuleringen «arbeidets art gjør det nødvendig» var ment som en forenkling av ordlyden og skulle videreføre den adgangen til å arbeide på søn- og helgedager som fulgte av § 44 i lov om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. av 4. februar 1977 nr. 4 (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.11 og 25). I den loven var det gitt en uttømmende liste over tilfeller hvor søn- og helgedagsarbeid var tillatt. Forarbeidene understrekte videre at den samfunnsmessige utviklingen og allmennhetens behov skulle være av betydning for tolkingen av vilkåret «arbeidets art gjør det nødvendig», og dermed for i hvilken grad det er tillatt med søn- og helgedagsarbeid. Departementet viser til at endringen som foreslås nå vil kunne få betydning i grensetilfeller der det er tvil om arbeidet faller inn under noen av de tilfeller som i dag omfattes av vilkåret.

Departementet vil peke på at bestemmelsen om at arbeid på søn- og helgedager skal være tillatt dersom arbeidets art gjør det nødvendig, dekker de aller fleste behov for søn- og helgedagsarbeid. Behovet for slikt arbeid utover der arbeidets art gjør det nødvendig er etter departementets syn mer begrenset, og må veies opp mot ønsket om å bevare en felles fridag og hensynet til medvirkning. Departementet mener derfor at dagens adgang til å avtale arbeid på søn- og helgedager på en god måte ivaretar hensynet til fleksibilitet for virksomheter hvor arbeidets art i utgangspunktet ikke tilsier søn- og helgedagsarbeid, men hvor det i perioder likevel foreligger et tidsavgrenset behov for dette. Departementet legger til grunn at partene i fellesskap vil finne frem til gode og hensiktsmessige løsninger i tråd med hvordan dette gjennomføres også etter gjeldende rett.

Hvor ofte eller tett det kan arbeides søn- og helgedager

Departementet mener at det både for arbeidsgiver og arbeidstaker kan være hensiktsmessig med en adgang til å avtale arbeid flere søn- og helgedager på rad enn i dag.

Når driften i en virksomhet kan holdes i gang på søndager fordi arbeidets art gjør det nødvendig, slik loven krever, vil behovet for søn- og helgedagsarbeid i virksomheten kunne være stort. Loven setter imidlertid begrensninger for

hvor ofte og tett den enkelte arbeidstaker kan arbeide søn- og helgedager.

Videre kan det for arbeidstaker, av ulike grunner, være mer hensiktsmessig å arbeide søn- og helgedager enn andre dager i uken. Loven har i dag en bestemmelse som gjør det mulig å tilpasse plasseringen av ukehvilen til individuelle forhold, men uten at det totalt kan arbeides mer enn halvparten av søn- og helgedagene i perioden. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan avtale arbeid på søn- og helgedager mot tilsvarende fri på andre dager, som i henhold til arbeidstakerens religion er helge- eller høytidsdag. Dette kan gjøres uten hensyn til bestemmelsene i § 10-8 om plassering av ukehvilen, jf. § 10-10 femte ledd. Det kan imidlertid også tenkes andre personlige eller private forhold enn religion, som tilsier at ukehvilen bør kunne plasseres friere enn i dag. For eksempel kan det for en student passe best inn i studiehverdagen å arbeide på søndager. Det kan i tillegg være ønskelig å arbeide så mange søndager som mulig i perioder. Et annet eksempel kan være arbeidstakere, som på grunn av familieforhold, gjerne vil arbeide mange søn- og helgedager på rad, for så å ha søndagsfri over en lengre periode. I slike tilfeller kan gjeldende regler om at arbeidstaker, selv ved avtale med arbeidsgiver om gjennomsnittsberegning av søn- og helgedagsarbeid, må ha fri en søn- eller helgedag minst hver tredje uke, virke unødvendige og rigide.

Det har også vært pekt på at hyppigheten av søn- og helgedagsarbeid påvirker bruken av deltidstilinger, jf. Skift/turnusutvalget (NOU 2008: 17 punkt 5.5.4).

Departementet mener det er riktig å videreføre dagens regler om at ukehvilen så vidt mulig skal legges på en søndag, og at arbeidstaker ikke skal kunne pålegges hyppigere søn- og helgedagsarbeid enn annenhver søndag.

Departementet mener derimot at det i større grad enn i dag bør være opp til arbeidsgiver og arbeidstaker å avtale hvor ofte ukehvilen skal legges til en søn- eller helgedag, men er enig i at det fortsatt bør være en grense for hvor mange søn- og helgedager arbeidstakeren skal kunne arbeide etter hverandre. Departementet foreslår derfor at

arbeidsgiver og arbeidstaker skal kunne avtale gjennomsnittsberegning av søn- og helgedagsarbeidet, slik at arbeidstaker i gjennomsnitt har arbeidsfri annenhver søn- og helgedag over en periode på inntil 26 uker, likevel slik at ukehvilen minst hver sjettede uke skal falle på en søn- eller helgedag.

Forslaget innebærer en oppmykning av gjeldende regelverk, uten at søn- og helgedager likestilles med alle andre arbeidsdager i uken. Forslaget innebærer en enkel regelendring, men fleksibiliteten for hva arbeidsgiver og arbeidstaker kan avtale sammen økes betydelig. Yttergrensen for hvor mange søn- og helgedager arbeidstaker kan arbeide beholdes, men arbeidsgiver og arbeidstaker vil få større frihet til å fordele søn- og helgedagsarbeidet innenfor 26 ukers perioden. Dette vil også gi arbeidstakere mulighet for å tilpasse søndagsjobbingen i forhold til egne behov, familieforpliktelser mv. Det er etter departementets syn ikke grunn til å tro at en slik forsiktig oppmykning innenfor eksisterende yttergrenser, vil gjøre det vanskeligere å kombinere omsorgsansvar og heltidsjobb.

Departementet mener forslaget vil gjøre det lettere for langpendlere, utsendte arbeidstakere, studenter og andre å arbeide mange søndager på rad etter avtale med arbeidsgiver. Samtidig kan ikke arbeidsgiver pålegge arbeidstaker hyppigere søn- og helgedagsarbeid enn tidligere. En slik utvidet avtaleadgang vil kunne oppfattes som et gode for arbeidstakere som ønsker å tjene ekstra penger i en periode eller i tilfeller hvor livssituasjonen først og fremst åpner for arbeid i helgene.

Departementets forslag

Departementet foreslår at arbeid på søn- eller helgedag skal være tillatt når arbeidets art gjør det nødvendig. Når det gjelder hvor ofte eller tett det kan arbeides søn- og helgedager, skal arbeidsgiver og arbeidstaker kunne avtale gjennomsnittsberegning av søn- og helgedagsarbeidet, slik at arbeidstaker i gjennomsnitt har arbeidsfri annenhver søn- og helgedag over en periode på inntil 26 uker, likevel slik at ukehvilen minst hver sjettede uke skal falle på en søn- eller helgedag.

4 Aldersgrenser

4.1 Bakgrunnen for lovforslagene

4.1.1 Innledning

Regjeringen ønsker å legge til rette for at eldre skal stå lenger i arbeidslivet, blant annet ved å gå igjennom alle lovbestemte aldersgrenser i arbeidslivet i samråd med partene. Et viktig overordnet mål er å skape et arbeidsliv for alle, der seniorer ikke diskrimineres. Arbeidsmiljølovens regler gir adgang til at arbeidsforholdet kan bringes til opphør på grunn av alder ved fylte 70 år. Fra dette tidspunkt kan arbeidsgiver ensidig avslutte arbeidsforholdet, noe som er et unntak fra lovens saklighetsbaserte stillingsvern. Loven gir også adgang til å ha lavere aldersgrense, når den er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig (bedriftsinterne ordninger).

Mange faktorer taler for at de som ønsker det, kan jobbe lenger, også etter fylte 70 år. Høy arbeidsinnsats er viktig for samfunnet blant annet fordi det bidrar til økonomisk vekst og å finansiere offentlig sektors utgifter. For den enkelte gir arbeid inntekter, og arbeidsplassen er en viktig sosial arena. Et regelverk som bidrar til å øke avgangsalderen fra arbeidslivet, bidrar også til mobilisering av arbeidskraft i en tid hvor dette blir stadig viktigere.

Pensjonslovgivningen i Norge er endret, og grensene for opptjening av pensjon er økt fra 70 til 75 år. Incentivene for eldre arbeidstakere til å fortsette i yrkeslivet vil dermed øke. Dette, samt at levealderen forventes å øke ytterligere, har vært bakgrunnen for departementets vurdering av behovet for justeringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om aldersgrenser.

Departementet foreslår å heve arbeidsmiljølovens 70-årsregel til 72 år og å innføre begrensninger i adgangen til å ha lavere bedriftsinterne aldersgrenser. Utover å bidra til bedre sammenheng i regelverket, vil en heving av lovens alminnelige aldersgrense gi en viktig signaleffekt som kan bidra til å øke eldres yrkesdeltakelse i et lengre perspektiv.

Forslagene berører ikke de *særlige* aldersgrensene i statlig og kommunal sektor. I staten har

man som hovedregel en øvre aldersgrense på 70 år, jf. Lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. av 21. desember 1956 nr. 1 (aldersgrenseloven). Enkelte statlige stillinger har imidlertid lavere aldersgrenser, og det gjelder også i kommunal sektor. I kommunal og fylkeskommunal sektor er det en rekke stillinger som har «særaldersgrenser», som er forankret i tariffavtaler.

4.1.2 Alder og deltakelse i arbeidslivet – situasjonsbeskrivelse

Norge, så vel som Europa for øvrig, opplever en demografisk utvikling med en aldrende befolkning. Vi blir flere eldre, og flere eldre lever lengre. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at forventet gjestående levetid for menn ved fylte 65 år har økt fra 14,49 år i 1986 (79,49) til 18,39 år i 2013 (83,39). Forventet gjestående levetid for kvinner ved fylte 65 år har økt fra 18,72 i 1986 (83,72) til 21,24 år i 2013 (86,24).

Andelen eldre (67 år og over) vil øke fra i overkant av 20 per 100 personer i yrkesaktiv alder i dag til i overkant av 25 per 100 i 2025.

Tabell 4.1 viser at andelen som er sysselsatt i Norge har økt for alle i alderen 60–74 år i perioden 2009 til 2013. Særlig stor er økningen for 62, 63 og 64-åringene i 2012 og 2013. Denne aldersgruppen har hatt en økende sysselsetting over flere år, og pensjonsreformen ser ut til å ha forsterket denne trenden.

I tillegg viser nye tall en økning i gjennomsnittlig arbeidstid per uke for arbeidstakere i alderen 67–70 år (Claus m.fl. 2014). I perioden 2008–2013 er det en økning på rundt 10 prosent i den gjennomsnittlige arbeidstiden for denne gruppen. For menn i denne aldersgruppen tilsvarer det en økning fra 27 timer til 29 timer avtalt arbeidstid per uke. For kvinner i tilsvarende aldersgruppe er det en økning fra 20 timer til i overkant av 22 timer avtalt arbeidstid per uke. Avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt ble gradvis innført i perioden 2008–2010, og kan være en forklaring på økningen i arbeidstid for denne aldersgruppen. Avtalt arbeidstid for den øvrige del av befolkningen (i

Tabell 4.1 Sysselsatte som andel av befolkningen 2009–2013

Aldersgruppe	Sysselsatte (lønnstakere og selvstendige) som andel av befolkningen i prosent					Endring i prosent- poeng fra 2011 til 2012	Endring i prosent- poeng fra 2012 til 2013
	2009	2010	2011	2012	2013		
60	73,7	73,7	74,9	75,0	75,1	0,1	0,1
61	71,1	71,8	72,1	73,4	73,6	1,3	0,2
62	60,7	61,1	64,5	64,7	65,6	0,2	0,9
63	54,3	54,1	55,3	59,7	59,8	4,4	0,1
64	48,4	48,6	49,0	51,0	54,9	2,0	3,9
65	41,8	41,6	42,2	43,0	44,6	0,8	1,6
66	36,9	37,1	36,9	38,3	38,7	1,4	0,4
67	30,3	30,5	30,5	30,3	31,1	-0,2	0,8
68	26,6	27,1	27,2	27,4	27,2	0,2	-0,2
69	23,1	23,5	24,0	24,7	24,8	0,7	0,1
70-74	15,2	15,3	15,1	16,0	16,6	0,9	0,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå, registerbasert sysselsettingsstatistikk

ynge aldersgrupper) har ikke endret seg i samme periode.

Forventet yrkesaktivitet ved 50 år måler hvor mange årsverk en 50-åring kan bidra med i arbeidslivet, dersom sysselsettingsmønsteret og dødligheten holder seg konstant i årene fremover, se tabell 4.2. En 50-åring kunne i 2013 forvente å være i arbeid i 11,3 år framover med full stilling. Dette er en økning på 0,4 år fra 2009. Ser man på hele perioden fra 2001 til 2013, har antallet yrkesaktive år økt med 1,7 år for en 50-åring. Økningen er størst blant kvinner, og det skyldes at de årskullene som nå har passert 50 år, har vært mer yrkesaktive i hele sin yrkeskarriere (Haga 2014). En annen mulig forklaring på økningen er at en stadig høyere andel av befolkningen i denne aldersgruppen har høyere utdanning.

4.1.3 Forskning om alder og deltakelse i arbeidslivet

Betydning av helse

Uviklingen av seniorers helse og utdanningsnivå i årene framover vil ha betydning for deres plass på arbeidsmarkedet (Solem 2012). Levealderen har økt betydelig de senere årene, noe som er et

resultat av bedre folkehelse (Brunborg 2012). De helsebedringene som gjør at flere lever lenger, gjerne opp i 80- og 90-årsalderen, er imidlertid ikke de samme som har særlig betydning for arbeidsevnen i 50- og 60-årsalderen. Økningen i levealderen knyttes gjerne til at færre dør av alvorlige hjerte- og karlidelser. Sykdommer som øker risikoen for tidlig avgang fra arbeidslivet er særlig psykiske lidelser og muskel- og skjelett-lidelser. Endringene i helse og funksjonsnivå blant 50- og 60-åringene i de senere årene gir et uklart bilde. Det er dermed usikkert hvordan helsetilstanden for eldre arbeidstakere vil utvikle seg i årene som kommer. Et økende utdanningsnivå kan forventes å bidra til at nye seniorer kan delta på flere områder i arbeidslivet framover. Av den grunn kan yrkesdeltakelsen blant seniorene forventes å øke.

Sykefraværet blant eldre arbeidstakere er generelt høyere enn for befolkningen som helhet. Tall fra SSB viser at sykefraværprosenten (legemeldt sykefravær) var 9,9 prosent for den eldste aldersgruppen (60–69 år) i fjerde kvartal 2000. I fjerde kvartal 2007 var den imidlertid sunket til 7,9 prosent og i fjerde kvartal 2013 var den ytterligere en prosent lavere, 6,9 prosent. I tillegg viser SSBs

Tabell 4.2 Forventet yrkesaktivitet ved 50 år

	I alt	Menn	Kvinner
2001	9,6	11,3	7,9
2009	10,9	12,5	9,3
2010	10,9	12,5	9,3
2011	11,0	12,5	9,5
2012	11,2	12,6	9,7
2013	11,3	12,8	9,8

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

levetidsundersøkelse at de eldres egenvurderte helse blir bedre.

En større svensk utredning (Skoog 2011) som har studert 70-åringene i en periode på over 30 år, finner at dagens 70-åringene skårer bedre på intelligens tester enn personer i 70-årsalderen gjorde for 30 år siden. Andelen med utdanning utover grunnskolen har økt fra 14 til 40 prosent. Dagens 70-åringene er friskere, og andelen som trengte hjelp i hjemmet til husvask, rydding mv. hadde sunket fra 25 til 12 prosent. Samtidig var det flere av dagens 70-åringene som skilte seg og som opplevde ensomhet, og studien fant at den psykiske helsen ikke har forandret seg i særlig grad.

Holdninger til arbeid og pensjon

Arbeids- og velferdsdirektoratet utførte en registeranalyse for alle seniorer i alderen 61–69 år i Norge for årene 2001–2011 for å se hva som påvirket beslutningen om å gå av med pensjon (Bråthen og Bakken 2012). Undersøkelsen konkluderte med at de tre enkeltfaktorene som hadde størst innvirkning på beslutningen om å gå av tidlig eller fortsette var disse: 1) helsetilstanden 2) tidspunktet for ektefellens pensjonering og 3) forekomsten av, og tilgangen til, tidlig pensjonering og adgangen til å velge.

Tall fra Norsk Seniorpolitisk Barometer viste i 2014 at drøyt halvparten (54 prosent) av alle yrkesaktive sa at de kunne tenke seg å fortsette i arbeid etter at de har fått rett til pensjon. Andelen har steget over tid, bare 35 prosent kunne tenke seg det samme i 2003. Videre sa 18 prosent i 2014 at de ikke kan tenke seg å fortsette i arbeid etter at de har fått rett til pensjon. Denne andelen har avtatt over tid, i 2003 sa 44 prosent det samme.

Den gjennomsnittlige alder som yrkesaktive kan tenke seg å tre helt ut av arbeidslivet, har

også vært økende, fra 61 år i 2003 til 65 år i 2014. Også en stigende andel yrkesaktive kan tenke seg å vente med å tre ut av arbeidslivet til etter fylte 67 år.

Videre mener litt under halvparten av alle yrkesaktive at det *ikke* bør være en øvre aldersgrense for hvor lenge en har rett til å fortsette i arbeid, mens 25 prosent mener at det bør være en slik grense, og 30 prosent vet ikke. De som mener at det bør være en øvre grense, svarer i gjennomsnitt at denne aldersgrensen bør ligge på 70,1 år. 3 av 4 av alle yrkesaktive mener at 70-åringene kan yte like mye i jobb som 10–15 år yngre personer.

I en større internasjonal kunnskapsgjennomgang (Ng og Feldmann 2012) pekes det på at det ikke er forskningsmessig grunnlag for å hevde at eldre arbeidstakere er mindre motiverte, mindre endringsvillige, mindre lojale, har dårligere helse eller er mer sårbare for balansen mellom arbeid og fritid. I følge denne kunnskapsgjennomgangen er eldre arbeidstakere noe mindre interessert i å delta i opplærings- og karriereutviklingsprogrammer.

Hovedveier ut av arbeidslivet

Alderspensjon fra fylte 67 år har vært ansett som den vanligste avgangen fra arbeidslivet i Norge. Samtidig er det slik at om lag halvparten av alle nye alderspensjonister kommer fra førtidspensjon. Dette gjelder seks av ti kvinner og fire av ti menn ved fylte 67 år. Uførepensjon er den viktigste avgangsårsaken før fylte 67 år i Norge. Fire av ti nye alderspensjonister ved fylte 67 år kommer fra uførepensjon, og flere kvinner enn menn. I aldersgruppen 62–66 år mottar 35 prosent uførepensjon. Nærmere to av ti personer i alderen 62–66 år har tatt ut fleksibel, valgfri førtidspensjon

gjennom avtalefestet pensjon (AFP). Avgang via arbeidsløshet er lav i Norge. Om lag én av ti personer i alderen 50–66 år mottar arbeidsavklaringspenger, sykepenger eller dagpenger under arbeidsløshet. Noe av uførepensjoneringen kan ha bakgrunn i nedleggelse og innskrenkninger i bedrifter (se for eksempel Rege m.fl. 2009). Det gjelder ikke minst blant eldre arbeidstakere.

Mulige virkninger av å heve aldersgrensen

En forskningsoversikt fra arbeidet med «Pensionsaldersutredningen» i Sverige konkluderer med at aldersgrensene i pensjonssystemet har en viktig effekt på tidspunktet for når en går av med pensjon (Lindquist 2013). Studier som er gjennomgått i rapporten viser at ved en heving av aldersgrensen, så vil den gjennomsnittlige faktiske avgangsalderen kunne øke med mellom 20 og 50 prosent av økningen i aldersgrensen. Andelen som fortsetter å jobbe øker også med 20–50 prosent når aldersgrensen øker med et år. Forskning tyder på at det også skjer en viss overveltning til andre ordninger når aldersgrensene økes, ved at bruken av ordninger som sykelønn, arbeidsledighetstrygd og uførepensjon kan øke. De endringene i pensjonsalder som er studert i rapporten er imidlertid gjennomgående endringer av aldersgrenser for arbeidstakere som er i 60-årene. Funnene kan derfor ikke direkte overføres til mulige effekter på arbeidstilbudet ved endring av 70-årsgrensen.

En engelsk rapport (Wood m.fl. 2010) finner derimot at endringer i aldersgrenser isolert sett kan ha begrenset betydning for eldres yrkesdeltakelse, med mindre endringene ikke støttes opp av andre tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant eldre. Videre er det i følge rapporten lite forskningsbasert kunnskap om hvordan endringer i aldersgrenser kan påvirke økonomien og offentlige finanser.

Studier viser at New Zealand, som var tidlig ute med å oppheve den øvre aldersgrensen (1993–1999), har hatt en positiv utvikling i yrkesdeltakelsen blant eldre etter dette. Opphevingen kom sammen med andre tiltak som økning av pensjonsalderen og tiltak for å bedre holdningen til eldre arbeidstakere. Forskningen herfra viser at det er vanskelig å skille ut effekter av de ulike tiltakene.

4.1.4 EU-rett – Rammedirektivets særbestemmelser om alder – direktiv 2000/78/EF

EUs rammedirektiv mot diskriminering, rådsdirektiv 2000/78/EF, ble gjennomført i Norge med virkning fra 1. mai 2004. Direktivet er ikke en del av

EØS-avtalen. Norge har likevel valgt å gjennomføre rammedirektivet i norsk rett basert på en hensiktsmessighetsvurdering, se Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) punkt 3.2 og St.prp. nr. 11 (2003–2004).

Rammedirektivet inneholder et generelt forbud mot ulike former for forskjellsbehandling i arbeidslivet, herunder på grunn av alder. Selve forbudet mot diskriminering følger av direktivets artikkel 2 nr. 1, sammenholdt med artikkel 1. Det fremgår av artikkel 1 at formålet er å sikre lik adgang og mulighet til sysselsetting uavhengig av alder. Artikkel 2 nr. 1 fastslår at både direkte og indirekte diskriminering er forbudt.

Forskjellsbehandling på grunn av alder er berettiget under visse omstendigheter. Rammedirektivet har tre unntaksbestemmelser som kan gi grunnlag for rettmessig eller berettiget forskjellsbehandling på grunn av alder.

For det første åpner direktivet for at statene kan bestemme at ulik behandling som er begrunnet i genuine yrkesmessige kvalifikasjoner ikke skal anses som diskriminering, jf. artikkel 4 nr. 1. Adgangen begrenses av et proporsjonalitetskrav. Unntaksadgangen gjelder samtlige diskrimineringsgrunner og både direkte og indirekte diskriminering.

For det andre har direktivet en spesiell unntaksbestemmelse i artikkel 6 nr. 1 der det åpnes for at statene kan bestemme at ulik behandling på grunn av alder ikke skal anses som diskriminering hvis den er objektivt og rimelig begrunnet i et legitimt formål innenfor rammen av den nasjonale rett, jf. artikkel 6 nr. 1. Unntaksbestemmelsene gjelder både direkte og indirekte diskriminering på grunn av alder.

Etter direktivets artikkel 6 nr. 1 må det først vurderes om diskriminering er objektivt og rimelig begrunnet i et legitimt formål, dernest om diskrimineringen er hensiktsmessig og nødvendig. EU-domstolen har slått fast at det gjelder en vid skjønnsmargin for nasjonalstatene på dette området, både med hensyn til å fastlegge de formål som man vil fremme innenfor sosialpolitikk og arbeidsliv, og med hensyn til hvilke midler som kan fremme slike målsettinger. På den annen side har EU-domstolen poengtert at skjønnsmarginen ikke kan være så vid at det gjør forbudet mot aldersdiskriminering illusorisk, se som eksempel dommen i Rosenbladsaken (C-45/09).

Direktivets artikkel 6 nr. 1 gir eksempler på legitime formål for forskjellsbehandling, blant annet legitime sysselsetningspolitiske, arbeidsmarkeds- og yrkesopplæringsmessige formål. I EU-domstolens avgjørelse i Age-Conservationdommen (C-388/07) fremgår det at de formål som anses for

legitime, er slike som er av sosialpolitisk karakter, og at disse kjennetegnes ved at de «er av almen interesse og adskille seg herved fra rent individuelle begrunnelser, der er særegne for arbeidsgivere». EU-domstolen har også fremholdt at formålene som er opplistet i direktivet kun er eksempler og ikke er en uttømmende liste over hva som kan være legitime formål i denne sammenheng, jf. Rosenbladtdommen (C-45/09) og Age-Conserndommen (C-388/07).

Videre er det en forutsetning at midlene til å nå vedkommende (legitime) mål er hensiktsmessig og nødvendig. Proporsjonalitetskravet følger av ordlyden i direktivet artikkel 6 nr. 1, og er understreket ytterligere i Mangolddommen (C-144/04).

For det tredje oppstiller artikkel 2 nr. 2 en unntaksadgang fra forbudet mot indirekte diskriminering. Også her er unntaket betinget av at det foreligger objektive grunner for å oppnå et legitimt formål, og at midlene som benyttes for å nå målet er hensiktsmessige og nødvendige.

Direktivets anvendelsesområde er videre begrenset i artikkel 3 nr. 3 slik at utbetalinger fra offentlige ordninger for sosial sikring og sosial beskyttelse eller lignende ordninger faller utenfor. Dette vil typisk omfatte utbetalinger fra folketrygden.

Implementering av rammedirektivet i norsk rett

Rammedirektivets bestemmelser er implementert i arbeidsmiljøloven kapittel 13. Med henvisning til Kystlinkdommen (Rt. 2010 s. 202), uttaler Høyesterett i Gjensidigedommen (Rt. 2011 s. 964) at «arbeidsmiljølovens bestemmelser om aldersdiskriminering må tolkes slik at de blir forenlige med Rådsdirektivet». Tilsvarende tolkningsforståelse er senere fulgt opp i Helikopterpilotdommen (Rt. 2012 s. 219). På bakgrunn av Høyesterettspraksis legges det til grunn at arbeidsmiljølovens regler om aldersdiskriminering i kapittel 13, og dermed også reglene om aldersgrenser i arbeidsmiljøloven § 15-13 a, må tolkes med bakgrunn i rammedirektivet og at EU-domstolens praksis er en relevant rettskilde for praktiseringen av bestemmelsen.

Avgjørelser fra EU-domstolen – rammedirektivet artikkel 6

EU-domstolen har avsagt flere dommer om aldersdiskriminering og om unntaket i direktivets artikkel 6 nr. 1. Nedenfor presenteres kort noen sentrale avgjørelser. Disse kommenteres nær-

mere under punktene om 70-årsregelen og bedriftsinterne aldersgrenser.

Saken Palacios de la Villa (C-411/05) omhandlet en spansk tariffavtalebestemmelse om pliktmessig avgang ved fylte 65 år. Spansk lovgivning åpnet for dette forutsatt at den berørte arbeidstakeren oppfylte bestemte vilkår for rett til pensjon. Formålet med lovbestemmelsen var å regulere det nasjonale arbeidsmarkedet, blant annet med henblikk på å avskaffe arbeidsledigheten. EU-domstolen la til grunn at en slik tvungen avgangsalder som utgangspunkt utgjør en direkte diskriminering på grunn av alder. Lovligheten av en slik aldersgrense beror således på en tolkning av direktivets unntaksbestemmelse i artikkel 6 nr. 1. I denne vurderingen la retten til grunn at et selsettingspolitisk tiltak er saklig grunn til forskjellsbehandling etter direktivet. Videre foretok EU-domstolen en forholdsmessighetsvurdering og konkluderte med at det ikke var urimelig at myndighetene vurderer at slik tvungen pensjonering som følge av oppnådd aldersgrense kan være nødvendig og hensiktsmessig for å nå målet. EU-domstolen pekte blant annet på at reglene ikke bare hvilte på en bestemt alder, men også tok hensyn til at de aktuelle personene opptjener rett til en økonomisk kompensasjon i form av en pensjon «hvis niveau ikke kan anses for at være urimelig».

Rosenbladtdommen (C-45/09) gjaldt en tysk lovbestemmelse som tillot partene i en tariffavtale (eller individuell avtale) å fastsette automatisk opphør av et arbeidsforhold ved 65 år. Formålet var blant annet arbeidsdeling mellom generasjonene, noe domstolen mente prinsipielt var i tråd med direktivet. EU-domstolen mente også at tiltak som dette prinsipielt ikke kan anses for å gjøre et overdrevent inngrep i arbeidstakernes interesser. Det ble vist til at man tar hensyn til at de opptjener rett til en pensjon, jf. Palacios de la Villa-dommen. Bestemmelsen ga heller ikke arbeidsgiverne adgang til ensidig å bringe arbeidsforholdet til opphør, den hvilte på overenskomstmessig grunnlag.

Domstolen vurderte også den konkrete tariffavtalebestemmelsen om opphør ved 65 år. Formålet med denne var blant annet å fremme unges ansettelse, å planlegge ansettelsene og å gi mulighet for en god personalforvaltning som er avbalansert etter arbeidstakernes alder. Slike formål ble ansett legitime. Domstolen fant det heller ikke urimelig at tariffpartene anser et slikt tiltak som hensiktsmessig for å nå formålet, og mente regelen ikke gikk ut over hva som var nødvendig. Det ble påpekt at tysk lovgivning ikke forbyr en person

som har nådd pensjonsalderen å jobbe, og at man fortsatt vil være beskyttet mot forskjellsbehandling.

I Georgievdommen (C-250/09) og (C-268/09) vurderte EU-domstolen en bulgarsk bestemmelse om automatisk pensjonering av professorer når de fyller 68 år. I saken ble det trukket fram at formålet med en slik lovgivning kan bestå i å sikre kvaliteten av undervisningen og forskningen, og å fordele stillingene på en optimal måte. Domstolen viste til at det er et saklig formål å fremme ansettelse, særlig når det er snakk om å lette unges adgang til utøvelse av et yrke. Videre at det må legges til grunn at en medlemsstat kan anse det hensiktsmessig å fastsette en aldersgrense for å oppnå slike formål. Domstolen viste i denne forbindelse til at det kun finnes et begrenset antall stillinger som universitetsprofessorer, og at disse stillingene er forbeholdt personer som har oppnådd de høyeste kvalifikasjoner på området. Slike aldersgrenser kunne i utgangspunktet heller ikke anses å gå ut over det som var nødvendig. Domstolen pekte på at bestemmelsen tar hensyn til at de har opptjent rett til pensjon.

I sakene Fuchs og Köhler (C-169/10) og (C-160/10) vurderte domstolen en aldersgrense på 65 år for statsadvokater. Formålet med regelen var blant annet å sikre en samtidig tilstedeværelse av unge og eldre arbeidstakere, planlegging av fratreden, tilskyndelse til ansettelse av yngre og å unngå tvister om hvorvidt arbeidstakeren er arbeidsdyktig etter denne alderen. Formålene ble ansett legitime i forhold til direktivet. Domstolen fant det videre ikke urimelig at myndighetene anser slik aldersgrense som hensiktsmessig. Domstolen viste til at adgangen til det aktuelle yrket er begrenset som følge av at man må ha oppnådd særlige kvalifikasjoner, og at tjenestemennene utnevnes på livstid. Bestemmelsen gikk heller ikke videre enn hva som var nødvendig. Domstolen viste i denne sammenheng til at de aktuelle tjenestemennene har rett til full pensjon tilsvarende 72 prosent lønn ved 65 år, og at loven dessuten ga dem mulighet til å jobbe i ytterligere tre år hvis de søkte om det og det er i tjenestens interesse. Det ble også påpekt at nasjonal rett ikke er til hinder for at de påtar seg annen jobb uten fastsatt aldersgrense.

I Priggeddommen (C-447/09) foretok EU-domstolen en vurdering av en avgangsalder på 60 år for helikopterpiloter fastsatt i en tariffavtale. EU-domstolen konstaterte at en slik grense ikke var nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet og for å beskytte sunnheten, jf. direktivets artikkel 2 nr. 5, og at det heller ikke var et forholds-

messig tiltak i forhold til direktivets artikkel 4 nr. 1. Det ble vist til at nasjonale og internasjonale bestemmelser satte aldersgrensen til 65 år. Når det gjaldt artikkel 6 nr. 1, uttalte domstolen at formål som luftfartssikkerhet ikke hører under de formål som er omfattet av denne bestemmelsen.

Hörnfeldtdommen (C-141/11) gjaldt den såkalte 67-årsregelen i den svenske lagen om anställningsskydd som innebærer at ansettelseskontrakten på dette tidspunkt kan bringes til opphør uten oppsigelse. Bestemmelsen tar ikke hensyn til hvilken alderspensjon personen vil motta. Det ble gjort gjeldende at formålet blant annet var å unngå ydmykende oppsigelse av arbeidstakere som følge av høy alder, og at en slik obligatorisk pensjonsalder gjør det lettere for unge mennesker å komme inn på arbeidsmarkedet. Formålet ble av EU-domstolen vurdert å være i samsvar med direktivet. Domstolen fant det videre ikke urimelig at medlemsstatene vurderer et tiltak som 67-årsregelen som hensiktsmessig. Domstolen viste blant annet til at 67-årsregelen er med på å begrense hindringene for de som ønsker å jobbe etter fylte 65 år, at den er med på å unngå ydmykende oppsigelser, og at den etter omstendighetene kan gjøre det lettere for unge mennesker å komme inn på arbeidsmarkedet. Domstolen fant heller ikke at tiltaket gikk ut over hva som er nødvendig. Domstolen viste blant annet til at loven forbyr lavere aldersgrense enn 67 år, og at arbeidstakerne har rett til å stå i sin stilling fram til 67 år. Dernest medfører den at en arbeidsgiver kan si opp en arbeidstaker med henvisning til alder ikke tidligere enn når arbeidstaker har fylt 67 år. Arbeidstaker kan ikke tvinges til å trekke seg tilbake fra arbeidsmarkedet og at bestemmelsen tar hensyn til at arbeidstakerne har opparbeidet seg rett til pensjonsytelser på avgangstidspunktet.

4.1.5 Aldersgrenser i Norden

Sverige

Hovedregelen etter svensk rett er at arbeidsgiver ensidig kan beslutte at arbeidstaker skal fratred ved fylte 67 år, jf. lag om anställningsskydd § 32a (1982:80). Etter dette tidspunkt er alder i seg selv saklig grunn for opphør av arbeidsforhold. Bestemmelsen kom inn i loven i 2001. Arbeidsgiver må gi beskjed om fratreden minst en måned før. Dersom arbeidsgiver ikke gir slik beskjed, fortsetter arbeidsforholdet automatisk. Regelen står med andre ord ikke i veien for at arbeidsforholdet fortsetter etter fylte 67 år. Dersom arbeids-

giver vil bringe arbeidsforholdet til opphør før arbeidstaker fyller 67 år, har arbeidstaker fullt oppsigelsesvern. Hvis arbeidsgiver ikke benytter seg av sin mulighet til å avslutte arbeidsforholdet og arbeidsforholdet fortsetter etter fylte 67 år, får arbeidstaker «tilbake» stillingsvernet, om enn noe begrenset. Ordningen kritiseres fordi den medfører at arbeidsgivere i praksis avslutter arbeidsforholdet ved fylte 67 år på grunn av det «tilbakevendende» stillingsvernet.

I Sverige ble det i 2013 lagt fram en omfattende utredning som blant annet vurderer aldersgrenser i arbeidslivet, SOU 2013:25 *Åtgärder för ett längre arbetsliv*. I den svenske utredningen foreslås det å heve ulike aldersgrenser i arbeidslivet etter hvert som levealderen i befolkningen øker. Det gjelder blant annet aldersgrensen for tidligste uttak av pensjon som i Sverige i dag er 61 år, nedre aldersgrense for uttak av garantipensjon som er 65 år, og aldersgrensen i den svenske anställningsskyddslagen, som nå er 67 år. I SOU 2013:25 foreslås det å heve sistnevnte aldersgrense fra 67 til 69 år fra og med 2016.

Danmark

Dansk rett har inntil nylig operert med en lovgivning der arbeidstaker ikke kan pålegges å fratre på grunn av oppnådd alder før fylte 65 år. Fra 1. januar 2008 ble grensen hevet fra 67 til 70 år, jf. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. Et forslag om å oppheve muligheten til å inngå nye avtaler om at arbeidstaker automatisk må fratre ved fylte 70 år, er nå til behandling i Folketinget. Det tas sikte på at lovforslaget vil tre i kraft 1. januar 2016.

Finland

Det følger av den finske arbeidsavtalslag 26. januar 2001 nr. 55 kapittel 6 § 1 a at et arbeidsforhold kan avsluttes uten varsel og oppsigelsestid den måneden arbeidstaker fyller 68 år, med mindre arbeidsgiver og arbeidstaker er enige om å forlenge ansettelsesforholdet. Arbeidstakere gis også beskyttelse gjennom en likebehandlingslov. Her gjelder et forbud mot diskriminering i arbeidslivet, jf. § 2, blant annet mot diskriminering på grunn av alder, jf. § 6.

4.2 70-årsgrensen i arbeidsmiljøloven

4.2.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd første punktum fastsetter en aldersgrense for opphør av oppsigelsesvernet etter loven. I følge bestemmelsen kan arbeidsgiver bringe arbeidsforholdet til opphør når arbeidstaker fyller 70 år (70-årsgrensen). Bestemmelsen innebærer ikke i seg selv noen *plikt* for arbeidstaker til å fratre, men en rett for arbeidsgiver til ensidig å bringe arbeidsforholdet til opphør, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009) punkt 8.3.3. Dette i motsetning til Lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. av 21. desember 1956 nr. 1 (aldersgrenseloven) som i utgangspunktet inneholder en plikt for tjenestemenn til å fratre ved fylte 70 år. Selv om arbeidsgiver ikke har brukt adgangen til å avslutte arbeidsforholdet og arbeidstaker fortsetter, eventuelt reengasjeres eller ansettes etter fylte 70 år, vil arbeidstaker ikke lenger ha stillingsvern etter arbeidsmiljøloven. Det innebærer blant annet at de ordinære reglene om oppsigelsesvern ikke gjelder, og hva som skal gjelde ved avslutning av arbeidsforholdet vil bero på hva partene har avtalt.

70-årsgrensen kom inn i arbeidervernloven i 1972 og har sin bakgrunn i at folketrygdens alderspensjon samme år ble senket fra 70 til 67 år. I den forbindelse fant man behov for å presisere at grensen for saklig oppsigelse på grunn av alder fortsatt skulle være 70 år, jf. Ot.prp. nr. 17 (1972–73). Bestemmelsen ble presisert i endringslov 19. juni 2009 som trådte i kraft 1. januar 2010, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009). Før dette tidspunkt fremgikk det bare forutsetningsvis av lovteksten at oppsigelse ved fylte 70 år var saklig. Departementet mente imidlertid at det var hensiktsmessig å klargjøre dette, samt å skille ut denne regelen i en egen paragraf. I tillegg ble det gitt regler om skriftlig varsel om tidspunkt for fratreden, og innkalling til samtale i forkant av varslet, jf. § 15-13 a andre til fjerde ledd. I forarbeidene ble det presisert at de nye varslingsreglene innebar at det ikke stilles de samme formkrav som til en ordinær oppsigelse, og at arbeidstaker ikke har rett til å fortsette i stillingen etter § 15-11.

En regel som innebærer at stillingsvernet opphører ved oppnådd alder er en direkte forskjellsbehandling på grunn av alder, og må kunne begrunnes i unntakene fra aldersdiskrimineringsforbudet i kapittel 13. Disse reglene gjennomfører EUs rammedirektiv om ikke-diskriminering, jf. omtalen ovenfor i punkt 4.1.4. I forarbeidene til § 15-13 a første ledd la departementet til grunn at

bestemmelsen som gir arbeidsgiver adgang til oppsigelse av arbeidsforholdet etter fylte 70 år, ikke er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av alder, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009) punkt 8.4.5. Det ble blant annet vist til at de hensyn som ligger til grunn for en slik regel er i tråd med kravet til saklig formål, slik dette fremkommer i direktivets artikkel 6 og arbeidsmiljøloven § 13-3 andre ledd. Dette på bakgrunn av en samlet vurdering der verdig avgang, arbeidslivspolitiske hensyn, forholdet til andre EU-lands nasjonale lovgivning og viktigheten av å ha et regelverk som er robust for konjunktursvingninger er sentrale momenter.

Etter departementets syn gjelder denne forståelsen fortsatt, jf. blant annet EU-domstolens avgjørelse i Hörnfeldt (C-141/11), hvor den svenske regelen om at arbeidskontrakten kan bringes til opphør fra fylte 67 år ble ansett å ikke være i strid med direktivets diskrimineringsforbud.

4.2.2 Departementets høringsforslag

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om dagens 70-årsregel burde opprettholdes eller om aldersgrensen burde heves til 72 eller 75 år.

Departementet viste til at de alternative forslagene til endringer av 70-årsregelen også må ses i sammenheng med forslag til endringer i adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser, se punkt 4.3.

4.2.3 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall går inn for at arbeidsmiljøloven fortsatt skal ha en aldersgrense, men det er ulike synspunkter på om den bør være som i dag eller om aldersgrensen bør heves.

LO og *Unio* mener at dagens regler om aldersgrenser i arbeidsmiljøloven må opprettholdes. *LO* viser til at formålet om at flere eldre skal være lengre i arbeid ikke nås ved at aldersgrensen i arbeidsmiljøloven oppheves, men gjennom andre tiltak i arbeidsmarkedet. *Unio* kan ikke se at regjeringens forslag om å endre dagens lovbestemte aldersgrense sannsynliggjør åpenbare gevinster, verken for arbeidslivet eller for det norske samfunnet som helhet. Både *LO* og *Unio* viser til at de aller fleste arbeidstakere avslutter sitt yrkesliv lenge før de fyller 67 år, og at de viktigste tiltakene derfor må settes inn for gruppene mellom 62 og 70 år.

LO viser til at en mulig konsekvens av å heve arbeidsmiljølovens aldersgrense, trolig vil være at arbeidsgivere i enda større grad blir tilbakeholdne med å ansette eldre arbeidstakere. Videre

mener *LO* at det å opprettholde en aldersgrense på 70 år er hensiktsmessig for å unngå vanskelige saker der arbeidstakere ikke innser at de er svekket av alder. *LO* mener det ikke er usannsynlig at en heving av aldersgrense vil føre til en økt hyppighet av oppsigelser av arbeidstakere som arbeidsgivere hevder er svekket av alderen før de har oppnådd den aktuelle aldersgrense. *LO* mener videre at opprettholdelse av dagens aldersgrense sikrer en mer verdig avslutning av arbeidsforholdet. Videre at dagens grense er rimelig med tanke på yngre arbeidstakeres tilgang til arbeidsmarkedet.

Unio peker også på at dagens arbeidsmiljølov ikke er til hinder for at arbeidsforholdet fortsetter ut over aldersgrensen, der arbeidsgiver og arbeidstaker er enige om det. *Unio* mener videre at staten også bør vurdere egen praksis for å nå målene om en attraktiv seniorpolitikk.

YS mener det er et overordnet mål om å skape et arbeidsliv for alle, og deres prinsipielle standpunkt er at man skal kunne stå i jobb så lenge man ønsker det. Forutsetningen er at den ansatte er i stand til å utføre arbeidet på en tilfredsstillende måte. *YS* går inn for å heve arbeidsmiljølovens aldersgrense til 75 år. *YS* viser til at gruppen arbeidstakere over 70 år er liten, og antagelig vil forbli relativt liten. Dette taler for at problemstillingen utgjør en liten, men prinsipielt viktig utfordring i norsk arbeidsliv.

Akademikerne mener at stillingsvernet skal være aldersuavhengig. Lovfestede og generelle aldersgrenser har en vidtrekkende, uønsket holdningsskapende effekt og svekker viktige felles målsettinger i norsk arbeidsliv. Slike grenser bidrar til negative og ubegrunnede holdninger til eldre arbeidstakere. Det vises til at dagens regler fungerer i strid med en helhetlig arbeidslinje, i strid med opptjeningsreglene i folketrygdens alderspensjon og de prinsipper som ligger til grunn for pensjonsreformen. *Akademikerne* viser til tall fra Senter for seniorpolitikk som viser at stadig flere ønsker å stå lenger i jobb, og dette tallet har økt jevnt de siste årene. Det vises videre til at også ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det gode grunner for at arbeidstakere oppfordres til å stå lenger i jobb. *Akademikerne* mener derfor prinsipielt at stillingsvernet i norsk arbeidsliv må være aldersuavhengig. Subsidiært støtter de forslaget om en lovbestemt aldersgrense på 75 år.

NHO, *Spekter* og *Virke* mener at 70-årsgrensen må opprettholdes. Det vises til at en økning trolig vil føre til mer tilbakeholdenhet med å ansette eldre, økt hyppighet av oppsigelser, og at dagens grense sikrer en mer verdig avslutning av arbeids-

forholdet. *NHO* og *Virke* anfører at de fleste avslutter yrkeslivet før de fyller 67 år, og det er viktigere å sette inn tiltak overfor denne gruppen.

NHO ønsker økt arbeidsdeltakelse blant seniorer, men mener økt aldersgrense i arbeidsmiljøloven ikke er veien å gå for å nå dette målet. *NHO* antar at å heve aldersgrenser for stillingsvernet vil gi marginale effekter på arbeidsdeltakelsen. Dagens 70-årsgrense er dessuten ikke til hinder for videre arbeid hvis det er ønskelig for både arbeidstaker og arbeidsgiver. En heving av aldersgrensen ut over 70 år vil kun ha betydning i de tilfeller hvor arbeidstaker og arbeidsgiver ikke har samme interesser. Dersom heving likevel skulle bli innført mener *NHO* subsidiært at grensen maksimalt heves til 72 år, og hevingen av aldersgrensen må skje over tid. *NHO* mener at den i så fall må skje i takt med levealdersjusteringen, som forenklet kan tilsvare en heving med ett år per ti år.

Spekter mener at det er risiko for at en heving av 70-årsgrensen til 72 eller 75 ikke underbygger arbeidslinjen, og mener derfor at regelen bør forbli uendret. *Spekter* viser videre til at den gir en fleksibilitet som tar hensyn til individuelle forskjeller i arbeidsevne og fungering hos arbeidstakere, og den innebærer ingen automatisk avslutning av arbeidsforholdene slik strenge aldersgrenseregler gjør.

Virke mener at forslagene i beste fall vil ha en usikker, og i verste fall negativ effekt på sysselsettingen. Det er etter *Virkes* syn uforståelig at man ikke samtidig foreslår endringer i statlig og kommunal sektor, herunder særaldersgrensene. Departementet burde også vurdert andre faktorer som i større grad påvirker yrkessaktiviteten i negativ retning enn det aldersgrenser gjør, for eksempel gunstige pensjonsordninger.

KS støtter en heving av 70-årsgrensen i arbeidsmiljøloven til 72 år. *KS* viser til at selv om hovedutfordringen med å få flere til å stå lenger i arbeid ikke er knyttet til arbeidstakergrupper over 70 år, har den generelle aldersgrensen i arbeidsmiljøloven en viktig symboleffekt. Ved å heve aldersgrensen forsiktig fra 70 til 72 år forventer *KS* en positiv effekt ved at flere arbeidstakere på noe sikt vil stå lenger i arbeid. *KS* mener det er nødvendig å heve tariffavtalte og lovfastsatte særaldersgrenser i takt med en eventuell økning i arbeidsmiljølovens aldersgrense.

Arbeidstilsynet og *Petroleumstilsynet* peker på at forslaget om å øke aldersgrensen gir en gunstig signaleffekt om at det er ønskelig at ansatte står i arbeid ut over 70-årsgrensen, men at en økning av aldersgrensen til 75 år er for omfattende. Å være

yrkesaktiv er helsefremmende, men ut fra *Arbeidstilsynets* erfaring og bransjekunnskap vil dette ikke nødvendigvis gjelde for de eldste av arbeidstakerne.

Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter forslaget om å opprettholde en øvre aldersgrense i arbeidsmiljøloven, og at aldersgrensen bør heves til 75 år.

Statens arbeidsmiljøinstitutt viser til at vitenskapelig arbeidshelsekompetanse ikke indikerer noen forhøyet arbeidsmiljørisiko knyttet til en økning av aldersgrensene i arbeidslivet fra for eksempel 70 til 72 år.

Pensjonistforbundet ønsker å bevare 70-årsregelen. *Pensjonistforbundet* viser til at hensynet til en verdig avgang fra arbeidslivet er en viktig årsak til at de ønsker å bevare 70-årsgrensen.

Statens seniorråd er svært positive til forslaget om å heve eller fjerne øvre aldersgrenser i arbeidslivet. *Statens seniorråd* viser til at levealderen stiger, eldres helse er bedre enn noensinne og mange arbeidsoppgaver og arbeidsplasser er mindre krevende og bedre tilrettelagt enn før. Eldre utgjør en ressurs arbeidslivet behøver og mange eldre ønsker selv å stå lenger i arbeid. De viser til at nåværende ordning med aldersgrenser oppleves som diskriminerende for mange eldre arbeidstakere og at det ikke er logisk at aldersgrensen ikke er harmonisert med pensjonssystemet som legger opp til opptjening av alderspensjon til man er 75 år. *Statens seniorråd* sitt primære standpunkt er en felles øvre aldersgrense på 75 år som bør være hjemlet i egen særlovgivning, og ikke i unntaksbestemmelser i arbeidsmiljøloven. *Statens seniorråd* viser også til at for mange med dårlig pensjonsopptjening, for eksempel kvinner som har arbeidet mye deltid, er muligheten for å stå lenger i arbeid en forutsetning for å få god pensjon.

Seniorsaken mener at dersom det ikke er mulig å fjerne alle diskriminerende aldersgrenser i arbeidslivet, bør aldersgrensen økes til 75 år. Det vises til høringsnotatet om at aldersgrenser kan sikre eldre arbeidstakere en verdig avslutning på sitt arbeidsliv. *Seniorsaken* mener tvert om at det er uverdige å måtte tre ut av arbeidslivet kun med alder som begrunnelse. Om en arbeidstaker, uansett alder, ikke fungerer i sin jobb, er dette et lederansvar som må utøves i bedriften, ikke reguleres i arbeidsmiljøloven.

Senter for seniorpolitikk begrenser seg i sin høringsuttalelse til å gi en faglig vurdering av hvorvidt en endring i arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser kan bidra til målet om økt deltakelse for seniorer i arbeidslivet. Yrkessdeltakelsen blant eldre arbeidstakere i Norge er høy og

økende, men man ser likevel at yrkesdeltakelsen faller mye etter fylte 62 år og fallet fortsetter ut over 60-årene. *Senter for seniorpolitikk* er usikre på hvilken effekt en endring av arbeidsmiljølovens 70-årsgrense vil ha på yrkesdeltakelsen hos de aller eldste. Det fremgår at senteret ikke kjenner til forskning spesielt knyttet til yrkesaktive i aldersgruppen 70+ og hva som eventuelt påvirker valget mellom arbeid og pensjon for denne aldersgruppen. *Senteret* viser til noen tall fra New Zealand og Storbritannia, men viser til at erfaringer derfra ikke er direkte overførbare til norske forhold. *Senter for seniorpolitikk* viser til at en lovendring kan påvirke folks oppfatning av eldre arbeidstakere i en positiv retning. Det er også grunn til å tro at en stadig forbedret helsetilstand og økende levealder, tilsier at aldersgruppen 70 år og over i større grad vil være oppegående, motiverte og kompetente arbeidstakere.

4.2.4 Departementets vurdering og forslag

Det er argumenter som kan anføres både for og imot å ha en regel som tillater at arbeidsforhold bringes til opphør fordi arbeidstaker har nådd en bestemt alder. Prinsipielt kan det hevdes at det er uheldig med lovgivning som «datostempler» folk ut av arbeidslivet. Enkelt personer bør behandles individuelt, og ikke generelt på bakgrunn av alder. Samtidig kan høy alder svekke kognitive og fysiske egenskaper, og det kan være behov for at arbeidsgiver har en mulighet til å avslutte arbeidsforholdet for de aller eldste arbeidstakerne, uten å måtte begrunne det med at vedkommende ikke lenger fungerer tilfredsstillende i sitt arbeid. Selv om enkelte høringsinstanser ønsker å fjerne alle aldersgrenser for stillingsvern, mener de fleste høringsinstansene at det bør beholdes en øvre grense. Departementet foreslår på denne bakgrunn å beholde en øvre aldersgrense for stillingsvern i arbeidsmiljøloven.

Flere høringsinstanser, blant andre *LO* og *NHO* mener at hensynet til en verdig avgang for seniorer tilsier at dagens aldersgrense på 70 år videreføres. Synspunktet knytter seg til det å slippe opprivende konflikter eller rettssaker i den siste fasen av arbeidslivet. Fra arbeidsgivers ståsted kan det være vanskelig og lite ønskelige å si opp en arbeidstaker på grunn av utilfredsstillende arbeidskapasitet. Departementet ser at en aldersgrense kan bidra til en verdig avgang fra arbeidslivet, men en heving av 70-årsgrensen vil samtidig være et viktig tiltak for å sikre at de som faktisk ønsker det, gis mulighet til å fortsette i arbeid.

I høringen anfører blant andre *LO* at en heving av 70-årsgrensen vil kunne føre til at arbeidsgivere i større grad velger å si opp eldre arbeidstakere som er svekket av alderen før de er fylt 70 år. *NHO* antar at en heving av aldersgrensen vil innebære økt risiko for konflikter og økt hyppighet av oppsigelser. Departementet har forståelse for at det kan være krevende å si opp arbeidstakere som ikke fungerer i arbeidet. Samtidig vil dette gjelde uansett alder, og det er et lederansvar å følge opp den enkelte. Anførelsene om at en heving vil føre til økt hyppighet av oppsigelser av 70-åring som ikke fungerer i arbeidet, kan også antas å bygge på stereotypiske holdninger til 70-åringene som beskrevet nedenfor.

Flere høringsinstanser har tatt opp at en heving av 70-årsgrensen kan føre til at arbeidsgivere i enda større grad enn i dag kan bli tilbakeholdne med å ansette eldre. Det kan anføres at arbeidsmiljøloven bør bidra til å bekjempe oppfatningen om at personer over 70 år generelt er mindre arbeidsføre enn befolkningen ellers. Som vist i punkt 4.1.3 er det ikke forskningsmessig grunnlag for synspunkter om at eldre arbeidstakere er mindre motivert, mindre endringsvillig eller mindre lojale.

Den generelle aldersgrensen i arbeidsmiljøloven kan fremstå som et signal til arbeidstakere som nærmer seg 70 år om at deres arbeidsinnsats ikke lenger er ønsket. Dette kan i seg selv bidra til en beslutning for arbeidstakere om å avslutte sitt arbeidsforhold, selv om de i utgangspunktet kunne hatt et ønske om å fortsette. Aldersgrensen har etter departementets syn derfor en viktig symbol-effekt. En heving av dagens 70-årsgrense vil kunne bli oppfattet som et signal om at eldre arbeidstakere er ønsket i arbeidslivet. På sikt kan dette bidra til å øke yrkesdeltakelsen blant seniorer.

En rekke høringsinstanser viser til at en heving av arbeidsmiljølovens grense bare vil gjelde et fåtall eldre og at det derfor vil gi marginale effekter på arbeidsdeltakelsen. Det vises til at det store frafallet i arbeidslivet skjer før fylte 67 år eller tidligere, og at det er viktigere å satse på å hindre at man tidlig i 60-årene eller enda tidligere faller ut av arbeidslivet. Departementet er enig i at dette er viktig. Det bør arbeides for å få yngre seniorer til å stå lenger i arbeid. Det er imidlertid mulig å arbeide for to mål samtidig. Selv om antallet arbeidstakere over 70 år ikke vil være så mange på kort sikt, mener departementet at de som faktisk ønsker det ikke må ekskluderes fra arbeidslivet.

Enkelte høringsinstanser, som *LO*, mener at dagens grense er rimelig med tanke på yngre per-

soners tilgang til arbeidsmarkedet. Det har vært reist spørsmål ved om forslagene til endringer i aldersgrensene i arbeidsmiljøloven vil kunne føre til at eldre fortrenger yngre på arbeidsmarkedet. Departementet viser i den forbindelse til at antall arbeidsplasser ikke er konstant. Det er snarere slik at flere i jobb bidrar til enda flere i jobb, både unge og eldre. De landene som har flest eldre i arbeid har også flest unge i arbeid (OECD 2012; Gruber & Wise 2010). Det er relativt høy yrkesdeltakelse i Norge i dag, også blant seniorer og eldre, og det er svært lav arbeidsløshet. Å heve aldersgrensen i arbeidsmiljøloven vil således neppe medføre negative konsekvenser for yngres tilgang til arbeidsmarkedet.

Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det gode grunner til at arbeidstakere bør oppfordres til å stå i jobb lenger. Samtidig har blant andre *NHO* og *Virke* tatt opp at en heving vil kunne medføre økte kostnader for arbeidsgiverne. De mener at dersom aldersgrensen skal heves må også innslagstidspunktet for enkelte lovfestede særrettigheter knyttet til alder endres. Dette gjelder ferielovens regel om rett til en ekstra ferieuke for de som har fylt 60 år, retten etter arbeidsmiljøloven til redusert arbeidstid for de som har fylt 62 år og kravet om særlig tilrettelegging. Departementet antar at selv om aldersgrensen heves er det lite sannsynlig at flertallet av seniorer ønsker å stå i arbeid til de er 70 år eller mer. Det å eventuelt heve aldersgrensen tilsvarende for de nevnte særordningene, ville derfor ramme en relativt stor gruppe av seniorer. Departementet viser dessuten til at et av formålene med disse særordningene knyttet til alder nettopp har vært å stimulere eldre seniorer til å stå lenger i arbeid og å bidra til en mykere overgang mellom arbeid og pensjon.

Departementet foreslår i denne omgang å heve arbeidsmiljølovens grense for opphør av arbeidsforhold fra 70 til 72 år. Dette vil ikke fullt ut harmonere med folketrygdens opptjeningsregler for alderspensjon. Forslaget om å heve grensen til 72 år ivaretar mulighet for å kompensere for levealderjusteringen i lang tid framover. Departementet viser også til at arbeidstakere som ikke har opptjent full pensjon og som i dag må avslutte arbeidsforholdet for eksempel ved 67 eller 70 år, med forslaget vil få bedre mulighet til å opptjene pensjon. Dette vil særlig gjelde for kvinner som har arbeidet deltid.

Regjeringen er opptatt av at det på sikt bør vurderes å ytterligere heve aldersgrensen for adgang til opphør av arbeidsforhold på grunn av alder. Departementet vil derfor legge til rette for en

videre gjennomgang av dette området, herunder behovet for tilpasninger i arbeidslivet, i samarbeid med partene.

En heving av 70-årsregelen til 72 år vil etter departementets syn ikke endre forholdet til reglene om aldersdiskriminering i arbeidsmiljøloven kapittel 13. Departementet legger til grunn at arbeidsmiljøloven § 15-13 a heller ikke etter endringen vil være i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av alder, jf. tilsvarende vurderingen av 70-årsgrensen i punkt 4.2.1.

Enkelte høringsinstanser har tatt til ordet for overgangsordninger dersom 70-årsgrensen heves. Departementet kan ha forståelse for ønsket om en viss tid til å innrette seg etter nytt regelverk, men ser ikke at en heving av tidspunktet for når stillingsvernet opphører tilsier større tilpassingstid enn andre arbeidslivsreformer. Departementet foreslår på denne bakgrunn ingen overgangsbestemmelse knyttet til forslaget om å heve aldersgrensen fra 70 til 72 år.

4.3 Lavere bedriftsinterne aldersgrenser

4.3.1 Gjeldende rett

4.3.1.1 Innledning

Arbeidsmiljøloven § 15-13 a fastsetter at lavere aldersgrense enn lovens alminnelige grense på 70 år for opphør av arbeidsforhold grunnet alder kan følge av *annet grunnlag*. Slike aldersgrenser omtales gjerne som bedriftsinterne aldersgrenser eller bedriftsinterne ordninger.

For at en lavere aldersgrense skal være lovlig er det stilt krav om at grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende. Dette følger direkte av lovteksten i § 15-13 a og betyr at grensen ikke må innebære en ulovlig forskjellsbehandling på grunn av alder, jf. arbeidsmiljøloven § 13-3 andre ledd, hvor unntaket fra forbudet mot aldersdiskriminering er regulert. I forarbeidene til § 15-13 a ble det lagt til grunn at det ikke vil være i strid med forbudet mot aldersdiskriminering å ha (lavere) bedriftsinterne ordninger, under visse forutsetninger. Blant annet at de er begrunnet i legitime sysselsettings- eller arbeidsmarkedshensyn, hensynet til helse og sikkerhet, og at avgangsalderen ikke settes lavere eller omfatter flere grupper enn det som er nødvendig for å oppnå formålet, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009) punkt 8.4.5. Hva som er å anse som legitime sysselsettings- eller arbeidsmarkedshensyn, eller hvilke tiltak som er egnet til å ivareta slike hen-

syn, har EU-domstolen i stor grad overlatt til den enkelte medlemsstat å ta stilling til, se blant annet sakene *Palacios de la Villa* (C-411/05) og *Mangold* (C-144/04). Se gjennomgangen av rettspraksis fra EU-domstolen ovenfor under punkt 4.1.4.

I norsk underrettspraksis er det siden 1960-tallet utviklet en lære om at tre kumulative vilkår må være oppfylt for at den bedriftsinterne lavere grensen skal være lovlig. Grensen må ha vært praktisert konsekvent av arbeidsgiver, den må være kjent blant de ansatte og den må være kombinert med en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning. Disse vilkårene, som ble stadfestet av Høyesterett i den såkalte *Gjensidigedommen* (Rt. 2011 s. 964), er særlig utviklet gjennom tre eldre lagmannsrettsdommer, se nærmere i Ot.prp. nr. 54 (2008–2009).

Tidligere var virksomhetenes mulighet til å praktisere lavere aldersgrenser ulovfestet, men det var antatt i forarbeider, teori og praksis at det var adgang til å ha slike grenser. Lovtilføyelsen i 2009 om adgang til lavere grenser var ikke ment å endre rettstilstanden, jf. spesialmerknadene til § 15-13 a i Ot.prp. nr. 54 (2008–2009):

«Bestemmelsens første ledd annet punktum er nytt, men innebærer heller ingen realitetsendring. Det vil fortsatt være adgang til å ha bestemmelser om aldersgrenser fastsatt i medhold av annet gyldig rettsgrunnlag som lov, arbeidsavtale, tariffavtale, arbeidsreglement eller bedriftspensjonsordning, i tråd med gjeldende rett og innenfor rammen av arbeidsmiljøloven kapittel 13, jf. § 13-3 annet ledd, jf. ordlyden saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende.»

4.3.1.2 Nærmere om kravet til saklighet og forholdsmessighet

Kravet om at den bedriftsinterne grensen må være saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende gir som nevnt anvisning på at grensen må ligge innenfor unntaket fra diskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven kapittel 13. En aldersgrense som gjør at arbeidstaker må avslutte arbeidsforholdet på grunn av oppnådd alder er i utgangspunktet en direkte forskjellsbehandling på grunn av alder. Etter loven kan det imidlertid gjøres unntak fra diskrimineringsforbudet såfremt forskjellsbehandlingen «er nødvendig for å oppnå et saklig formål og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles», jf. § 13-3 andre ledd. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 6 nr. 1 i Rammedirektivet.

Saklighetskravet

En bedriftsintern aldersgrense må være «saklig», jf. § 15-13 a første ledd andre punktum. Bestemmelsen viser til § 13-3 andre ledd, der formuleringen er at aldersgrensen må være nødvendig for å oppnå et «saklig formål».

Hva som er saklig begrunnet er spesifisert i forarbeidene, der det fremgår at aldersgrenser basert på «helsemessige og/eller sikkerhetsmessige forsvarlighetsvurderinger relatert til yrkesutførelse» med stor grad av sannsynlighet ikke vil rammes av forbudet mot aldersdiskriminering, jf. Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) punkt 8.2.4.3.

Også sosialpolitiske mål anses saklige, jf. blant annet Høyesteretts uttalelse i *Gjensidigedommen* (Rt. 2011 s. 964). I dommens premiss 60 og 61 heter det blant annet at:

«...myndighetenes aksept av bedriftsinterne aldersgrenser på 67 år har vært og er basert på overordnede sosialpolitiske formål. Hensynet til arbeidsdeling mellom generasjonene har åpenbart stått sentralt. Det samme har at ordningene imøtekommer et utbredt ønske hos mange ansatte om å gå av ved fylte 67 år med tjenestepensjon i tillegg til folketrygdens alderspensjon – samtidig som det skapes forutberegnelighet for arbeidsgivere. I hovedsak synes formålene å ha vært de samme som tyske myndigheter hadde i *Rosenbladtsaken* (C-45/09), og som EU-domstolen der fant at var legitime, jf. dommens avsnitt 43.»

Videre fremkommer det i dommens premiss 64 blant annet at: «...norske myndigheters aksept av 67-årsgrensen er objektivt og rimelig begrunnet i legitime formål, jf. artikkel 6 nr. 1.»

Som det følger av punkt 4.1.4 vil den fortolkning EU-domstolen har lagt til grunn ha relevans ved vurdering av hvilke aldersgrenser som kan anses som saklig begrunnet etter arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd andre punktum.

Kravet til forholdsmessighet

Den bedriftsinterne aldersgrensen må ikke være uforholdsmessig inngripende, jf. arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd andre punktum og § 13-3 andre ledd. I følge forarbeidene må de bedriftsinterne aldersgrensene «stå i forhold til det resultat som oppnås», jf. Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) punkt 8.4.5.3. I følge Rammedirektivet artikkel 6 nr. 1 er ulik behandling (på grunn av alder) tillatt «hvis midlerne til at oppfylde det pågældende formål er hensigtsmessige og nødvendige».

Dette proporsjonalitetskravet innebærer for det første at de konkrete ulempene aldersgrensen har for arbeidstaker må stå i samsvar med det formål aldersgrensen skal gjennomføre og de fordelene aldersgrensen gir den enkelte arbeidsgiver, jf. NOU 2009: 14 punkt 16.4.4 om «ikke uforholdsmessig inntreden». For det andre viser kravet til en totalvurdering, der den konkrete grensen er det viktige elementet, og der særlig behovet for menneskelig beskyttelse for enkeltindividet blir vurdert opp mot behovet for å forskjellsbehandle.

Det må på denne bakgrunn foretas en helhetlig vurdering, hvor blant annet nivået på den samlede pensjonen og den konkrete aldersgrensen inngår. Dette synes å spille en viktig rolle i forholdsmessighetsvurderingen etter EU-retten. I Rosenbladtdommen (C-45/09) og Hörnfeldtdommen (C-141/11) viste EU-domstolen til at man tar hensyn til at arbeidstakerne opptjener rett til en økonomisk kompensasjon i form av en pensjon. I Palacios de la Villadommen (C-411/05) pekte domstolen også på at nivået for pensjonen «ikke kan anses for urimelig». Den samme vurdering er også gjort i norsk rettspraksis, jf. at Høyesterett i Gjensidigedommen i premiss 67 legger «betydelig vekt på at aldersgrensen er kombinert med en meget god tjenestepensjon og at en aldersgrense på 67 år er relativt høy i europeisk sammenheng». I rettspraksis blir det også vektlagt hvorvidt aldersgrensen er godt innarbeidet i bedriften, og hvor lenge aldersgrensen er praktisert.

4.3.1.3 Nærmere om vilkårene

Som nevnt over følger det av eldre norsk underrettspraksis at lovligheten av en bedriftsintern aldersgrense under 70 år er avhengig av at tre kumulative ulovfestede vilkår er oppfylt. Disse vilkårene er at aldersgrensen må være allment kjent blant de ansatte, at aldersgrensen må være konsekvent praktisert av arbeidsgiver og arbeidstaker må ha rett til en tilfredsstillende tjenestepensjon. Disse vilkårene er utviklet og presisert gjennom rettspraksis, og er stadfestet av Høyesterett i Gjensidigedommen (Rt. 2011 s. 964).

Aldersgrensen må være allment kjent blant de ansatte

Hvorvidt en aldersgrense kan sies å være allment kjent, må vurderes konkret i hver virksomhet. Kravet skal ikke tolkes så strengt at arbeidsgiver må føre bevis for at hver enkelt ansatt i bedriften rent faktisk har kjent til aldersgrensen, se til illustrasjon tingrettens dom i Gjensidigesaken

(TOSLO-2009-143503). Det avgjørende synes å være hvor god informasjon som er gitt, hvordan den er gitt, samt praktiseringen av aldersgrensen. Det er et krav at de ansatte er informert på en måte som er egnet til å gjøre aldersgrensen kjent for dem. Eksempler på vanlige kilder til informasjon om hva som har vært tilgjengelig for ansatte, er protokoller og virksomhetenes personalhåndbøker. Til illustrasjon nevnes en sak fra Borgarting lagmannsrett (LB-2013-144423), hvor en bedriftsintern aldersgrense på 67 år ble underkjent fordi den ikke kunne anses som allment kjent blant de ansatte. Rettens flertall viste til at selv om det før pensjonsreformen var en allmenn oppfatning i virksomheten om at pensjonsalder i pensjonsordningen var sammenfallende med aldersgrensen, var situasjonen en annen etter at pensjonsreformen trådte i kraft fra 1. januar 2011. Reformen medførte at «pensjonsalder» i betydningen det tidspunkt den ansatte får rett til å ta ut pensjon, ble løsrevet fra «aldersgrense», som er det tidspunkt den ansatte har plikt til å fratrukkelse stillingen. Flertallet kom til at bedriften hadde en klar oppfordring til å rette misvisende opplysninger om dette i bedriftens personalportal.

Det vises også til at lagmannsretten i Gjensidigesaken la til grunn at den bedriftsinterne ordningen var allment kjent blant de ansatte, «...selv om opplysningene på en av lenkene fra nettsiden i Gjensidiges personalhåndbok ikke er helt entydig...». Høyesterett drøfter imidlertid ikke dette vilkåret noe nærmere.

Aldersgrensen må være praktisert konsekvent

Vilkåret om konsekvent praktisering innebærer at arbeidsgiver kun helt unntaksvis kan la enkelte arbeidstakere fortsette å arbeide etter at den bedriftsinterne aldersgrensen er passert. I følge eldre underrettspraksis må tvungen avgang ved oppnådd bedriftsintern pensjonsalder gjelde likt for alle. I en lagmannsrettsdom (NAD 1986 s. 207) ble det akseptert at det i løpet av en periode på 10 til 15 år hadde vært et ti-talls personer som hadde fått fortsette etter fylte 67 år. Antallet som sluttet ved aldersgrensen på 67 år var opplyst å være rundt 10 personer i løpet av ett til to år. Dette skulle tilsi at det kun var en mindre andel som fikk fortsette i løpet av 10-15-års perioden. Lagmannsretten la videre til grunn at det i hovedsak dreide seg om «overgangsordninger eller behov ut fra spesielle situasjoner eller behov hos virksomheten». Domstolen kom i denne saken til at «omfanget var alt for beskjedent» til at det kunne rokke ved inntrykket av en konsekvent praktisert ordning.

I Gjensidigesaken fremkommer det av tingrettens dom sammenholdt med lagmannsrettens dom at det for perioden fra 2006 til 2009 sluttet 34 arbeidstakere på grunn av oppnådd aldersgrense, mens fire fikk fortsette ut over aldersgrensen. Også her var bakgrunnen for forlengelsene knyttet til kortvarige og tidsavgrensede behov i spesielle situasjoner. Lagmannsretten fant at de fire tilfellene ikke var tilstrekkelig til å rokke ved inntrykket om at Gjensidige har praktisert aldersgrensen på 67 år konsekvent.

Fra tingrettens dom i samme sak fremgår at: «Retten ser ingen grunn til å tvile på at aldersgrensa har vorte fulgt konsekvent frå Gjensidige si side. Partsrepresentanten frå Gjensidige [...] forklarte at det hadde vorte gjort nokre svært få unntak dei siste åra, og han gjorde greie for særskilde tilhøve knytta til nedleggingar av lokalkontor og overføring av kompetanse i spesielle situasjonar som gjorde unntak naudsynt. Sidan 2006 og til hovudtinginga var det 34 arbeidstakarar (av totalt 38) som hadde slutta grunna nådd alder på 67 år.» Dette ble av samtlige rettsinstanser ansett å oppfylle vilkåret om konsekvent praktisering.

Aldersgrensen må være ledsaget av en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning

Det anses som sikker rett at det er en forutsetning at arbeidstakerne skal ha et økonomisk sikkerhetsnett å falle tilbake på ved avgang fra arbeidslivet ved en bedriftsintern aldersgrense. Det gjelder både etter norsk rettspraksis og det kan utledes av EU-retten.

I norsk underrettspraksis har tjenestepensjonsordninger gjennomgående blitt godkjent av retten som tilfredsstillende økonomisk kompensasjon.

Men også rett til pensjon fra folketrygden oppfyller etter omstendighetene vilkåret. Som eksempel nevnes at Borgarting lagmannsrett i en dom fra 1995 (LB-1995–1486) la til grunn at en aldersgrense på 67 år som gir rett til pensjonsytelser fra folketrygden anses som tilstrekkelig kompensasjon i denne sammenheng. I denne saken ble det ikke tillagt noen betydning at en aldersgruppe falt utenfor, og ikke hadde opparbeidet rettigheter i bedriftspensjonsordningen. Retten bemerker at når aldersgrensen settes til 67 år, ville også de som falt utenfor den bedriftsinterne ordningen motta pensjon fra folketrygden, noe som gjorde det lite problematisk at ordningen skulle gjelde alle, uansett medlemskap i bedriftens pensjonsordning.

I Gjensidigedommen omtaler Høyesterett dette slik (i premiss 34): «Forutsetningen har vært at (...) og at vedkommende arbeidstaker ved avgang har mottatt en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning.» I premiss 67 uttaler Høyesterett videre at de ved vurderingen av at aldersgrensen er lovlige, la «betydelig vekt på» at den var kombinert med en «meget god tjenestepensjon» (i Gjensidiges tilfelle ga ordningen de ansatte en pensjonsprosent på 70 ved full opptjening). Departementet forstår imidlertid ikke dette slik at Høyesterett ønsker å stramme inn vilkåret om at ordningen må være «tilfredsstillende». Uttalelsen forstås som et uttrykk for hva som er vektlagt i den konkrete vurderingen. En nedre grense for hva som tillates av slike ordninger kan etter departementets syn ikke utledes av rettspraksis.

Også forholdsmessighetskravet i arbeidsmiljøloven § 13-3 andre ledd (som gjennomfører EU-direktivet) må forstås slik at det oppstiller et krav om at aldersgrenser må ledsages av en rett til et visst økonomisk utkomme. Heller ikke EU-retten har oppstilt noen konkret grense for hva som må kreves, jf. som eksempel EU-domstolens avgjørelser i sakene Hörnfeldt (C-141/11) og Rosenblatt (C-45/09).

4.3.2 Departementets høringsforslag

Departementet skisserte i høringsbrevet alternative forslag til endringer i bestemmelsen om bedriftsinterne aldersgrenser:

- om adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser bør oppheves eller videreføres,
- om adgangen videreføres, bør det kreves at aldersgrensen må inngås ved tariffavtale og/eller
- om loven bør ha en nedre grense for aldersgrenser, for eksempel 70 år,
- om det bør være en unntaksregel for lavere aldersgrense begrunnet i hensynet til helse og sikkerhet (sikkerhetsventil).

Det ble også bedt om innspill til behov for overgangsordninger.

4.3.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet både på arbeidstaker- og arbeidsgiver-siden går inn for å videreføre en mulighet til å ha en bedriftsintern aldersgrense. Når det gjelder helheten i forslaget og utforming av mulige begrensninger er det imidlertid stort sprik i synspunktene.

LO mener at dagens regler om aldersgrenser i arbeidsmiljøloven må opprettholdes.

YS ønsker ingen generell adgang til å inngå bedriftsinterne aldersgrenser som er lavere enn den som er etablert gjennom lov. *YS* mener man bør være restriktiv med å tillate grenser som ikke er begrunnet i helse og sikkerhet på arbeidsplassen.

Akademikerne mener at i den grad adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser opprettholdes, bør den begrenses til en svært snever adgang, kun tilfeller som er begrunnet i hensynet til helse og sikkerhet for arbeidstakere og/eller omgivelsene.

NHO mener at lovens regel om bedriftsinterne aldersgrenser kan endres (fases ut) dersom dagens 70-årsgrense beholdes uendret. *NHO* viser til at dette kan antas å bidra til økt yrkesdeltakelse. *NHO* mener at adgangen uansett må opprettholdes når disse er knyttet til helse- og sikkerhetsmessige forhold.

I følge *Virke* er bruken av bedriftsinterne aldersgrenser relativt lite utbredt i privat sektor, og effekter av å fjerne slike grenser vil derfor ha begrenset verdi når det gjelder sysselsettingen blant eldre. *Virke* mener at dagens adgang bør videreføres, også i tilfeller hvor det ikke er begrunnet i helse- og sikkerhetshensyn.

Spekter støtter forslaget om å fjerne regelen om bedriftsfastsatt aldersgrense under forutsetning av at det fortsatt vil være adgang til å ha en slik aldersgrense der den er begrunnet i helse eller sikkerhet, samt at dagens 70-årsgrense beholdes uendret.

KS viser til at forslagene om å endre mulighetene til å avtale lavere bedriftsinterne aldersgrenser i arbeidsmiljøloven ikke bare vil berøre aldersgrensene i privat sektor, men også kommunal sektor. *KS* mener det er viktig at en videreføring av dagens adgang til å operere med lavere aldersgrense begrunnet i helse og sikkerhet regelteknisk må utformes på en slik måte at det ikke skaper tvil om at dagens særaldersgrenser i kommunal sektor med hjemmel i aldersgrenseloven § 2 er ment videreført.

Advokatforeningen mener at det fortsatt bør åpnes for lavere bedriftsinterne aldersgrenser for bortfall av stillingsvernet, og at disse må oppfylle vilkårene i arbeidsmiljøloven § 13-3 første eller andre ledd om forbud mot diskriminering. *Advokatforeningen* viser til at lavere bedriftsinterne aldersgrenser er relativt utbredt i Norge, og det bør vises varsomhet med å forby slike ordninger fullt ut. *Advokatforeningen* mener at lavere grenser begrunnet i helse og sikkerhet bør reguleres i

lov. I slike tilfeller vil det normalt også være naturlig å fastsette en plikt til å fratse.

Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter forslaget om å oppheve adgangen til å avtale bedriftsinterne aldersgrenser. *Ombudet* er ikke enig i at en heving av 70-årsgrensen forutsetter at det fastsettes en adgang til lavere aldersgrense. *Ombudet* mener at dersom man fortsatt åpner for å fastsette bedriftsinterne aldersgrenser, vil en heving av den alminnelige aldersgrensen trolig ikke utgjøre en realitetsendring.

Finans Norge ønsker å beholde dagens adgang til lavere bedriftsintern aldersgrense, og viser til at en slik grense på 67 år praktiseres med virkning for majoriteten av ansatte i Finans Norges medlemsbedrifter. *Finans Norge* legger vekt på hensynet til verdig avgang, hensynet til kompetansefornyelse, hensynet til forutsigbarhet i bemanningsplanleggingen, at det er en godt innarbeidet ordening, at det store frafallet skjer i tidligere aldersklasser og at det harmonerer med reglene i andre land.

Seniorsaken ønsker at adgangen til lavere bedriftsinterne aldersgrenser fjernes. Det vises til behovet for bedre samsvar mellom aldersgrenser og pensjonsreformen.

Statens seniorråd mener det kun er aldersgrenser som er begrunnet med hensynet til helse og sikkerhet som bør være lavere enn 75 år.

Senter for seniorpolitikk mener at ved å fjerne adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser, vil sannsynligvis sysselsettingen i aldersgruppen 67+ øke. Bedriftsinterne aldersgrenser på 67 år er forholdsvis utbredt. Interessen for å jobbe lenge, også etter fylte 67 år, er stigende blant arbeidslivets eldste. Seniorpolitisk barometer viser at i løpet av 10 år har ønsket avgangsalder økt med 4,1 år i gjennomsnitt.

Arbeidstakersiden støtter forslaget om at bedriftsinterne aldersgrenser bør fastsettes i tariffavtale for å sikre at aldersgrenser ikke kan fastsettes ensidig av arbeidsgiver. *Akademikerne* støtter det subsidiært.

YS mener et vilkår om at bedriftsinterne aldersgrenser skal være fastsatt i tariffavtaler, vil sikre forankring hos både arbeidsgiver og arbeidstaker og dermed også tilfredsstillende dagens ulovfestede krav til at de ansatte har kunnskap om aldersgrensen. *Unio* mener at et vilkår om tariffavtale er viktig fordi det sikrer at arbeidstakere deltar i drøftinger og har innflytelse som avtalepart.

LO mener at avtaleadgangen bør begrenses til store fagforeninger, blant annet for å forhindre at lokale tillitsvalgte settes under for sterkt press fra arbeidsgiver. I tillegg påpeker *LO* at man i tariffav-

talen på landsomfattende nivå bør kunne gi adgang til å inngå avtaler på nivåene under, men likevel ikke slik at det gis noen ren blankofullmakt. *Akademikerne* mener at nivået for å inngå tariffavtale bør legges til store organisasjoner med krav til 5 000 medlemmer.

Arbeidsgiversiden er negativ til et krav til tariffavtale blant annet fordi de mener det er uheldig hvis aldersgrenser skal være gjenstand for jevnlig lokale eller sentrale forhandlinger.

Advokatforeningen mener at hjemmel til å avtale bedriftsintern aldersgrense fortsatt bør kunne følge av lov, forskrift, tariffavtale eller i virksomhetens tjenstepensjonsordning.

Et fåtall av høringsinstansene har uttalt seg om det bør fastsettes en nedre grense for bedriftsinterne aldersgrenser.

Akademikerne og *NHO* støtter subsidiært forslaget om å innføre en nedre grense på 70 år for slike avtalte bedriftsordninger, dersom lovens alminnelige aldersgrense på 70 år (samtidig) heves.

Finans Norge foreslår at laveste lovlige grense, som ikke er begrunnet i helse eller sikkerhet, bør være 67 år.

Flere av høringsinstansene går inn for å lovfeste de ulovfestede tilleggsvilkår som må være tilstede for at en bedriftsintern aldersgrense skal være gyldig i henhold til rettspraksis.

NITO oppgir å ha registrert en markant økning i bruken av bedriftsfastsatte aldersgrenser, og at mange av disse praktiseres i strid med vilkårene som er definert i senere års rettspraksis. *NITO* anser at det er et stort behov for klare lovbestemmelser som stopper denne uheldige utviklingen.

Virke mener at dagens ulovfestede vilkår er lite tilgjengelige og mener at vilkåret om at en virksomhetsfastsatt aldersgrense skal være kjent blant de ansatte bør lovfestes.

NHO og *Finans Norge* mener primært at aldersgrensen bør være koblet med krav om skriftlig informasjon til alle ansatte om grensen.

LO mener det er viktig å opprettholde kravet om at bedriftsintern aldersgrense skal praktiseres konsekvent for alle i bedriften, og at dette kravet bør fremkomme direkte av lovteksten.

NHO, *Virke*, *Advokatforeningen* og *Finans Norge* mener kravet om at den virksomhetsfastsatte aldersgrense må praktiseres konsekvent bør oppheves. Bakgrunnen er at dagens krav innebærer at dersom man lar enkelte fortsette etter den bedriftsinterne grensen, skal det ikke mange til før kravet om konsekvent praktisering ikke lenger anses oppfylt.

LO mener at det er viktig av informasjonshensyn å lovfeste vilkåret om tilfredsstillende pensjonsordning. *Unio* og *Finans Norge* mener at en bedriftsintern aldersgrense må korrespondere med tilfredsstillende pensjonsordning, men de tar ikke stilling til om kravet må lovfestes.

NHO og *Advokatforeningen* mener at det ikke er nødvendig å lovfeste kravet til at det skal foreligge en tilfredsstillende pensjonsordning. *Virke* mener det ulovfestede vilkåret om en tilfredsstillende pensjonsordning i realiteten er overflødig, da det kan utledes av forholdsmessighetskravet i arbeidsmiljøloven § 13-3, men *Virke* heller i retning av at vilkåret allikevel bør tydeliggjøres og synliggjøres i lovteksten.

NHO mener en endring av dagens adgang til å ha bedriftsinterne aldersgrenser må skje over tid og i takt med levealderjusteringen. Dette må minimum innebære at det for arbeidstakere født i 1950 eller tidligere opprettholdes en adgang til å ha bedriftsinterne aldersgrenser som i dag.

4.3.4 Departementets vurdering og forslag

4.3.4.1 Innledning

Basert på dialogen med partene i arbeidslivet og rettspraksis er det grunn til å anta at bedriftsinterne aldersgrenser er utbredt i flere bransjer, ofte med en pliktig avgangsalder på 67 år. Det kan tenkes mange ulike årsaker til at den enkelte bedrift ønsker å ha en lavere aldersgrense enn lovens ordning. Tradisjonelt har aldersgrensen gjerne vært tilknyttet en pensjonsordning, gjerne med lik alder for oppnådd rett til pensjon (pensjonsalder) som plikt til å fratruke (aldersgrense). Med pensjonsreformens fleksibilitet når det gjelder retten til uttak av pensjon, er pensjonsalder og aldersgrense ikke lenger så sammenknyttet. Også ulike sysselsettings- og arbeidsmarkedshensyn kan begrunne lavere aldersgrenser i de enkelte tilfeller. Proba Samfunnsanalyse nevner i sin rapport «Avgangsalder i arbeidslivet» (Rapport 2013-01) at arbeidsgivernes motivasjon for å fastsette en avgangsalder ble oppgitt til å sikre gjennomstrømning av ansatte, sikre fornyelse, behandle alle likt i spørsmålet om når de må gå og unngå at ansatte får svekket helse før de går av. Også flere høringsinstanser trekker frem at hensynet til helse og sikkerhet må kunne begrunne bedriftsinterne aldersgrenser.

Departementet legger til grunn at en mulighet for bedriftsinterne aldersgrenser bidrar til fleksibilitet og forutsigbarhet, og det vises til at flertallet av høringsinstansene støtter det å

beholde en slik mulighet. Samtidig er det etter departementet syn grunn til å stramme inn på dagens adgang. Hensynet til å støtte opp under hevingen av den alminnelige aldersgrensen fra 70 til 72 år, endringene i pensjonsregelverket og det at flere og flere ønsker å arbeide lenger, tilsier en viss innstramming av dagens adgang. Dette underbygges også av den demografiske utviklingen. Den innebærer at det kommer til å bli et økt behov for arbeidskraft i årene som kommer, samtidig som antall eldre øker i forhold til antall yrkesaktive.

Dagens ordning med bedriftsinterne aldersgrenser medfører i praksis at en rekke bedrifter praktiserer en 67-års aldersgrense, og at mange arbeidstakere derfor ikke kan arbeide lenger enn til de er 67 år i vedkommende bedrift. Dette er uheldig både ut fra et samfunns- og individperspektiv.

Flere høringsinstanser støtter dessuten det å tydeliggjøre vilkårene for en bedriftsintern aldersgrense. Dagens rettstilstand, med flere ulovfestede vilkår, blir av flere oppfattet som uoversiktlig og uforutsigbar og flere påpeker behovet for klarere lovbestemmelser. Etter departementets syn taler dette for at dagens ordning bør endres, forenkles og klargjøres i loven.

4.3.4.2 Forslag til regulering av bedriftsinterne aldersgrenser

Departementet foreslår at loven fastsetter en nedre grense for adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser til 70 år. Dette gir både en bedre tilpasning til reglene om fleksibelt uttak av pensjon som er gjennomført med pensjonsreformen, samtidig som det er en naturlig tilpasning til forslaget om å heve lovens alminnelig grense for opphør av stillingsvernet til 72 år, jf. punkt 4.2.4. Videre vil en tydelig nedre grense kunne bidra til at flere faktisk står i jobb fram til fylte 70 år, og gi et klart signal om at eldre skal kunne jobbe lengre. Samtidig ivaretas arbeidsgivernes mulighet for fortsatt å ha ordninger med noe lavere grenser enn lovens hovedordning der dette er ønskelig.

For å sikre at bedriftsinterne aldersgrenser har legitimitet og forankring i bedriftene bør arbeidstakerne involveres i arbeidsgivers vurderinger før beslutning om lavere aldersgrense fattes. Departementet har vurdert om det bør stilles krav om tariffavtale for å ha lavere bedriftsinterne aldersgrenser, men viser til at høringsinstansene har svært delte oppfatninger om forslaget. Departementet finner det ikke hensiktsmessig å foreslå krav om tariffavtale.

Departementet foreslår at arbeidsgiver skal drøfte spørsmål om innføring av og eventuell videreføring av aldersgrenser i virksomheten med tillitsvalgte. En drøftingsplikt vil kunne sikre involvering av arbeidstakerne ved at det opprettes en dialog der begge parter kan få fremmet sine synspunkter. Arbeidsmiljøloven har allerede en rekke bestemmelser om drøftingsplikt i forkant av arbeidsgivers beslutning i ulike saker vedrørende lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne. Hvor omfattende drøftingene skal være og hvordan drøftingene skal gjennomføres, må vurderes konkret i lys av virksomhetens størrelse og antall arbeidstakere.

Uttrykket «tillitsvalgt» vil i arbeidsmiljølovens forstand bety valgt eller utpekt representant for arbeidstakerne. Begrepet kan, men er ikke nødvendigvis, knyttet til valg av og blant de organiserte arbeidstakerne (hvor valg mv. følger regler i tariffavtale som gjelder for virksomheten og eventuelt i vedkommende fagforenings vedtekter).

Departementet har videre kommet til at dagens tre ulovfestede vilkår for å ha en bedriftsintern aldersgrense bør inntas og presiseres i loven. Med presiseringen tas det sikte på å klargjøre og tydeliggjøre vilkårene når det gjelder kravet til allmenn kjennskap til aldersgrensen hos de ansatte, kravet til konsekvent praktisering av aldersgrensen samt en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning.

Nærmere om kravet til kjennskap

I tråd med rettspraksis vil det avgjørende være at informasjon om grensen er formidlet på en klar og tydelig måte som er egnet til å spre kunnskap om ordningen hos de ansatte. Dette innebærer blant annet at det må vurderes konkret om den form arbeidsgiver har valgt er tilstrekkelig til å oppfylle kunnskapskravet. Etter departementets syn vil en presisering av kjennskapskravet i loven sammen med forslaget om drøftingsplikt ivareta hensynet til informasjon og kravet til kjennskap om ordningen. Det foreslås ikke noe vilkår om at hver enkelt ansatt rent faktisk kjenner til aldersgrensen.

Nærmere om kravet til konsekvent praktisering

Vilkåret om konsekvent praktisering innebærer at arbeidsgiver kun helt unntaksvis kan la enkelte arbeidstakere fortsette å arbeide etter oppnådd alder i den bedriftsinterne aldersgrensen.

Vilkåret er behandlet i flere saker for domstolene, jf. for eksempel en nyere (rettskraftig) tingsrettsdom fra 2013 (TNOVE-2012-9688). Kra-

vet om konsekvent praktisering av aldersgrensen tolkes strengt av domstolene. Utgangspunktet er at tvungen avgang ved oppnådd bedriftsintern pensjonsalder skal gjelde likt for alle, og at arbeidsgiver kun helt unntaksvis kan la enkelte arbeidstakere fortsette å arbeide i virksomheten etter at de har passert den aktuelle aldersgrensen. Forutsetningen er at det dreier seg om et fåtall tilfeller og at de er knyttet til særlige og tidsavgrensede behov.

Det avgjørende vil være hvor mange ansatte som i en gitt periode faktisk har sluttet i virksomheten på grunn av oppnådd aldersgrense og hvor mange av som har fått tilbud om å fortsette etter oppnådd aldersgrense. Hvor nivået skal ligge er ikke mulig å si noe eksakt om. I rettspraksis er det lagt til grunn som akseptabelt at om lag 10 prosent ansatte får fortsette (over en periode på rundt 5 år) uten at det rokker ved inntrykket av at aldersgrensen er praktisert konsekvent.

Tilfeller der virksomheten reengasjerer eller tar inn igjen ansatte som har sluttet ved oppnådd aldersgrense i en annen kontraktsrelasjon (for eksempel som innleide, selvstendige eller midlertidig ansatte) kan få tilsvarende betydning ved vurderingen av om kravet til konsekvent praktisering er oppfylt, se til illustrasjon tingrettsdommen vedrørende aldersgrensen i Kongsberg Maritime AS fra 2013 (TNOVE-2012-9688).

Formålet med et slikt vilkår om konsekvent praktisering er først og fremst å unngå forskjellsbehandling mellom arbeidstakere når de oppnår den aktuelle alder. Ulempen ligger i at arbeidsgiver ikke kan la enkelte ansatte få fortsette selv om det er ønskelig fra begge side.

Departementet mener at hensynet til likebehandling tilsier at vilkåret om konsekvent praktisering ved bedriftsinterne aldersgrenser videreføres. Dette har blant annet sammenheng med forholdet til diskrimineringsforbudet i kapittel 13, hvor det oppstilles et krav om forholdsmessighet for at en forskjellsbehandling på grunn av alder kan opprettholdes. Forholdsmessighet innebærer blant annet at aldersgrensen må anses nødvendig for å oppnå sitt formål, noe som neppe kan anses oppfylt dersom arbeidsgiver skal kunne velge om aldersgrensen skal praktiseres eller ikke i hvert tilfelle. Departementet foreslår på denne bakgrunn at kravet om konsekvent praktisering presiseres i lovteksten.

Nærmere om kravet til en tilfredsstillende tjenstepensjonsordning

Både EU-retten og de ulovfestede vilkårene i norsk rett inneholder et vilkår om at aldersgrensen må kombineres med en tilfredsstillende tjenstepensjonsordning. Det er generelt bred støtte blant høringsinstansene til et forslag om å lovregulere dagens ulovfestede kompensasjonsvilkår. Departementet mener at det av informasjonssyn også er behov for å klargjøre at det gjelder et krav til at den bedriftsinterne aldersgrensen skal være kombinert med en økonomisk kompensasjonsordning.

Som nevnt i punkt 4.3.1 gir ikke rettspraksis noe grunnlag for en nedre grense for pensjonsordningen i det konkrete tilfellet.

EU-rettens krav om at en lavere aldersgrense skal være proporsjonal (forholdsmessig og nødvendig), jf. også arbeidsmiljøloven § 13-3, gir anvisning på en helhetlig vurdering hvor både den økonomiske kompensasjonen, aldersgrensens nivå, og eventuelt andre forhold kan spille inn. Kravet til tilfredsstillende tjenstepensjonsordning vil dermed inngå i den helhetlige vurderingen av den bedriftsinterne aldersgrensen. Dette har også Høyesterett lagt vekt på, jf. blant annet Gjensidigedommen.

Kravet til tilfredsstillende tjenstepensjonsordning skal sikre at arbeidstaker har et økonomisk sikkerhetsnett å falle tilbake på ved avgang. Bedriftsinterne aldersgrenser er i de aller fleste tilfellene knyttet opp mot en egen pensjonsordning, og dette er i rettspraksis gjennomgående blitt godkjent som tilfredsstillende økonomisk kompensasjon. Etter departementets syn vil det at den nedre grensen for bedriftsinterne aldersgrenser nå foreslås satt til 70 år, at det allerede gjelder lovfestede krav til obligatorisk tjenstepensjonsordning i alle virksomheter, og utbetalingene fra folketrygden, innebære at kravet om økonomisk sikkerhetsnett må anses innfridd for de fleste arbeidstakere.

4.3.4.3 Sikkerhetsventil

I noen yrker stilles det større krav til fysisk eller psykiske egenskaper. Etter departementets syn bør ikke loven sette hindringer for bedriftsinterne aldersgrenser som er godt begrunnet i helse- eller sikkerhetsrisiko på arbeidsplassen. Det foreslås derfor en sikkerhetsventil som tillater lavere aldersgrenser enn lovens alminnelige grense. Høringsinstansene ga bred støtte til en slik sikkerhetsventil. Det foreslås ikke noen nedre alders-

grense for en slik regel, men det presiseres at dette er en snever unntaksregel som kun gjelder tilfeller der en slik lavere grense anses nødvendig av hensyn til krav til helse eller sikkerhet på arbeidsplassen.

Kravet til risiko for *helse* vil typisk omfatte stillinger som medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på arbeidstakerne slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 72 år.

Vilkåret om at grensen må være nødvendig av hensyn til *sikkerhet* vil i utgangspunktet kunne komme til anvendelse på stilling eller yrke som krever særlige fysiske eller psykiske egenskaper for at arbeidet skal bli tilfredsstillende utført på forsvarlig måte og uten fare for sikkerheten til omgivelsene.

Nødvendighetskriteriet forutsetter at det foretas en konkret og skjønsmessig vurdering av om den aktuelle aldersgrensen er nødvendig begrunnet i hensynet til den enkelte arbeidstakers helse og/eller sikkerhet relatert til utøvelsen vedkommendes yrke.

4.3.5 Overgangsbestemmelser

Bedriftsinterne aldersgrenser har i dag ulike grunnlag som kan tilsi ulikt behov for eventuelle overgangsperioder for ikrafttredelsen av nye regler. En del bedrifter har inngått *tariffavtale* om bedriftsintern aldersgrense (ofte 67 år). Etter at forslag til lovendringer trer i kraft, vil det være ulovlig å avtale nye bestemmelser i tariffavtaler og avtaleklausuler som fastsetter lavere aldersgrense enn 70 år. Departementet mener at det som et utgangspunkt ikke er ønskelig å gripe inn i løpende tariffavtaler med bestemmelser om lavere aldersgrense. Slike avtaler bør derfor kunne bestå frem til tariffavtalen utløper. Departementet foreslår derfor at eksisterende tariffavtalebestemmelser om bedriftsinterne aldersgrenser fortsatt kan bestå inntil det tidspunktet gjeldende tariffavtale utløper, jf. Lov om arbeidstvist av 27. januar 2012 nr. 9 (arbeidstvistloven) § 5. Forslaget omfatter aldersgrensebestemmelser i alle typer tariffavtaler, herunder også lokale avtaler, jf. definisjonene av tariffavtaler i arbeidstvistloven § 1 e).

Det følger av arbeidstvistloven § 5 første ledd at «med mindre annet er fastsatt, gjelder tariffavtalen i tre år regnet fra den dag den ble underskrevet». Dette betyr at det står partene fritt å avtale en annen gyldighetstid. Det mest vanlige i norsk arbeidsliv er at det avtales tariffperioder på to år, men dersom avtalen ikke inneholder noen

bestemmelse om når den utløper, gjelder den for tre år. En tariffavtale kan gyldig forlenges for ett år av gangen flere ganger etter hverandre.

Departementet mener at en tre års overgangsperiode er tilstrekkelig, og foreslår at det i overgangsbestemmelsen ikke gis mulighet til ytterligere forlengelse av tariffbestemmelser med avtaler om bedriftsinterne aldersgrenser, jf. arbeidstvistloven § 5 tredje ledd. Det vil si at tariffavtaler vil utløpe på angitt tidspunkt, eventuelt etter tre år, dersom avtalen selv ikke angir noe utløpstidspunkt.

Departementets forslag innebærer også at det ikke vil være noen ettervirkning etter arbeidstvistloven § 8 tredje ledd.

Når det gjelder bedriftsinterne aldersgrenser med grunnlag i *arbeidsgivers beslutning eller annet*, tilsier etter departementets syn ikke de foreslåtte endringene tilsvarende overgangsperioder. *NHO* mener at en endring kan skape unødige (praktiske) problemer dersom bedriftens bedriftsinterne ordninger (som ofte har en 67-årsgrense) må endres på kort varsel. *NHO* mener bedriftene må gis tid til å planlegge blant annet opplæring, rekruttering og kompetansesammensetning, og å tilpasse bedriftens pensjonsordninger og andre økonomiske og seniorpolitiske ordninger. Slike mer praktiske problemer vil til en viss grad kunne avhjelpes ved å utsette ikrafttredelsestidspunktet noe på dette punktet, for eksempel med ett år. Departementet vil følge opp dette.

Særskilt om forholdet til særaldersgrenser i kommunal og fylkeskommunal sektor

Forslagene er ikke ment å berøre de *særlige* aldersgrensene i statlig og kommunal sektor.

For offentlige tjenestemenn gjelder en øvre aldersgrense på 70 år etter Lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. av 21. desember 1956 nr. 1 (aldersgrenseloven). Enkelte stillinger har imidlertid lavere aldersgrenser, såkalte særaldersgrenser.

Arbeidsmiljølovens generelle 70-årsgrense gjelder for kommunal- og fylkeskommunal sektor. I tillegg er det en rekke stillinger som har særaldersgrenser som er tariffrettslig forankret og som følger tilsvarende stillinger som innenfor statlig sektor. Hjemmelen for de kommunale tariffavtalene er arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd andre punktum, som nå foreslås endret. Departementet foreslår på denne bakgrunn en overgangsbestemmelse som presiserer at særaldersgrenser i kommunal og fylkeskommunal sektor som er begrunnet tilsvarende som i aldersgrenseloven

§ 2 skal gjelde inntil annet er bestemt. Formålet er at forslagene til endringer i arbeidsmiljølovens bedriftsinterne aldersgrenser ikke skal få rettslig

betydning for de særlige aldersgrensene i kommunal og fylkeskommunal sektor.

5 Innleie – kollektiv søksmålsrett mv.

5.1 Søksmålsrett for fagforeninger om ulovlig innleie

5.1.1 Gjeldende rett

Stortinget vedtok i juni 2013 en bestemmelse om søksmålsrett for fagforeninger om ulovlig innleie, jf. Prop. 83 L (2012–2013) og Innst. 348 L (2012–2013). Bestemmelsen er inntatt i arbeidsmiljøloven § 17-1 femte ledd, og trådte i kraft 1. juli 2013.

Paragraf 17-1 femte ledd lyder:

Fagforening som har medlemmer i en virksomhet som har leid inn arbeidstaker fra bemanningsforetak, jf. § 14-12, kan reise søksmål i eget navn om lovligheten av slik innleie. I tilknytning til slik sak vil begge parter ha rett til å kreve forhandlinger i tråd med reglene i § 17-3.

Bestemmelsen omfatter kun fastsettelsessøksmål om lovligheten av innleie. Den gir altså ikke grunnlag for å reise søksmål med krav om fast ansettelse eller erstatning for brudd på reglene.

Søksmålet kan reises uavhengig av kravet til partstilknytning etter tvisteloven § 1-4, jf. § 1-3, mens kravene i tvisteloven § 1-3 til søksmålsgjensstand («rettskrav») og søksmålssituasjon («kravets aktualitet») må være oppfylt.

Søksmålsretten tilligger fagforening som har medlemmer i en virksomhet som «har leid inn» fra bemanningsforetak. Med begrepet «fagforening» legges det i utgangspunktet samme forståelse til grunn som i arbeidstvistloven § 1 c. Det er en forutsetning at fagforeningen har partsevne etter tvisteloven § 2-1.

Bestemmelsens andre punktum innebærer at reglene i arbeidsmiljøloven § 17-3 om rett til å kreve forhandlinger vil gjelde mellom fagforeningen og virksomheten, på tilsvarende måte som ved individuelle saker.

I tilknytning til § 17-1 femte ledd ble det også innført en regel om mekling i forliksråd i slike saker, jf. 17-1 tredje ledd andre punktum, og en regel om søksmålsfrister, jf. § 17-4 tredje ledd.

5.1.2 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringen at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 17-1 femte ledd oppheves. Det ble blant annet vist til at flere aktører, herunder tunge juridiske instanser, har pekt på at reglene bryter med grunnleggende prinsipper i vårt rettssystem.

5.1.3 Høringsuttalelsene

Forslaget om å oppheve bestemmelsen i § 17-1 femte ledd støttes blant annet av de store organisasjonene på arbeidsgiversiden, *Advokatforeningen* og *Akademikerne*. Både *LO*, *YS*, *Unio* og *NITO* går imot forslaget.

Fra arbeidstakersiden vises det blant annet til at reglene er nye og at man mangler kunnskap om hvordan de vil virke.

LO mener rettstilstanden uten en bestemmelse om kollektiv søksmålsrett gir liten rettsbeskyttelse mot ulovlig innleie. De viser blant annet til at mange innleieforhold er av relativt kortvarig karakter, og vil være avsluttet før saken kommer til doms. I tillegg kommer ifølge *LO* det faktum at omkostningene ved å prøve en sak for domstolene er betydelige, noe som i seg selv er en hindring for at enkeltpersoner prøver lovligheten av et innleieforhold. *LO* mener lovforslaget innebærer at den delen av arbeidslivet (det uorganiserte) som er mest utsatt for useriøse aktører vil få et friere spillerom. *LO* mener dette er meget uheldig, da det gjerne er mot disse virksomhetene at behovet for å gå til et kollektivt søksmål er størst.

Unio mener det er vanskelig å se hvordan bestemmelsen forrykker balansen mellom partene. De viser til at arbeidsgiver har adgang til å leie inn fra bemanningsforetak, og arbeidstakerorganisasjonene har adgang til å prøve lovligheten av slik innleie. *Unio* mener gjeldende regel fremstår som balansert.

Akademikerne støtter forslaget, men mener det er et samfunnsansvar å påse at reglene om innleie ikke misbrukes. De forutsetter derfor at Arbeidstilsynet får utvidet håndhevingskompetanse på dette området, og at det utredes om

Arbeidstilsynets påleggskompetanse bør utvides til også å omfatte arbeidsmiljøloven § 14-12.

På *arbeidsgiversiden* er det blant annet vist til at bestemmelsen bryter med grunnleggende prinsipper i rettssystemet, at fagforeninger tillegges en tilsynsoppgave ved saklig uenighet om innleie, at den forrykker balansen mellom partene i arbeidslivet og at fagforeningene har andre prosessuelle virkemidler for å ivareta egne og medlemmenes interesser som er tilstrekkelige. Det vises i stor grad til argumentene som ble inngitt i høringsrunden før lovbestemmelsen ble vedtatt i 2013.

Advokatforeningen viser til at de var kritiske til både behovet for og effekten av søksmålsretten. Etter *Advokatforeningens* oppfatning strider bestemmelsen mot grunnleggende sivilprosessuelle prinsipper om kontradiksjon, disposisjons- og forhandlingsprinsippet og alminnelige regler om søksmålsinteresse. De er enige med departementet i at prosessuelle virkemidler som fagforeninger har til å ivareta egne og medlemmenes interesser er tilstrekkelige.

5.1.4 Departementets vurderinger og forslag

Arbeidsmiljøloven § 17-1 femte ledd gir fagforening som har medlemmer i en virksomhet som har leid inn arbeidstaker fra bemanningsforetak adgang til å reise søksmål i eget navn om lovligheten av slik innleie. Både i høringsrunden og i forbindelse med stortingsbehandlingen var det stor uenighet om hvorvidt det var grunn til å ta inn en slik bestemmelse i arbeidsmiljøloven.

Flere aktører har pekt på at reglene om søksmålsrett for fagforeninger om ulovlig innleie bryter med grunnleggende prinsipper i vårt rettssystem. Reglene åpner for at fagforeninger kan reise søksmål om ulovlig innleie uten den innleides samtykke og mot dennes ønsker. Slik departementet ser det, er det ikke alle innleide som nødvendigvis ønsker et søksmål som omhandler ens eget innleieforhold. Dette gjelder ikke minst fra en fagforening som man kanskje heller ikke er medlem i. Særlig dersom søksmålet konkret retter seg mot kun ett eller et fåtall innleieforhold, kan dette være en problemstilling. Den enkeltes forklaring for retten vil kanskje også være nødvendig for å opplyse saken, noe som både vil kunne oppleves belastende og redusere betydningen av å slippe å gå til sak selv.

Departementet peker også på risikoen for at den innleide verken før, under eller etter en slik rettssak vil sikres adekvat informasjon om egne rettigheter, eller betydningen av domstolsbehand-

lingen. Videre at det kan foreligge interessemotsetninger mellom den innleide og fagforeningen, også når det gjelder de relativt kompliserte juridiske spørsmål som kan oppstå rundt hvorvidt konkrete innleieforhold er lovlige eller ikke. Det er overfor departementet også påpekt at innleide i mange tilfeller kan se seg mer tjent med å være fast ansatt hos bemanningsforetaket enn hos innleier, og at en praktisk virkning kan være at innleier sier opp kontrakten med bemanningsforetaket og avslutter kontraktsforholdet. Departementet mener alle disse forholdene trekker tydelig i retning av at denne spesielle ordningen bør avvikles.

Departementet vil videre vise til at fagforeningene i dag har flere andre muligheter til å løfte fram saker om ulovlig innleie innenfor dagens lovgivning og kollektive tvisteløsningsmekanismer. Gjennomgangen av gjeldende rett i Prop. 83 L (2012–2013) punkt 3.2.2 og 3.2.3 tyder på at fagforeninger uavhengig av bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 17-1 femte ledd har en ikke ubetydelig adgang til å ta ut representative fastsettelsessøksmål etter tvisteloven. Organisasjoners adgang til å anlegge søksmål som ikke direkte gjelder organisasjonens egne rettigheter og plikter er anerkjent både i rettspraksis og ved vedtakelsen av tvisteloven § 1-4 om søksmålsadgang for organisasjoner mv. Tvistelovens bestemmelser om søksmålsinteresse gir anvisning på en helhetsvurdering, og åpner for en dynamisk og skjønnsmessig vurdering. Departementet mener bestemmelsene i tvisteloven fortsatt bør være utgangspunktet for å vurdere behovet for søksmål fra fagforeninger i eget navn i denne forbindelse.

Fagforeninger har også mulighet til å opptre som partshjelp i saker om innleie, jf. tvisteloven § 15-7, og de kan forplikte seg til å støtte et medlem eller en utenforstående søksmål økonomisk. Flere instanser har også pekt på reglene om gruppesøksmål som en mulighet, jf. tvisteloven kapittel 35. Fagforening som er part i tariffavtale som inkluderer arbeidsmiljølovens bestemmelser om innleie, kan dessuten anlegge søksmål for Arbeidsretten om brudd på slike tariffbestemmelser. Slik departementet ser det, foreligger det i dag tilstrekkelige muligheter til å løfte fram og forfølge ulovlig innleie, uten bestemmelsene i § 17-1 femte ledd. Departementet vil også legge til at den nye søksmålsretten knapt har vært benyttet etter at den kom. Også dette kan tyde på at behovet for ordningen ikke er så stort.

Departementet foreslår at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 17-1 femte ledd oppheves. I tilknytning til dette foreslås det også å oppheve §§ 17-1 tredje ledd andre punktum og 17-4 tredje

ledd, som regulerer ulike sider ved søksmålsretten etter § 17-1 femte ledd (mekling i forliksråd og søksmålsfrister).

5.2 Unntak fra reglene om likebehandling ved tariffavtale – presisering av solidaransvaret for innleier

5.2.1 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven § 14-12 a tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette i forskrift av bestemmelsene om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved utleie fra bemanningsforetak kan fravikes ved tariffavtale. I høringen fremmet departementet forslag om å fastsette slik forskrift. Forskriften er foreløpig ikke fastsatt.

Det gjelder et solidaransvar for virksomheter som leier inn arbeidstakere fra bemanningsforetak for utbetaling av innleide arbeidstakers krav på lønn, feriepenger og eventuell annen godtgjøring etter kravet om likebehandling i § 14-12 a, jf. § 14-12 c. Solidaransvaret inntreder så snart arbeidstakers krav er misligholdt. Innleievirksomheten hefter på samme måte som en selvskyldnerkausionist, det vil si at arbeidstaker ikke må ha forsøkt å få dekket sitt krav hos sin arbeidsgiver (bemanningsforetaket) før kravet kan gjøres gjeldende overfor innleier. Loven fastsetter enkelte frister for gjennomføring av solidaransvaret. Solidaransvaret var et av flere tiltak som ble innført for å sikre etterlevelse av kravet til likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved utleie fra bemanningsforetak.

5.2.2 Departementets høringsforslag

I forbindelse med høringsforslaget om å fastsette forskrift om unntak fra reglene om likebehandling, ble det også fremsatt et lovforslag vedrørende bestemmelsen om solidaransvar i § 14-12 c. Bestemmelsen viser til at solidaransvaret omfatter utbetaling av lønn med videre «etter kravet om likebehandling i § 14-12 a», jf. § 14-12 c første ledd første setning. Departementet foreslo å presisere at solidaransvar for innleier gjelder tilsvarende ved tariffavtale som nevnt i § 14-12 a tredje ledd.

5.2.3 Høringsuttalelsene

LO, Unio og Akademikerne støtter at solidaransvaret gjelder tilsvarende ved krav på lønn med

videre i henhold til slik tariffavtale departementet foreslår å gi adgang til gjennom nevnte forslag til forskrift. *NHO* og *Virke* støtter ikke forslaget. *NHO* mener blant annet at et solidaransvar etter bemanningsforetakets tariffavtale vil bli ytterligere vanskelig for innleier å forholde seg til enn solidaransvar i henhold til likebehandlingskravet som baserer seg på vilkårene hos innleier. *Virke* peker i tillegg på at solidaransvaret ble innført for å sikre at innleievirksomheter bruker seriøse bemanningsforetak, noe som vil i høy grad bli løst ved selve inngåelsen av tariffavtalen. Videre vises det til at et bemanningsforetak kan ha andre og bedre vilkår for arbeidstakerne enn det innleievirksomheten har. Teoretisk kan innleier bli holdt ansvarlig for kostnader som er høyere enn et eventuelt krav etter likebehandlingsprinsippet.

5.2.4 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets vurdering følger det i utgangspunktet av § 14-12 c første ledd første punktum at solidaransvar for innleier også vil gjelde ved krav på lønn med videre som følger av tariffavtale som nevnt i § 14-12 a tredje ledd. Med bakgrunn i at det allerede er innført regler om solidaransvar for innleier, mener departementet at bestemmelsen bør videreføres i henhold til dette. Selve begrunnelsen for å innføre regler om solidaransvar fremgår av Prop. 74 L (2011–2012) kapittel 12. Ut fra informasjonshensyn anses det imidlertid å være behov for å presisere at krav som følger av tariffavtale som nevnt i § 14-12 a tredje ledd omfattes av bestemmelsen om solidaransvar.

I forarbeidene til § 14-12 c fremgår det at omfanget av solidaransvaret bør tilsvare bemanningsforetakets plikt i henhold til likebehandlingsprinsippet, jf. Prop. 74 L (2011–2012) punkt 12.6.3.1. I tilfeller der det gjelder tariffavtale i henhold til § 14-12 a tredje ledd for den innleide arbeidstakeren, vil det være lønnskrav med videre som følger av *tariffavtalen* som omfattes av solidaransvaret for innleier. Det vil imidlertid ikke få betydning for solidaransvaret om det *individuell* er avtalt høyere lønn med videre i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, noe som slås fast i Prop. 74 L (2011–2012) punkt 12.6.3.1.

For øvrig vises det til forarbeidene til § 14-12 c om forståelsen av bestemmelsen, jf. Prop. 74 L (2011–2012) kapittel 12.

6 Straff

6.1 Straffansvaret i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven

6.1.1 Innledning

Arbeidsmiljøloven inneholder både offentligrettslige vernebestemmelser om helse, miljø og sikkerhet, og privatrettslige regler knyttet til de avtalerettslige sidene av forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Lovens offentligrettslige bestemmelser håndheves av tilsynsmyndigheter på området (Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet eller Luftfartstilsynet), ved at det kan brukes administrative reaksjons- eller sanksjonsmidler og/eller ved strafferettslig forfølgning i regi av politi og påtalemyndighet. Lovens privatrettslige regler håndheves som hovedregel kun av den enkelte private part.

Straffansvaret i arbeidsmiljøloven omfatter alle bestemmelsene i loven, med unntak av reglene om oppsigelsesvern. I praksis straffefølges imidlertid kun lovens helse, miljø- og sikkerhetsbestemmelser (i vid forstand), og bare alvorlige brudd på disse reglene. De mindre alvorlige overtredelsene håndheves administrativt av tilsynsmyndighetene.

Departementet foreslår i denne proposisjonen å fjerne straffansvaret for noen kapitler og bestemmelser i arbeidsmiljøloven som i dag i praksis ikke straffefølges. Straff for overtredelse av regelverket skal både ha en preventiv effekt og være holdningsskapende. Da bør også trusselen om straff være reell, noe departementet mener ikke alltid er tilfellet i dag.

Videre foreslås det å øke strafferammen i *arbeidsmiljøloven* til bøter eller fengsel i inntil *ett* år, eller begge deler, og fengsel i inntil *tre* år ved straffeskjerpene omstendigheter. Det foreslås også å øke strafferammen i *allmenngjøringsloven* til bøter eller fengsel i inntil *ett* år, og *tre* år ved grove overtredelser.

Endelig foreslås det å innføre straffansvar for *medvirkning* i allmenngjøringsloven, og straffansvar for oppdragsgivers brudd på informasjons- og påseplikt i medhold av samme lov.

6.1.2 Bakgrunn

Arbeidslivet i Norge er i hovedsak preget av ryddige og gode arbeidsforhold. Det ser likevel ut til at deler av arbeidslivet i økende grad er en arena for kriminalitet, ikke bare relatert til brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, men også andre former for kriminalitet, så som skatte- og avgiftsunndragelser, hvitvasking av penger, menneskehandel, vold, trusler mv. Konkrete erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet viser at det er en negativ utvikling hvor særlig visse utsatte grupper arbeidstakere har ulovlige og uforsvarlige arbeidsforhold. Arbeidstilsynets erfaringer viser også at tilfeller med sosial dumping fortsetter å bre om seg, og at enkelte virksomheter, også utenlandske, finner stadig nye måter å omgå regelverket og unndra seg Arbeidstilsynets kontroll på.

Det er viktig med et godt samarbeid mellom offentlige kontroll- og tilsynsmyndigheter for å bekjempe slike former for kriminalitet. I 2014 er det tatt flere grep for å styrke dette samarbeidet, både gjennom initiativ fra justismyndighetene og Arbeids- og sosialdepartementet. Samtidig har Arbeidstilsynet fått nye virkemidler for å gjøre tilsynet mer effektivt, og har fra 1. januar 2014 hatt anledning til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på arbeidsmiljøregelverket. I de alvorligste tilfellene vil imidlertid «tradisjonell» straffefølgning fortsatt være et helt sentralt verktøy.

Regjeringen vil fortsette arbeidet mot sosial dumping. Arbeids- og sosialdepartementet har også på denne bakgrunn foretatt en vurdering av straffebestemmelsene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Gjennomgangen har for det første omfattet en vurdering av hvilke bestemmelser som bør være straffesankjonert. For det andre er det foretatt en vurdering av om strafferammene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven er tilstrekkelige for de delene av regelverket som skal være straffesankjonert.

6.1.3 Gjeldende rett

6.1.3.1 *Straffansvaret og strafferammer i arbeidsmiljøloven*

Oversikt

Straffansvaret i arbeidsmiljøloven reguleres i lovens kapittel 19. Straffansvaret for arbeidsgivere, innehavere av virksomhet og den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten følger av § 19-1, mens arbeidstakeres straffansvar reguleres i § 19-2. Straffansvar for foretak er hjemlet i de generelle reglene i almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven) §§ 48 a og 48 b, og arbeidsmiljøloven § 19-3 henviser til disse reglene av informasjonshensyn. Den som hindrer offentlig myndighet kan ilegges straff i henhold til § 19-4. Påtalen er offentlig, jf. § 19-6, og overtredelse av loven regnes som en forseelse, jf. § 19-7.

Straffansvaret er etter sin ordlyd meget vidt; enhver overtredelse av bestemmelse eller pålegg gitt i eller i medhold av loven kan medføre et straffansvar dersom skyldkravet er oppfylt. Straffansvaret omfatter likevel ikke brudd på reglene i kapittel 14 og 15 «om oppsigelsesvern», jf. arbeidsmiljøloven § 19-1 fjerde ledd, og for så vidt gjelder arbeidstakers straffansvar, er også kapittel 10 om arbeidstid unntatt.

Straffeloven av 1902 inneholder flere bestemmelser som til dels overlapper straffebestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Straffeloven kapittel 22 om straff for forbrytelse mot liv, legeme og helse gjelder generelt, også arbeidslivet. Straffeloven kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser, som også gjelder generelt, pålegger blant annet straffansvar for den som forårsaker «... ildebrann, sammenstyrning, sprengning, oversvømmelse, sjøskade, jernbaneulykke eller luftfartsulykke». Straffeloven kapittel 36 om forseelser med hensyn til den alminnelige sunnhet fastsetter blant annet straffansvar for den som overtrer forskrifter som er gitt for å trygge sunnheten eller sikkerheten i fabrikker, gruver, på jernbaner, skip mv., jf. § 365. Straffeloven inneholder også bestemmelser i kapittel 41 som er rettet direkte mot forhold i arbeidslivet, jf. §§ 409-413. Også særlovgivningen har bestemmelser som til dels overlapper bestemmelser i arbeidsmiljøloven, for eksempel brann- og eksplosjonslovgivningen.

Bestemmelsene i straffeloven kapittel 41 er ikke videreført i straffeloven av 2005. Man så ikke lenger behov for å videreføre disse bestemmelsene siden flere av de forhold som omhandles allerede er straffbare i eller i medhold av arbeidsmiljøloven. Loven er foreløpig ikke trådt i kraft, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009).

Straffansvaret for arbeidsgivere mv.

Arbeidsgiver kan ilegges bøter eller fengsel i inntil tre måneder, eller begge deler, ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelse eller pålegg gitt i eller i medhold av loven, jf. arbeidsmiljøloven § 19-1 første ledd. Den som medvirker til slike overtredelser kan også ilegges straff, men dersom medvirkeren er arbeidstaker, reguleres straffansvaret av § 19-2. Ved særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil to år benyttes, jf. § 19-1 andre ledd. I vurderingen av om det foreligger særlig skjerpene omstendigheter skal det etter § 19-1 andre ledd andre punktum særlig vektlegges hvorvidt overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse, eller om den er foretatt eller fortsatt til tross for pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet, vedtak av arbeidsmiljøutvalget eller henstilling fra verneombud eller bedriftshelsetjenesten.

Dersom en overtredelse har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse skjerpes aktsomhetskravet. Etter § 19-1 tredje ledd, kan arbeidsgiver da straffes med mindre vedkommende har opptrådt fullt forsvarlig i enhver henseende når det gjelder de plikter som følger av loven eller bestemmelser i medhold av loven.

Straffansvaret gjelder hele arbeidsmiljøloven, med unntak av reglene i kapittel 14 og 15 om oppsigelsesvern, jf. § 19-1 fjerde ledd.

Straffansvaret for arbeidstakere

Straffansvaret for arbeidstakere er regulert i § 19-2. En arbeidstaker kan straffes ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av sine plikter etter loven. Ved uaktsom overtredelse kan bøter ilegges, jf. § 19-2 første ledd, mens bøter eller fengsel i inntil tre måneder kan idømmes, eller begge deler, ved forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse, jf. § 19-2 andre ledd. Ved særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil ett år anvendes, jf. § 19-2 tredje ledd. Av § 19-2 tredje ledd andre punktum fremgår det at det særlig skal vektlegges hvorvidt overtredelsen var i strid med særskilt arbeids- eller sikkerhetsinstruks, og om arbeidstakeren forsto eller burde forstå at overtredelsen kunne medføre alvorlig fare for andres liv eller helse. Medvirkning kan straffes med bøter, jf. § 19-2 første ledd. Arbeidstaker kan likevel ikke straffes for brudd mot reglene i lovens kapittel 10 om arbeidstid og reglene i kapittel 14 og 15 om oppsigelsesvern, jf. § 19-2 fjerde ledd.

Straffansvaret for foretak

Straffansvar for foretak reguleres av de generelle reglene om foretaksstraff i straffeloven §§ 48 a og 48 b. Arbeidsmiljøloven § 19-3 henviser til disse reglene.

Et foretak kan straffes med bøter for overtredelser som er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket, selv om ingen enkeltperson kan straffes for overtredelsen. Dette innebærer at et foretak også kan straffes for anonyme og kumulative feil. Straffansvaret er fakultativt, jf. straffeloven § 48 b, som gir eksempler på hvilke hensyn som særlig skal vektlegges ved avgjørelsen av om det skal ilegges foretaksstraff og ved utmåling av slik straff. Ved iverksettelse av straffeloven av 2005 vil bestemmelsene om foretaksstraff i all hovedsak bli videreført i §§ 27 og 28.

6.1.3.2 *Straffansvaret og strafferammer i allmenngjøringsloven*

Straffansvaret i allmenngjøringsloven fremgår av lovens § 15. En arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt unnlater å rette seg etter vedtak fra Tariffnemnda kan straffes med bøter. Det samme gjelder den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten. I motsetning til arbeidsmiljøloven inneholder ikke allmenngjøringsloven et eksplisitt medvirkningsansvar, og ut fra dagens ordlyd er det vanskelig å innfortolke et slikt ansvar.

Loven åpner opp for å reise privat straffesak for berørte arbeidstakere eller deres fagforening.

6.1.4 **Rettstilstanden i Sverige og Danmark**

Sverige

I Sverige er de særlig arbeidsmiljölagen, arbeidsmiljöförordningen og arbetstidslagen som er relevant å nevne i denne forbindelse.

Arbetsmiljöverket i Sverige kan ilegge såkalt «föreläggande» og «förbud» (tilsvarende det norske pålegg) ved brudd på reglene, eventuelt kombinert med «vite» (tvangsmulkt). Arbetsmiljöverket kan dessuten ilegge en sanksjonsavgift (overtredelsesgebyr) ved overtredelser av nærmere angitte bestemmelser i arbeidsmiljøregelverket, typisk for overtredelser av sikkerhetsbestemmelser. Sanksjonsavgifter brukes i utgangspunktet i de tilfeller der det er lett å avgjøre om det foreligger et regelverksbrudd eller ikke.

Straffansvaret er regulert både i den svenske straffeloven (Brottsbalken) og i arbeidsmiljölagen og arbetstidslagen. Straffansvar på arbeidsmiljø-

området inntreffer som hovedregel først etter at tilsynsmyndigheten har meddelt et påbud, og påbudet ikke etterkommes. Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer et slikt påbud kan i utgangspunktet idømmes bøter eller fengsel i opptil ett år. Visse bestemmelser er også direkte straffesanksjonerte. Forsettlig eller uaktsom overtredelse av disse kan føre til bøtestraff.

I SOU 2011:57 «En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner» ble det blant annet foreslått å fjerne straffansvaret for hoveddelen av de bestemmelser i Arbetsmiljöverkets forskrifter som i dag er straffebelagt, og å utvide området der administrative avgifter i form av sanksjonsavgifter kan anvendes. Utredningen foreslo også at straffansvaret i hovedsak erstattes med administrative sanksjoner på arbeidstidsområdet. Straffesanksjoner ble foreslått opprettholdt for visse overtredelser, blant annet begrunnet i reglenes beskyttelseskarakter, den preventive effekten og egnetheten til en eventuell sanksjonsavgift. I Prop. 2012/13:143: «Effektivare sanktioner för arbetsmiljö och arbetstidsreglerna» fulgte regjeringen opp forslaget, og Riksdagen ga sin tilslutning 17. juni 2013. Endringene trådte i kraft 1. juli 2014.

Danmark

I Danmark er arbejdsmiljøloven den sentrale loven på arbeidsmiljøområdet. Det er en ramme lov som inneholder krav til arbeidsmiljøet som skal overholdes på alle danske arbeidsplasser. Arbejdstilsynet fører tilsyn med regelverket, og kan blant annet reagere med forbud eller påbud ved overtredelser av regelverket.

Arbejdsmiljøloven regulerer straffansvar både for arbeidsgivere (både fysiske og juridiske personer) og arbeidstakere. Loven spesifiserer hvilke overtredelser som kan medføre straffansvar: Brudd på plikten til fullt forsvarlige arbeidsforhold når det gjelder sikkerhet og sunnhet (bestemmelser om arbeidets utførelse, innretning, tekniske hjelpemidler, stoffer og materialer med videre), krav om skriftlig arbeidsplassvurdering, plikt til å føre tilsyn med at arbeidet utføres forsvarlig, plikt til å informere ansatte om ulykkes- og sykdomsfarer, plikt til å sørge for nødvendig opplæring og instruksjon, videreformidling av Arbejdstilsynets avgjørelser til arbeidsmiljørepresentanter og tillitsvalgte, sikre samarbeid, gi Arbejdstilsynet adgang til arbeidsplassen mv. Det er også straffbart å unnlate å følge påbud.

Med mindre overtredelsen kan straffes etter strengere bestemmelse i annen lovgivning, straf-

fes overtredelser med bøter eller fengsel i inntil ett år. Dersom overtredelsen har medført alvorlig personskade eller død, kan straffen stige til fengsel i inntil to år. Arbeidsgiver kan pålegges et bøteansvar for nærmere angitte bestemmelser selv om han ikke har opptrådt verken med forsett eller uaktsomhet (objektivt ansvar). Dette gjelder overtredelser av for eksempel bestemmelser knyttet til plikten til et fullt forsvarlig arbeidsforhold i forhold til sikkerhet og sunnhet, plikten til å forbedre arbeidsplassvurderinger, tilsynet over at arbeidet er utført trygt og uten helserisiko mv. Bøteansvaret inntreffer først dersom overtredelsen kan tilskrives en eller flere personer som assosieres med bedriften eller til bedriften selv.

Arbejdstitilsynet har myndighet til selv å reise straffesak når arbeidsgiver ikke har etterkommet påbud om å løse et konkret forhold. Arbejdstitilsynet kan også reise straffesak ved overtredelser der det ikke er avgitt et forutgående pålegg, dersom det kan konstateres en overtredelse av klare og velkjente regler eller praksis der det er dokumentert risiko for arbeidsulykker eller helse-skadelig påvirkning. Arbeidsgiver kan straffes dersom vedkommende personlig overtrer loven, men kan også under visse betingelser straffes dersom en ansatt overtrer loven.

Arbejdsmiljøloven har føringer om straffeutmålingen. Det skal for eksempel betraktes som en skjerpene omstendighet i forhold til utmålingen at ansatte forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer lovgivningens krav om anvendelse av personlig verneutstyr, utsagningsforanstaltninger, beskyttelsesutstyr, eller sikkerhetsforanstaltninger, forsvarlige arbeidsmetoder eller kran- eller gaffeltrucksertifikater. Fra 1. januar 2012 ble det innført nye regler for bøteutmåling, der det fremgår at man også skal vektlegge virksomhetens størrelse, i praksis målt etter antall ansatte i virksomheten på overtredelsestidspunktet. Boten forhøyes ved skjerpene omstendigheter (skade på liv eller helse, eller oppstått fare for slikt, at tidligere påbud er gitt om samme eller lignende forhold, at overtredelsen har medført eller forsøkt medført økonomisk vinning, eller der overtredelsen er begått med forsett eller grov uaktsomhet).

Arbejdstitilsynet har for visse overtredelser av arbeidsmiljøreglene kompetanse til å avgjøre en sak ved administrativ sanksjon, såkalt «administrativt bøteforelegg», i stedet for politianmeldelse. Bøteforelegg kan kun gis ved klare og ukompliserte saker, der det er en dokumentert risiko for ulykker eller yrkeskader, eller det foreligger klar rettspraksis på området, og mottake-

ren av bøteforelegget ikke motsetter seg en slik saksavgjørelse.

6.1.5 Håndhevingspraksis

Tilsynsmyndighetene

Arbejdstitilsynet, Petroleumstilsynet og Luftfartstilsynet er tilsynsmyndighet etter arbeidsmiljøloven på sine respektive forvaltningsområder. Arbejdstitilsynet og Petroleumstilsynet er på samme måte tilsynsmyndighet etter allmenngjøringsloven. Først og fremst håndheves lovene gjennom tilsyn og forvaltningsvedtak; det vil si ved pålegg, tvangsmulktvedtak, vedtak om stans av virksomhet og vedtak om overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon med pønalt formål, og brukes der øvrige administrative reaksjonsmidler ikke anses egnet eller tilstrekkelig. Et typisk eksempel på tilfeller hvor ileggelse av overtredelsesgebyr kan være hensiktsmessig, er når virksomheten gjentatte ganger begår samme type regelverksbrudd, til tross for et tidligere pålegg. Overtredelsesgebyr kan imidlertid også ilegges ved første gangs overtredelse av et regelverkskrav. Dette kan for eksempel være aktuelt ved overtredelser som i dag ikke anses alvorlige nok til å bli politianmeldt, men som likevel er så kritikkverdige at bruddet bør avstedkomme en reaksjon, jf. Prop. 83 L (2012–2013) punkt 3.4.8.2.

Arbejdstitilsynet skal i henhold til sine retningslinjer politianmelde grove og/eller gjentatte brudd på arbeidsmiljøregelverket eller mistanke om slike brudd, samt saker der det er særlig viktig for Arbejdstitilsynet å reagere. I tillegg til overtredelser i forbindelse med ulykker, anmelder Arbejdstitilsynet således alvorlige brudd på lovens helse-, miljø- og sikkerhetsbestemmelser. Dette gjelder for eksempel overtredelser av bestemmelser om arbeidstid, arbeid med asbest, arbeid i høyden, brudd på stansingsvedtak og saker om sosial dumping (grov underbetaling, manglende avlønning, dårlige boforhold mv.). Arbejdstitilsynets anmeldelsespraksis bygger blant annet på Riksadvokatens arbeidsmiljørundskriv fra 1996 hvor det fremgår at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet er et prioritert område.

I 2013 ble 154 virksomheter meldt til politiet. Sammenlignet med tidligere år er antall saker Arbejdstitilsynet har meldt til politiet økende, fra 46 i 2010, 67 i 2011 og 141 i 2012. Tall fra SSB (jf. tabell 6.1) viser at det årlig etterforskes i overkant av 300 saker som gjelder overtredelser av arbeidsmiljøloven. Antallet overtredelser som etterfor-

Tabell 6.1 Lovbrudd etterforsket etter lovbruddstype, politiets avgjørelse, tid og statistikkvariabel

	2010	2011	2012	2013
	Lovbrudd etterforsket	Lovbrudd etterforsket	Lovbrudd etterforsket	Lovbrudd etterforsket
Forseelse mot arbeidsmiljøloven				
Alle avgjørelser	325	326	343	348
Uoppklarte lovbrudd	156	139	145	131
– Henlagt, manglende opplysning om gjerningsperson	4	8	3	5
– Henlagt, manglende bevis	132	117	116	107
– Henlagt, manglende saksbehandlingskapasitet	17	14	26	16
– Andre uoppklarte	3	0	0	3
Oppklarte lovbrudd	169	187	198	217
– Henlagt, siktede ikke strafferettslig ansvarlig	1	0	1	1
– Overført til konfliktråd	0	0	0	0
– Forelegg	131	119	138	141
– Tiltale	3	37	13	10
– Påtaleunntatelse og andre oppklarte	34	31	46	65

skes er økende, i 2013 ble det etterforsket 348 saker. Tallene omfatter både anmeldelser fra tilsynsmyndighetene og saker politiet får inn på annen måte, for eksempel ulykkessaker som arbeidsgiver har plikt til å melde etter arbeidsmiljøloven. Når det gjelder utfallet av sakene, ble det ilagt forelegg i 65 prosent av de oppklarte sakene i 2013. I saker med uoppklarte lovbrudd er hovedvekten henlagt på grunn av manglende bevis.

Riksadvokaten/øverste påtalemyndighet

Riksadvokaten utgir et prioriteringsrundskriv for straffesaksbehandlingen. Her fremgår det at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet er et (av flere) sentrale og landsdekkende prioriterte områder. Slike skal gis forrang i straffesaksbehandlingen dersom det er knapphet på ressurser og oppklares så langt det er mulig. Riksadvokaten understreker en aktiv og målrettet innsats mot kriminalitet som rammer arbeidslivet. Alvorlige brudd og tilsidesettelser av sikkerhetsforskrifter og internkontrollrutiner skal møtes med strafferettslig forfølging og reaksjon, selv om det ikke er inntrådt ulykke eller påvist skade. Ulovlig bruk av arbeids-

kraft kan (avhengig av omfang) være alvorlig økonomisk kriminalitet, som omfattes av Riksadvokatens retningslinjer om organisert kriminalitet. Når det gjelder saker om sosial dumping, fremgår det av rundskrivet at det bare er de alvorligste tilfellene som politianmeldes, og at politiet må følge dette effektivt opp både med rask saksbehandling og ved adekvat reaksjon.

Riksadvokaten har også gitt ut et eget rundskriv om arbeidsmiljøkriminalitet. Her fremgår blant annet at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet skal etterforskes grundig og med høyt tempo. Brudd på sikkerhetsbestemmelser og verneregler, manglende overholdelse av pålegg som skal hindre skade, åpenbare brudd på lovens regler om meldeplikt, godkjenning, samtykke mv., samt graverende brudd på internkontrollforskriften skal særlig prioriteres. Riksadvokaten understreker at det ved alvorlig tilsidesettelse av sikkerhetskrav må reageres selv om det ikke er inntruffet ulykke eller oppstått skade. Rundskrivet gir også eksempler på hvilke sakstyper som typisk skal undergis en strafferettslig forfølging: For det første større arbeidsulykker, eksplosjoner eller brann, hva enten det er meldt om personskade eller ikke, og videre – etter melding fra

Arbeidstilsynet – mindre alvorlige arbeidsulykker, graverende sikkerhetssvikt, melding om helse-skade, helserisiko eller mistanke om dette, manglende etterlevelse av pålegg for å hindre eller avverge farlige forhold og pålegg for å fremme sikkerheten, manglende godkjenning, samtykke mv., utilfredsstillende organisering av vernetjenesten eller internkontrollen til tross for pålegg, brudd eller mistanke om brudd på forbud mot farlig arbeid (farlige redskaper, sprengstoff) og nattarbeid mv. for barn og ungdom, og arbeidstakers brudd mot instruks og påbud om bruk av verneutstyr og arbeidets sikkerhetsmessige utførelse. Oppsummeringen er ikke uttømmende, og ikke i prioritert rekkefølge. Rundskrivet har også nærmere retningslinjer om samarbeid med tilsynsmyndigheter. Riksadvokatens føringer har etter det opplyste medført økt fokus og oppfølging hos politiet.

Politiet

Politidirektoratet har det nasjonale ansvaret for å lede og samordne politiets samlede innsats på miljøområdet (herunder arbeidsmiljøområdet) og gir retningslinjer til politidistrikt og særorgan om ressursbruk og rapporteringer. ØKOKRIM har et bistandsansvar og skal veilede og gi råd til politiet i behandling av miljøsaker slik at de fleste sakene kan avgjøres lokalt. ØKOKRIM kan overta ansvar for etterforskning og/eller påtalearbeid i enkelte saker, særlig hvis sakene er svært komplekse, har forgreninger til utlandet eller er av prinsipiell karakter.

6.2 Rekkevidden av straffansvaret i arbeidsmiljøloven

Helt fra den første arbeidervernlovgivningen fra slutten av 1800-tallet har vernelovgivningen inneholdt straffebestemmelser. Da var det overtredelser av bestemmelser som var gitt for å sikre arbeidstakernes «Sunhed, Liv og Lemmer», om bruk av barn i arbeid, søn- og helligdagsarbeid, manglende oppfølging av pålegg samt brudd på bistandsplikt ved tilsyn av tekniske innretninger mv. som var straffebelagt. Også arbeidervernloven av 1936 hadde et slikt presist avgrenset straffansvar. Ved innføringen av arbeidsmiljøloven i 1977 ble straffansvaret gjort tilnærmet generelt (kun med unntak av oppsigelsesvernet), uten noen nærmere begrunnelse. Dette vide straffansvaret ble i all hovedsak videreført i arbeidsmiljøloven av 2005.

Straff er samfunnets strengeste reaksjon, og bør forbeholdes alvorlige overtredelser av regelverket. Det er særlig hensynet til allmennpreven-sjon som begrunner hvorfor lovgivningen er sanksjonert med straff. Straffebestemmelsene er således ment å virke avskrekkende og holdningsskappende. For at straffen skal kunne ha en slik preventiv effekt, er det etter departementets syn en forutsetning at straffansvaret oppleves som en reell trussel. Dagens praksis viser at dette ikke er tilfelle når det gjelder flere av arbeidsmiljølovens kapitler. For store deler av loven er andre håndhevingsmekanismer mer egnede enn straffeforfølging, og det er disse som anvendes i praksis.

Det er viktig å signalisere hvilke saker som er så viktige at tilsynsmyndigheter og politiet bør prioritere å straffeforfølge dem. Departementet har på denne bakgrunn foretatt en vurdering av hvilke av lovens regler som bør være belagt med straffe-trussel.

I forarbeidene til ny straffelov ble det drøftet hvilke handlinger som burde gjøres straffbare, jf. Straffelovkommisjonens delutredning VII (NOU 2002: 4) og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Straffelovkommisjonen fremhevet særlig at straff i utgangspunktet bare bør brukes som reaksjon overfor handlinger:

- som fører til skade eller fare for skade (skadefølgeprinsippet),
- dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes, eller åpenbart ikke er tilstrekkelige (subsidiaritetsprinsippet) og
- dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.

Justisdepartementet sluttet seg i det vesentlige til disse prinsipielle utgangspunktene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).

Det såkalte Sanksjonsutvalget behandlet også prinsipper for straff, jf. NOU 2003: 15. Formålet med utredningen var å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser utenfor straffeloven som ville innebære et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Utvalget fremhevet langt på vei samme hensyn som Straffelovkommisjonen, men formulerte hensynene noe annerledes.

Arbeidsmiljøloven implementerer mange EU-direktiver som følge av våre forpliktelser i henhold til EØS-avtalen. Som utgangspunkt anses ikke strafferettslig regulering å falle innenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Selv om direktivene på arbeidsmiljøområdet vanligvis krever at medlemsstatene innfører *effektive sanksjoner* for å

håndheve reglene, oppstilles det ikke krav til at overtredelser må kunne forfølges strafferettslig. Departementet anser derfor ikke at det finnes EU-rettslige begrensninger for å fjerne straffansvar for enkelte deler av arbeidsmiljøloven.

6.2.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringen å fjerne straffansvaret for deler av arbeidsmiljøloven. Dette omfattet kapittel 8 om informasjon og drøfting, kapittel 9 om kontrolltiltak i virksomheten, kapittel 12 om rett til permisjon, kapittel 13 om vern mot diskriminering og kapittel 16 om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelser. I tillegg ble det foreslått at lovens kapittel 14 og 15 i sin helhet skal være unntatt straffansvar. I dag er det kun bestemmelsene om «oppsigelsesvern» i disse kapitlene som er unntatt, jf. § 19-1 fjerde ledd.

6.2.2 Høringsuttalelsene

Forslaget om å fjerne straffansvaret for enkelte overtredelser i arbeidsmiljøloven støttes av blant annet *NHO*, *Virke*, *Spekter*, *KS*, *Finans Norge*, *Rederiforbundet*, *SAMFO*, *Akademikerne*, *Norges Lastebileierforbund*, *Advokatforeningen* og *Riksadvokaten*. Forslaget støttes også, med noen nyanter, av *ØKOKRIM* og *NITO*. *LO* og *YS* ønsker å beholde straffansvaret slik det er i dag. *Unio* støtter avkriminalisering av kapittel 8, men mener ellers at straffetrukslene i arbeidsmiljøloven bør beholdes.

LO mener det er behov for en grundigere gjennomgang og vurdering før noen bestemmelser eller deler av loven eventuelt avkriminaliseres. *LO* påpeker at innenfor strafferetten har fravær av kriminalitet i mange tilfeller også en sammenheng med straffens preventive virkning. *LO* mener det vil gi feil signaleffekt å unnta bestemmelsene fra straffansvar, og påpeker også at straffesanksjon knyttet til overtredelse vil ha betydning for om det kan tilkjennes oppreisning, samt størrelsen på en eventuell oppreisningserstatning, i en sivil sak.

LO knytter også nærmere kommentarer til hvert kapittel som foreslås opphevet. Når det gjelder kapittel 8, påpeker *LO* at en rekke uorganiserte virksomheter ikke er bundet av tariffavtale, og at regelverket om drøfting er viktig for å sikre at de ansatte får nødvendig informasjon og innflytelse over viktige hendelser på arbeidsplassen. Når det gjelder kapittel 12 om permisjon, mener *LO* at straffetrukselen kan bidra til effektiv etterlevelse av bestemmelsene ved at det kan medføre

straff dersom arbeidsgiver bevisst unnlater å oppfylle permisjonsreglene eller ikke respekterer de vedtak som treffes av Tvisteløsningsnemnda. Vedrørende kapittel 14 og 15, trekker *LO* særlig fram bestemmelser som § 14-5 om skriftlig arbeidsavtale, § 14-15 om utbetaling av lønn, regelverket om likebehandling av innleide og § 15-15 om attest, og viser til at disse er av helt essensiell betydning for arbeidstakere. *LO* mener at straffetrukselen bidrar effektivt til overholdelse av disse reglene, og sparer domstolene for unødvendige tvister.

YS mener endringen vil svekke lovens status og at de nevnte kapitlene vil kunne oppfattes som mindre viktige å overholde. Flere av *YS*' medlemsforbund har erfaring med at det kan være effektivt å gjøre oppmerksom på straffansvaret overfor arbeidsgivere som gjennomfører for eksempel ulovlige lønnstrekk eller manglende sådanne som strider mot lovens § 14-15.

Unio påpeker at forslaget bryter med den oppfølging av spørsmålet Arbeidslivslovutvalget anbefalte, departementet sluttet seg til og som Stortinget vedtok i gjeldende arbeidsmiljølov. Etter *Unios* syn vil fravær av kriminalitet normalt ha sammenheng med straffens preventive virkning. *Unio* påpeker at et sivilt søksmål om rettigheter etter arbeidsmiljøloven er svært kostnadskrevende, og at straffetrukslene bidrar effektivt til etterlevelse og sparer domstolene for unødvendige tvister.

Når det gjelder kapittel 12 om permisjoner, påpeker *Unio* at Tvisteløsningsnemnda bare kan avgjøre om en rett er til, og at en arbeidstaker må reise sivil søksmål dersom en arbeidsgiver systematisk unnlater å oppfylle permisjonsreglene eller nemndas vedtak. *Unio* minner om at permisjonsreglene i stor grad har som formål å sikre reell likestilling mellom kjønnene, og at dette er et offentligrettslig anliggende. Hva gjelder kapittel 13 om diskriminering, mener *Unio* at særlig der arbeidsgiver over tid diskriminerer, vil den enkeltes adgang til sivilrettslig reaksjon ikke kunne ivareta samfunnets behov for reaksjon. En avkriminalisering innebærer i følge *Unio* at man fjerner muligheten til å reagere overfor de alvorligste tilfellene. *Unio* har også kommentarer knyttet til de øvrige kapitlene, og trekker blant annet fram reglene om arbeidsavtaler og lønnsutbetalinger.

ØKOKRIM og *Arbeidstilsynet* foreslår å opprettholde straffansvaret for arbeidsgivers plikter rundt skriftlig arbeidsavtale, jf. § 14-5 flg. *ØKOKRIM* frykter at dersom straffansvaret for bestemmelsene om skriftlige arbeidsavtaler i §§ 14-5, 14-6 og 14-8 fjernes, vil muligheten til å forfølge virksomheter som systematisk eller på organisert måte bryter regelverket, svekkes.

Arbeidstilsynet vil videre ha fortsatt straff knyttet til kapittel 9 om kontroll og overvåkning, et tema også *Datatilsynet* kommenterer. *Arbeidstilsynet* avdekker ved sine tilsyn at reglene i kapittel 9 ofte ikke overholdes. *Arbeidstilsynet* viser også til at kapitlet er beslektet med personopplysningsloven, som er sanksjonert med straff. *Datatilsynet* advarer mot å trekke den slutning at fravær av straffesaker betyr at straffebudet ikke har noe for seg, og mener straffetrusselen sender et tydelig signal om betydningen av reglene og de verdier de er satt til å verne. *Datatilsynet* mener at hvis straffetrusselen oppheves, bør det vurderes å gi *Arbeidstilsynet* mulighet til å reagere med overtredelsesgebyr overfor de som rent faktisk står bak de ulovlige kontrolltiltakene, altså fysiske personer.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og *NITO* vil opprettholde straffansvaret for overtredelse av kapittel 13 (vern mot diskriminering). *Likestillings- og diskrimineringsombudet* har bedt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om å vurdere å innføre straffansvar for grov overtredelse av diskrimineringsforbudene på alle diskrimineringsgrunnlag. Ombudet mener det vil ha en viktig symbolverdi at alvorlig overtredelse av samtlige diskrimineringsforbud anses å være så grovt at det bør kunne straffes.

Advokatforeningen mener at straffebestemmelsene må bortfalle også for lovens kapittel 7, som omhandler regelverket rundt opprettelse og drift av arbeidsmiljøutvalg. Dette er bestemmelser som i følge *Advokatforeningen* bør sanksjoneres ved administrative håndhevingsmekanismer fra aktuelle tilsynsorganer.

6.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Arbeidsmiljølovens ulike bestemmelser om fullt forsvarlig arbeidsmiljø har som formål å verne liv og helse. Departementet ser det som nødvendig å opprettholde straffansvaret for overtredelse av disse reglene. Dette gjelder særlig bestemmelsene i lovens kapittel 2 om arbeidsgivers og arbeidstakers plikter, kapittel 3 om virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet og kapittel 4 om krav til arbeidsmiljøet. Det samme gjelder bestemmelser som skal støtte opp under arbeidsmiljøkravene, som eksempelvis bestemmelser om den organiserte vernetjenesten i lovens kapittel 6 og 7 og bestemmelser om arbeid av barn og ungdom i kapittel 11.

Departementet ser også behov for å opprettholde straffetrusselen for overtredelse av bestemmelsene om arbeidstid i lovens kapittel 10. Et av

hovedformålene med arbeidstidsbestemmelsene er å sikre at arbeidstakerne har en arbeidstid som ikke påfører dem og deres familie helsemessige og sosiale belastninger. Lengden på arbeidsøkene, lengden på hvileperiodene og fordeling og plassering av arbeidet over tid, er alle forhold som kan påvirke arbeidstakers helse. Videre avveier arbeidstidsbestemmelsene risikoen for feilhandlinger slik at arbeidstakerne ikke utsetter seg selv og andre for fare.

Departementet mener at det er grunnlag for å fjerne straffansvaret for kapittel 8 om informasjon og drøfting, kapittel 12 om rett til permisjon og kapittel 13 om vern mot diskriminering. Felles for disse reglene er at de i hovedsak regulerer privatretslige forhold mellom partene. Departementet er ikke kjent med at overtredelser av disse reglene i praksis har vært straffeforfulgt. Overtredelser av bestemmelser i disse kapitlene håndheves i praksis enten av relevant tilsynsmyndighet eller av den private part selv, ved å bringe saken inn for særskilt nemndsbehandling eller for de alminnelige domstolene.

De bestemmelser i lovens kapittel 14 og 15 som regulerer *oppsigelsesvern*, er allerede unntatt straffansvar. Kapittel 14, 15 og 16 regulerer imidlertid også noen andre kontraktrettslige sider av arbeidsforholdet, og som i dag altså er belagt med trussel om straff. Departementet foreslår at *hele* kapittel 14, 15 og 16 skal være unntatt fra straffansvaret, med unntak av §§ 14-5 til 14-8 og 14-15, som regulerer henholdsvis krav rundt skriftlig arbeidsavtale og utbetaling av lønn og feriepenger.

Når det gjelder kapittel 9 om kontrolltiltak i virksomheten, er departementet kommet til at straffansvaret bør opprettholdes, se nærmere nedenfor.

Departementet går i det følgende nærmere inn på de kapitler det foreslås å fjerne straffansvaret for.

Arbeidsmiljøloven kapittel 8 inneholder regler om informasjon og drøfting med arbeidstakernes tillitsvalgte. Bestemmelsene ble innført for å gjennomføre direktiv 2002/14/EF om fastsettelse av en generell ramme for informasjon til og konsultasjon med arbeidstakere i Det europeiske fellesskap. Reglene om informasjon og drøfting kan fravikes ved tariffavtale, og i praksis går tariffavtalte informasjons- og drøftingsregler ofte lenger enn det som følger av arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven kapittel 8 får anvendelse for virksomheter som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere. Plikten til informasjon og drøfting gjelder overfor de tillitsvalgte i virksomheten, og ikke de enkelte ansatte individuelt.

Arbeidsgivers plikt til informasjon og drøfting omfatter generelle og overordnede forhold ved virksomheten, som sysselsettingssituasjonen og beslutninger om arbeidsorganisering og ansettelsesforhold. Det er etter departementets oppfatning gode grunner for å fjerne straffansvaret for overtredelse av arbeidsmiljøloven kapittel 8 om informasjon og drøfting med arbeidstakernes tilfrittsvalgte. Siden direktivet ble gjennomført i norsk rett i 2006, har det ikke vært behov i praksis for å håndheve reglene ved bruk av straff. Selv om reglene gjelder de ytre rammevilkårene for arbeidsforholdene og ansettelsesavtalene, og således er litt «på siden» av Arbeidstilsynets primærkompetanse, har tilsynet påleggsmyndighet også for disse reglene. I praksis er dessuten reglene i stor grad gjennomført gjennom tariffavtaler, slik at eventuelle overtredelser håndheves i det tariffrettslige tvisteløsningssystemet (det vil si gjennom forhandlinger og eventuelt søksmål til Arbeidsretten). Departementet viser videre til at tvister om at arbeidsgiver unnlater å informere om fortrolige opplysninger vil kunne bringes inn for Bedriftsdemokratineemnda, dersom det ikke gjelder saker som er knyttet til tariffavtaler. Departementet anser disse håndhevingsmidlene som tilstrekkelige, herunder at EU-direktivets krav om effektive sanksjonsmidler ivaretas.

Arbeidsmiljøloven kapittel 12 regulerer diverse permisjonsrettigheter. Bestemmelsene har som formål å sikre arbeidstakere fri fra arbeid i forbindelse med svangerskap, fødsel, adopsjon mv., samt ved utdanning, offentlige verv og militærtjeneste mv. Reglene om permisjon oppfyller også internasjonal lovgivning; blant annet direktiv 92/85/EØF om iverksetting av tiltak som forbedrer helse og sikkerhet på arbeidsplassen for gravide arbeidstakere og arbeidstakere som nylig har født eller som ammer, direktiv 96/34/EF om permisjon i forbindelse med fødsel og adopsjon og andre familiemessige årsaker og ILO-konvensjon nr. 183 om mødrevern (som foreløpig ikke er ratifisert av Norge).

Arbeidstaker må selv kreve permisjonsrettighetene oppfylt (med unntak av regelen om at mor skal ha 6 ukers permisjon etter fødsel). Departementet anser det lite praktisk med strafferettslig forfølgning av brudd på bestemmelsene i kapittel 12, og foreslår å fjerne straffetruelsen. Departementet viser i den forbindelse særlig til at tvister om permisjonsregelverket kan bringes inn for tvisteløsningsnemnda for avgjørelse, jf. arbeidsmiljøloven §§ 12-14 og 17-2 første ledd.

Kapittel 13 gir bestemmelser om vern mot diskriminering i arbeidslivet. Bestemmelsene gjen-

nomfører blant annet forbudet mot aldersdiskriminering slik det fremkommer av direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om likebehandling med hensyn til beskjeftigelse og erverv.

Arbeidsmiljøloven kapittel 13 regulerer også diskriminering på grunn av politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon. Endelig gjelder diskrimineringsvernet i kapittel 13 arbeidstaker som arbeider *deltid* eller har en *midlertidig* arbeidskontrakt. Diskriminering på visse andre grunnlag (kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering mv.) reguleres i annen diskrimineringslovgivning (lov av 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven), lov av 21. juni 2013 nr. 61 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven), lov av 21. juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet) og lov av 21. juni 2013 nr. 58 om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (diskrimineringsloven om seksuell orientering).

Arbeidstaker som mener seg diskriminert, kan bringe saken inn for Likestillings- og diskrimineringsombudet. Ombudet håndhever samtlige diskrimineringsgrunnlag, herunder grunnlagene i arbeidsmiljøloven, med unntak av forbudet mot diskriminering av deltids- og midlertidig ansatte. Likestillings- og diskrimineringsombudet kan avgi uttalelse om hvorvidt et forhold er i strid med regelverket. Dersom partene ikke frivillig retter seg etter en ombudsuttalelse, kan ombudet legge fram saken for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemnda kan treffe vedtak om at diskrimineringsregelverket er overtrådt, og pålegge stans, retting og andre tiltak, eventuelt tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg, dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i høringsrunden bedt om ikke å oppheve straffansvaret for overtredelse av kapittel 13. Ombudet viser til at diskrimineringsloven om etnisitet har en bestemmelse om straffansvar for grov overtredelse av diskrimineringsforbudet begått av flere i fellesskap. Ombudet opplyser at det har bedt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om å vurdere å innføre straffansvar for grov overtredelse av diskrimineringsforbudene på alle diskrimineringsgrunnlag.

Departementet har vurdert innspillet fra Likestillings- og diskrimineringsombudet, men mener at det ikke foreligger tilstrekkelig grunn til å

beholde straffetrusselen for brudd på bestemmelsene i kapittel 13. Et formål med straffebestemmelser er at de skal virke preventivt og holdningskapende, og en viktig betingelse for å oppnå dette er at trusselen om straff oppleves å være reell. Slik departementet ser det, er det lite hensiktsmessig å beholde straffebestemmelser som i praksis ikke blir brukt.

Brudd på diskrimineringsvernet kan forfølges av den enkelte ved domstolene, i tillegg til klagebehandling av ombud og nemnd. Regelverket gir arbeidstaker rett til oppreisning og erstatning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Departementet nevner også at diskrimineringslovutvalget (NOU 2009: 14) konkluderte med at diskrimineringsområdet er lite egnet for straff. Store deler av øvrig diskrimineringslovgivning inneholder ikke bestemmelser om straffansvar. Av øvrige diskrimineringsgrunnlag er det kun diskrimineringsloven om etnisitet som inneholder bestemmelser om straffansvar, og dette som følge av internasjonale forpliktelser (FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK)).

Kapittel 14 og 15 omhandler kontraktsrettslige sider av arbeidsforholdet. Etter gjeldende rett er reglene om *oppsigelsesvern* i kapittel 14 og 15 unntatt fra straffansvar, jf. § 19-1 fjerde ledd. Dette omfatter både de materielle vilkårene for oppsigelse og avskjed, samt retten til å stå i stilling ved forhandlinger og søksmål, og virkninger av usaklig oppsigelse mv. (§§ 15-6 til 15-14). Det gjelder også bestemmelsene om fortrinnsrett, om midlertidig ansettelse og om innleie av arbeidstakere.

Spørsmålet er om straffansvaret også bør fjernes for de øvrige bestemmelsene i de to kapitlene. Dette omfatter bestemmelser i § 14-1 om informasjon om ledige stillinger, om krav til skriftlig arbeidsavtale i § 14-5, om utbetaling av lønn og feriepenger i § 14-15, bestemmelser om arbeidsreglement i §§ 14-16 til 14-20, bestemmelser om drøfting før beslutning om oppsigelse og drøftingsplikt ved masseoppsigelser jf. §§ 15-1 og 15-2 og § 15-15 om arbeidstakers krav om skriftlig attest ved fratreden.

De aktuelle bestemmelsene gjelder forhold av privatrettslig karakter, som departementet i utgangspunktet anser det lite relevant å forfølge strafferettslig. På bakgrunn av at de i stor grad gjelder forhold som er mer egnet for sivilrettslig forfølging, har Arbeidstilsynet som hovedregel heller ikke påleggskompetanse ved overtredelse av disse bestemmelsene. Departementet kan heller ikke se at det foreligger internasjonale forpliktelser til hinder for å fjerne straffansvaret for disse bestemmelsene.

Flere høringsinstanser har imidlertid tatt til orde for å opprettholde straffansvaret for brudd på arbeidsmiljøloven § 14-5 om krav til skriftlig arbeidsavtale. *Arbeidstilsynet* påpeker at det foreligger flere tilfeller hvor arbeidsgiver er ilagt straff for overtredelse av denne bestemmelsen. Straffeutførelse vil i følge *Arbeidstilsynet* særlig være aktuelt ved gjentakende brudd og ved unnlattelse av å oppfylle pålegg. *ØKOKRIM* mener at reglene om skriftlig arbeidsavtale kan være vesentlige kilder til opplysninger om overtredelser har funnet sted. De frykter at dersom man fjerner straffansvaret for §§ 14-5 (krav om skriftlig arbeidsavtale), 14-6 (minimumskrav til innholdet i den skriftlige avtalen) og § 14-8 (endringer i arbeidsforholdet), vil muligheten til å forfølge virksomheter som systematisk eller på organisert måte bryter regelverket, svekkes. I følge *ØKOKRIM* er krav til notoritet og dokumenterbare opplysninger under straffansvar om partenes identitet, arbeidsplassen, beskrivelse av arbeidet og arbeidsoppgavene, arbeidsforholdets start og varighet med videre, sentrale i sammenheng med de kapitlene i arbeidsmiljøloven hvor departementet vurderer det som viktig å opprettholde straffansvaret.

Departementet har foretatt en ny vurdering av spørsmålet etter disse innspillene, og ser at straffansvar for bestemmelsene rundt skriftlig arbeidsavtale kan ha en hensiktsmessig effekt. Departementet vil derfor foreslå å opprettholde muligheten for straff for overtredelse av kravene om skriftlig arbeidsavtale i §§ 14-5 til 14-8.

Departementet har også kommet til at straffansvaret bør opprettholdes for § 14-15 om utbetaling av lønn og feriepenger. *Arbeidstilsynet* opplyste i sin høringsuttalelse at de mottar mange henvendelser som gjelder manglende utbetaling av lønn, og erfarer at det er arbeidstakerne med de dårligste forutsetningene for å ivareta sine interesser som er mest utsatt. Mest utsatt er i følge *Arbeidstilsynet* utenlandske arbeidstakere med manglende kunnskap om norske forhold og norsk språk. Både *LO*, *Unio* og *YS* trekker fram reglene om lønnsutbetalinger som et område som fortsatt bør være straffebelagt.

Manglende lønnsutbetalinger kan være svært alvorlig for de arbeidstakerne det gjelder. Departementet ser at et fortsatt straffansvar knyttet til § 14-15 vil kunne ha en effekt i denne sammenheng. Et straffansvar knyttet til bestemmelsen kan blant annet virke holdningsskapende og preventivt for arbeidsgiverne. Med bakgrunn i blant annet *Arbeidstilsynets* innspill, foreslås det at straffetrusselen likevel ikke fjernes for denne bestemmelsen.

For øvrig foreslås det å fjerne straffansvaret for kapittel 14 og 15.

Kapittel 16 har bestemmelser om virksomhetsoverdragelse. Reglene gjennomfører direktiv 2001/23/EF om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om ivaretagelse av arbeidstakernes rettigheter ved overdragelse av foretak, virksomheter eller deler av foretak eller virksomheter. Formålet med reglene er å sikre at arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår opprettholdes når virksomheten skifter innehaver (arbeidsgiver).

Reglene er egentlig en del av oppsigelsesvernet, og er i likhet med disse bestemmelsene av privatrettslig karakter. Departementet viser til begrunnelsen over og foreslår å fjerne straffansvaret også for bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse.

Når det gjelder *kapittel 9 om kontrolltiltak i virksomheten*, gikk høringsforslaget ut på å fjerne straffansvar også for disse reglene. Dette ble begrunnet med at praksis viser manglende behov for strafferettslig håndheving på dette området.

Reglene i kapittel 9 har nært slektskap til de generelle personvernreglene i personopplysningsloven. Rekkevidden av virksomhetenes adgang til å *iverksette* kontrolltiltak overfor sine ansatte og en motsvarende plikt for de ansatte til å finne seg i og medvirke til kontrollen er et arbeidsrettslig spørsmål som først og fremst reguleres i arbeidsmiljøloven, og håndheves av Arbeidstilsynet, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6. Selve adgangen til å *behandle* opplysninger som fremkommer som et resultat av kontrolltiltaket, det vil si innsamling, lagring, videreformidling mv. og som kan knyttes til bestemte ansatte reguleres først og fremst av lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), og håndheves av Datatilsynet.

Personopplysningsloven er i betydelig grad straffesanksjonert, jf. lovens § 48. Loven hjemler også en erstatningsplikt for overtrederen i § 49. Datatilsynet har dessuten administrative reaksjons- og sanksjonsmidler til rådighet. Avgjørelser fra Datatilsynet kan påklages til Personvernemnda, jf. § 42 fjerde ledd.

Både *Arbeidstilsynet* og *Datatilsynet* er skeptisk til å ta bort straffesanksjonen for brudd på arbeidsmiljøloven kapittel 9. *Arbeidstilsynet* viser særlig til at reglene har flere beslektede krav i personopplysningsloven, som er sanksjonert med straff. *Datatilsynet* advarer mot å trekke den slutning at fravær av straffesaker betyr at straffebudet ikke har noe for seg. *Datatilsynet* peker også på at straffebudet slik det er i dag ansvarliggjør den eller de personer i virksomheten som faktisk står

bak kontrolltiltaket; typisk ledelsen. Videre at dersom straffebudet oppheves, risikerer ikke den eller de som faktisk står for den ulovlige kontrollen/overvåkingen noen offentlige sanksjoner fordi Arbeidstilsynet etter reglene om overtredelsesgebyr i § 18-10 kun kan sanksjonere virksomheten, ikke enkeltpersoner. Hvis straffebudet skal oppheves, mener *Datatilsynet* det samtidig bør vurderes å gi Arbeidstilsynet mulighet til å reagere med overtredelsesgebyr overfor den eller de som rent faktisk står bak de ulovlige kontrolltiltakene.

LO mener det kan være flere årsaker til at det er reist få saker etter disse bestemmelsene, blant annet høy terskel for å anmelde arbeidsgiver. Regelverket er også lite kjent. *LO* påpeker at man i dag ser en økt tendens til at virksomheter innfører omfattende overvåkings- og kontrolltiltak, hvor arbeidsgiverne bruker de innsamlede opplysningene til andre formål enn det som opprinnelig er forutsatt.

Som fremholdt i høringsrunden, er departementet ikke kjent med at overtredelser av kapittel 9 i praksis har vært straffeforfulgt. Dette kan tale for fjerning av straffansvaret på lik linje med de øvrige kapitler dette foreslås for.

På den annen side har arbeidsmiljølovens personvernbestemmelser nær sammenheng med den alminnelige personvernreguleringen i personopplysningsloven, som langt på vei er straffesanksjonert. Harmoniseringshensyn og hensynet til konsistens i regelverket taler for at straffansvaret opprettholdes for kapittel 9. Harmoniseringshensyn med personopplysningsloven var også et argument for at Arbeidstilsynet skulle få hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, jf. Prop. 83 L (2012–2013) punkt 3.4.8.1.

Flere høringsinstanser har trukket fram den utviklingen man ser når det gjelder kontroll og overvåking i arbeidslivet i dag. Den teknologiske utviklingen vil kunne gi arbeidsgiver stadig flere muligheter til å iverksette kontrolltiltak som kan oppleves å krenke den enkelte arbeidstakers integritet. *Arbeidstilsynet* opplyser samtidig at de ved sine tilsyn avdekker mange brudd på kapittel 9, og at de mottar en økende mengde henstillinger om å gripe inn mot kontrolltiltak.

Departementet har foretatt en ny vurdering av spørsmålet på bakgrunn av høringsinnspillene. Ut i fra hensynet til konsistens i regelverket, og sett i sammenheng med utviklingen på området, vil departementet foreslå at straffansvaret for kapittel 9 opprettholdes som det er i dag.

Advokatforeningen tok i høringsrunden til orde for at også straffansvaret for brudd på bestemmel-

ser i kapittel 7 om arbeidsmiljøutvalg bør bortfalle. *Advokatforeningen* mener dette er bestemmelser som bør sanksjoneres ved administrative håndhevingsmekanismer fra aktuelle tilsynsorganer, og viser til at bestemmelsene ikke direkte gjelder vern av helse, miljø og sikkerhet. Departementet er imidlertid fortsatt av den oppfatning at reglene i kapittel 7 skal støtte opp under arbeidsmiljøkravene, og mener det er hensiktsmessig at straffansvaret opprettholdes for brudd på disse.

6.3 Rekkevidden av straffansvaret i allmenngjøringsloven

6.3.1 Departementets høringsforslag

I høringen foreslo departementet å endre omfanget av straffansvaret i allmenngjøringsloven slik at det også skal omfatte brudd på oppdragsgivers plikter etter allmenngjøringsloven § 12 om informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere. Det ble også foreslått å innføre et medvirkningsansvar i allmenngjøringsloven.

6.3.2 Høringsuttalelsene

LO støtter departementets forslag og uttaler særskilt at et straffansvar for medvirkning etter allmenngjøringsloven vil gjøre det enklere for myndighetene å håndheve loven.

YS er positiv til skjerpelse av allmenngjøringsloven, og støtter forslaget om å innføre straffansvar for den som medvirker til overtredelse av allmenngjøringsloven.

Unio støtter forslaget om innføring av strengere straff for oppdragsgiver. *Unio* viser til at manglende oppfyllelse av informasjons- og påseplikten har vært en utfordring ved etterlevelse av allmenngjøringsforskrifter. Ved å ha adgang til å straffeforfølge oppdragsgiver mener *Unio* det vil tvinge oppdragsgiver til å ha en bevisst holdning til sin kontraktspart.

Akademikerne støtter forslaget om å innføre straffansvar for den som medvirker til overtredelse av allmenngjøringsloven.

NITO slutter seg til forslaget om straffansvar for overtredelse av arbeidsgivers plikter i eller i medhold av allmenngjøringsloven § 12, samt forslaget om at straffansvaret etter denne loven også skal gjelde medvirkning.

NHO er kritisk til at det innføres straffansvar for overtredelse av selve allmenngjøringsloven. *NHO* viser til at det i praksis vil være brudd på vedtak, fattet i medhold av loven som kan idømmes straff. *NHO* forutsetter for øvrig at det i reali-

teten ikke vil være aktuelt med fengselsstraff ved overtredelse av § 12, og viser til at en oppdragsgiver vil være prisgitt den informasjonen vedkommende får fra oppdragstaker.

Virke mener innholdet i både informasjons- og påseplikten er uklart, og støtter ikke forslaget om straff for dette. *Virke* mener forslaget også er i strid med kriteriet om at straff kun bør pålegges alvorlige overtredelser og kravet om at straff kun skal pålegges når tilstrekkelig etterlevelse ikke kan oppnås på andre måter. *Virke* mener også at medvirkningsbegrepet er uklart, og går imot dette forslaget. De kan heller ikke se behovet for et slikt ansvar, siden det uansett vil følge et generelt medvirkningsansvar av ny straffelov.

Spekter støtter ikke forslaget om å etablere fengselsstraff for oppdragsgivers overtredelse av informasjons- og påseplikten etter § 12. Det påpekes blant annet at pliktregelen fremstår som uklar.

KS slutter seg til forslaget.

Finans Norge har ikke innvendinger til medvirkningsforslaget, men mener det bør holde med bøtestraff.

SAMFO påpeker at et argument mot å utvide straffansvaret, er at det kan være vanskelig for oppdragsgiver å få tilgang på reell informasjon om ansettelsesforholdene hos arbeidsgiver. *SAMFO* er imidlertid enig i departementets vurdering med hensyn til det allmennpreventivet hensynet og støtter forslaget.

Bedriftsforbundet støtter ikke forslaget om å utvide straffansvaret til å gjelde informasjons- og påseplikt. De mener det allerede eksisterer tilstrekkelige virkemidler for å sikre at allmenngjorte tariffavtaler etterleveres. Fengselsstraff er etter *Bedriftsforbundets* syn disproportjonal med forseelsen, og urimelig hard sanksjon for de omtalte forhold.

Arbeidstilsynet påpeker at manglende oppfyllelse av informasjons- og påseplikt og manglende hjemmel for å utøve reaksjoner overfor oppdragsgiver, har ført til at de har hatt store utfordringer med å sikre etterlevelse av allmenngjøringsforskrifter. *Arbeidstilsynet* opplever at det er vanskelig å straffeforfølge utenlandske virksomheter ut i fra nåværende myndighet. Adgang til å straffeforfølge oppdragsgiver vil i følge *Arbeidstilsynet* tvinge oppdragsgiver til å bli mer bevisst med hensyn til hvilke firma det inngås kontrakt med, og kunne bidra til en tettere oppfølging av oppdragsgivers plikter i løpet av oppdragets varighet. *Arbeidstilsynet* antar at en straffesanksjonering i seg selv vil ha god effekt, ved at det både virker oppdragende og øker aktsomheten.

Arbeidstilsynet mener før øvrig at innføring av et medvirkningsansvar kan være et viktig virkemiddel i arbeidet mot sosial dumping. Et straffansvar for medvirkning i allmenngjøringsloven vil i følge *Arbeidstilsynet* blant annet kunne gjøre det mulig å straffeforfølge en oppdragsgiver. *Arbeidstilsynet* viser til at det i oppdragsforhold kan være mange underleverandører og således vanskelig å plassere hovedansvaret. Det kan også være flere i kjeden som opptrer lovstridig.

ØKOKRIM anser at brudd på lønns- og arbeidsvilkår kan utgjøre en meget alvorlig form for økonomisk kriminalitet og arbeidskriminalitet, og støtter utvidelsen av straffansvaret til å omfatte informasjons- og påseplikten for oppdragsgivere. *ØKOKRIM* støtter også innføringen av en eksplisitt medvirkningshjemmel i allmenngjøringsloven. *ØKOKRIM* mener dette bør innføres uten å la dette avhenge av andre lovgivningsprosesser.

Advokatforeningen har ikke innvendinger til forslaget om å innføre straffansvar for den som medvirker til overtredelse av allmenngjøringsloven.

6.3.3 Departementets vurderinger og forslag

Straffansvar for regler om informasjons- og påseplikt

Brudd på vedtak av Tariffnemnda er straffesanksjonert, jf. allmenngjøringsloven § 15. Både arbeidsgiver og den som handler i arbeidsgivers sted kan straffes. Slik bestemmelsen om straffansvar etter allmenngjøringsloven er formulert, omfatter den imidlertid ikke brudd på loven som sådan, men brudd på lønns- og arbeidsvilkår som fremgår av *allmenngjøringsforskrifter*. Dette innebærer blant annet at overtredelser av informasjons- og påseplikt etter allmenngjøringsloven § 12 for *oppdragsgivere* ikke er omfattet av straffansvaret. Denne bestemmelsen gir forskriftshjemmel til å pålegge oppdragsgiver en plikt til å påse at arbeidsgiveren oppfylder fastlagte lønns- og arbeidsvilkår overfor sine ansatte.

Brudd på denne bestemmelsen vil ofte innebære en økonomisk fordel for overtrederen i form av lavere pris på tjenesten. Etter departementets syn tilsier allmennpreventive hensyn at også oppdragsgivere kan straffeforfølges ved manglende overholdelse av sine plikter. Straffansvar for oppdragsgivere i denne sammenheng vil kunne skape både mer bevissthet rundt hvem det inngås kontrakt med og mer aktsomhet i kontraktsforholdet generelt.

En mulighet for å ansvarliggjøre oppdragsgiver kan også være viktig der det av ulike grunner er vanskelig å straffeforfølge selve firmaet som har brutt de allmenngjorte reglene. Det vises til Arbeidstilsynets høringsuttalelse om virksomheter som forsvinner ut av landet etter endt oppdrag, som begjærer seg konkurs eller som gjenoppstår som nytt firma. Selv om det også foreslås å innføre et medvirkningsansvar i allmenngjøringsloven, jf. nedenfor, mener departementet det er hensiktsmessig med et direkte straffansvar for brudd på informasjons- og påseplikten.

Departementet vil med bakgrunn i dette foreslå å endre rekkevidden av straffansvaret i allmenngjøringsloven slik at den også omfatter brudd på oppdragsgivers plikter etter allmenngjøringsloven § 12.

Medvirkning til brudd på allmenngjøringsloven

I motsetning til for arbeidsmiljøloven, kan det vanskelig innfortolkes et medvirkningsansvar for brudd på allmenngjøringsloven. Det manglende medvirkningsansvaret kan i praksis medføre utfordringer for myndighetene ved håndhevingen av loven. I følge signaler fra politiet og i en evalueringsrapport fra Fafo om innførte tiltak mot sosial dumping fra 2011, gjelder dette særlig i tilfeller hvor en utenlandsk virksomhet har hatt oppdrag i Norge, og vender tilbake til hjemlandet før en eventuell straffesak er ferdig behandlet her. Et ansvar for medvirkning i allmenngjøringsloven vil etter omstendighetene blant annet kunne gjøre det mulig å straffeforfølge en oppdragsgiver, dersom de øvrige straffevilkårene er oppfylt. Departementet mener det bør være mulighet for å kunne gjøre gjeldende et slikt straffansvar, og foreslår å innføre et medvirkningsansvar i allmenngjøringsloven.

Når den nye straffeloven av 2005 trer i kraft vil det innføres en generell bestemmelse om straffansvar for medvirkning som også gjelder for særlovgivningen, jf. straffeloven 2005 § 15: «Et straffebud rammer også den som medvirker til overtredelsen, når ikke annet er bestemt». Justis- og beredskapsdepartementet sendte 17. juni 2014 på høring forslag til lov om ikraftsetting av straffeloven 2005. Det vises i høringsbrevet til at det tas sikte på at loven om ikraftsetting av loven kan vedtas i løpet av vårsesjonen 2015, og at straffeloven 2005 kan tre i kraft i løpet av sommeren 2015.

Hvorvidt det foreligger straffbar medvirkning etter allmenngjøringsloven § 15 vil måtte vurderes konkret i den enkelte sak. Medvirkningsbegrepet

må etter departementets syn forstås på samme måte som i strafferetten for øvrig. Utgangspunktet for vurderingen vil være om handlingen kan karakteriseres som medvirkning til det aktuelle lovbruddet. Departementet viser i den forbindelse til forarbeidene til den nye medvirkningsbestemmelsen i straffeloven 2005, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 8 og 30, hvor ulike forhold rundt medvirkningsbegrepet beskrives.

6.4 Strafferammene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven

6.4.1 Innledning

Etter gjeldende strafferamme kan overtredelse av arbeidsmiljølovens bestemmelser straffes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder, eller en kombinasjon, og inntil to års fengsel ved særlig skjerpende omstendigheter. Etter allmenngjøringsloven kan arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt unnlater å rette seg etter vedtak fra Tariffnemnda ilegges bøtestraff. Etter departementets syn er gjeldende strafferammer uforholdsmessig lave sett i lys av de viktige hensynene lovene skal ivareta, også sammenlignet med strafferammene i øvrig miljølovgivning. Departementet foreslår derfor å heve strafferammene i arbeidsmiljøloven § 19-1 og i allmenngjøringsloven. Det anses ikke å være behov for å endre i strafferammen for arbeidstakeres straffansvar etter § 19-2.

6.4.2 Departementets høringsforslag

I høringen ble det foreslått å heve strafferammene i arbeidsmiljølovgivningen. Arbeidsmiljøloven § 19-1 (ansvar for innehaver av virksomhet, arbeidsgiver og den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten) fastslår i dag at forsettlig eller uaktsomt overtredelse straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder eller begge deler, jf. første ledd. Under særlig skjerpende omstendigheter kan fengsel inntil to år anvendes, jf. § 19-1 andre ledd. Høringsforslaget gikk ut på å heve strafferammen i første ledd fra tre måneder til *ett* år, og i andre ledd fra to til *tre* år.

Strafferammen i allmenngjøringsloven ble samtidig foreslått utvidet fra kun bøtestraff til fengsel i inntil *ett* år, og ved at grove overtredelser kan straffes med fengsel i inntil *to* år.

6.4.3 Høringsuttalelsene

Strafferammene i arbeidsmiljøloven

Høringsforslaget om å øke strafferammene i arbeidsmiljøloven har bred tilslutning, og støttes av blant annet de store organisasjonene på arbeidstakersiden, *Virke*, *KS*, *Bedriftsforbundet*, *Norges Rederiforbund*, *Norges Lastebileierforbund*, *ØKOKRIM* og *Riksadvokaten*. *Advokatforeningen*, *SAMFO* og *Finans Norge* går imot forslaget.

LO ser på økte strafferammer som et nødvendig virkemiddel for å styrke arbeidet mot arbeidsmiljøkriminalitet. Det er av så vel allmennpreventive og individualpreventive hensyn viktig at loven reflekterer alvorligheten av å overtre regelverket. *LO* mener derfor det er viktig å øke strafferammen i arbeidsmiljøloven.

Unio påpeker at det ikke fremkommer klart av høringsnotatet at man gjennom å heve strafferammen tilsikter en tilsvarende skjerping i straffenivået. Etter *Unios* syn bør dette komme klart fram.

NHO påpeker at det foreslås en betydelig økning av strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1, og forutsetter at dette er myntet på de alvorlige overtredelser av loven.

I følge *Spekter* kan faktagrunnlaget for å heve straffenivåene synes noe tynt beskrevet i høringsnotatet. *Spekter* mener det er vanskelig å gi en uforbeholden støtte til forslagene, selv om de kan se at det er et selvstendig poeng å gi bestemmelsene prosessuelle konsekvenser som kan lette etterforskningsarbeidet i slike saker. De stiller spørsmål ved om det er nødvendig å heve strengeste straffenivå til tre år, og påpeker at både Danmark og Sverige anvender en strafferamme på to år for tilsvarende forhold.

SAMFO mener det ikke er noe som tyder på at grunnen for de relativt lave straffene som er idømt i saker om brudd på arbeidsmiljøloven skyldes at strafferammen ikke er vid nok. *SAMFO* påpeker at det er liten hjelp i en vid strafferamme dersom brudd på bestemmelsene ikke prioriteres med hensyn til etterforskning og påtale. *SAMFO* noterer videre at forslaget vil medføre et høyere straffenivå i Norge enn det man har i Danmark og Sverige.

Finans Norge påpeker at det er betydelige økninger som foreslås, sett i lys av at det i all hovedsak bare er bøtestraff som benyttes. De mener realiteten er at dagens rammer ikke på noen måte utnyttes, og kan ikke se at departementets begrunnelser kan forsvare heving av rammene.

Norges Rederiforbund viser blant annet til at det ble foretatt en tilsvarende endring i sjøfartslovgiv-

ningen i forbindelse med vedtakelsen av den nye skipssikkerhetsloven i 2007.

Etter hva *Advokatforeningen* kjenner til, er det ikke noe forskningsmateriale som indikerer at strengere og hyppigere straff er ulykkesforebyggende. Dersom departementet gjennom sitt forslag om strengere straffer ønsker å forebygge ulykker, mener *Advokatforeningen* man i stedet bør vurdere å intensivere arbeidet med gransking av arbeidsulykker.

Arbeidstilsynet mener det også kan argumenteres for å øke strafferammen ytterligere. *Arbeidstilsynet* peker blant annet på forurensningsloven, som har flere klare likhetstrekk med arbeidsmiljøloven. Her er strafferammen inntil fem år ved skjerpede omstendigheter. *Arbeidstilsynet* erfarer at forelegg som utferdiges i dag ikke er avskrekkende nok, og påpeker at en heving av strafferammene også vil kunne bidra til å høyne nivået på foreleggene.

Strafferammene i allmenngjøringsloven

Økning av strafferammene i allmenngjøringsloven støttes blant annet av de store arbeidstakerorganisasjonene, *KS*, *ØKOKRIM*, *Riksadvokaten* og *Advokatforeningen*. *Virke*, *Finans Norge*, *Bedriftsforbundet* og *SAMFO* er uenige i at strafferammen skal heves.

LO støtter departementet i at de viktige hensyn bak loven tilsier at overtredelser av loven i tillegg til bøtestraff kan medføre fengselsstraff. *LO* viser til at høyere strafferamme i allmenngjøringsloven også vil innebære større adgang til bruk av tvangsmidler, noe som vil lette etterforskningen av denne typen kriminalitet. Dette er en positiv effekt av strengere strafferammer på området, og i enkelte tilfeller nødvendig for å avdekke de straffbare handlingene. Samtidig mener *LO* at økte strafferammer (og straff for medvirkning til overtredelse av allmenngjøringsloven) bare kan være ett av flere virkemidler i bekjempelsen av arbeidsmiljøkriminalitet. *LO* mener det er nødvendig å avsette tilstrekkelige midler til effektiv håndheving av regelverket.

Virke mener man bør vente med å innføre flere tiltak mot sosial dumping før man vet om de foregående tiltakene er tilstrekkelige. *Virke* påpeker at det må skilles mellom urimelige lønns- og arbeidsvilkår og grov utnyttelse av arbeidstakere, som er det departementet beskriver i høringsnotatet.

Spekter mener fremstillingen i høringsnotatet om hva som gjør en overtredelse grov ikke tar hensyn til den utvikling som har funnet sted når

det gjelder bruken av allmenngjøringsinstituttet. Beskrivelsen i notatet kan i følge *Spekter* tolkes slik at overtredelsens grovhet, og dermed utnyttelsen av arbeidstakerne, er direkte knyttet til differansen mellom faktisk utbetalt lønn og allmenngjøringssetningen. *Spekter* mener en slik fremstilling kan være korrekt der det er minimumssatser som er allmenngjort, men viser til at Tariffnemnda innen renhold har valgt å allmenngjøre en normal-lønnsats som langt overstiger minimumssatsen etter alternative tariffavtaler.

Finans Norge kan ikke se at det er dokumentert tilstrekkelig behov for å innføre fengselsstraff for brudd på allmenngjøringsloven.

Bedriftsforbundet mener det allerede eksisterer tilstrekkelige virkemidler for å sikre at allmenngjorte tariffavtaler etterlevs. *Bedriftsforbundet* mener fengselsstraff er disproporsjonal med forseelsen, og urimelig hard sanksjon for de omtalte forhold. De mener det er å gå for langt å innføre bøte- og fengselsstraff for pengekrav, som det allerede finnes tilfredsstillende rettsmekanismer for å inndrive. Videre at for det tilfelle at arbeidstaker skulle utsettes for handlinger som regnes som menneskehandel eller lignende, så er det allerede straffesanksjonert i straffeloven.

ØKOKRIM mener strafferammen for grove overtredelser bør være tre år på allmenngjøringslovens område. Utviklingen har i følge *ØKOKRIM* vist at flere av de alvorlige sakene er svært grove. *ØKOKRIM* påpeker blant annet at potensialet for økonomisk vinning er betydelig, og at det ofte er sårbare grupper som utnyttes. Videre at det er viktig at politiet kan ta i bruk de nødvendige tvangsmidler som gjør det mulig å avdekke organisert arbeidskriminalitet. Strafferammen bør derfor være tre år slik at de groveste og organiserte overtredelsene kan etterforskes og påtales med utgangspunkt i straffeloven § 60 a. *ØKOKRIM* trekker også fram hensynet til konsistens mellom arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, samt at det er nødvendig å ha muligheten for å ilegge streng personstraff ved siden av bøtestraff. Selv om grove brudd på allmenngjøringsloven primært vil være økonomisk motivert, vil politi og tilsynsmyndigheter i følge *ØKOKRIM* også ofte stå overfor stråselkaper, selskaper som opphører eller datterselskaper i kompliserte strukturer uten særlig økonomisk evne til å betale verken bøter eller inndragningsbeløp.

Arbeidstilsynet viser til at straffenivået må være høyt nok til at arbeidsgiver ikke ønsker å ta risikoen ved å bryte loven. Ut i fra det store omfanget av brudd på allmenngjøringsloven som *Arbeidstilsynet* avdekker ved tilsyn, ofte basert på tips, har

ikke bøtestraff vært tilstrekkelig avskrekkende. Lovbruddene er i dag mer alvorlige enn tidligere. Det kan i følge *Arbeidstilsynet* være store økonomiske gevinster knyttet til lovbruddene, og det kan derfor lønne seg å bryte loven, sett hen til risiko for straff og straffenivået. *Arbeidstilsynet* mener det ut i fra alvorligheten av bruddene kan stilles spørsmål ved om forslaget gir en tilstrekkelig økning av strafferammen. *Arbeidstilsynet* påpeker at høringsnotatet ikke inneholder noen vurdering av hvorfor maksimal strafferamme ikke settes til tre år og dermed harmoniseres med strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1 andre ledd.

Riksadvokaten er positiv til skjerpingen og viser til at det i dag synes å være en diskrepans mellom de grovere lovovertredselsenes alvorlighetsgrad og den gjeldende straffetrusselen. Skjerpelsen åpner også for bruk av enkelte tvangsmidler under etterforskningen, hvilket i følge *Riksadvokaten* klart vil bedre politiets muligheter til å avdekke og forfølge denne formen for kriminalitet.

6.4.4 Departementets vurderinger og forslag

Strafferammene i arbeidsmiljøloven

Overtridelser av arbeidsmiljøregelverket kan være av forskjellig karakter og alvorlighetsgrad, og det er etter departementets syn viktig at strafferammene tar høyde for dette.

En gjennomgang av sentrale dommer fra Høyesterett for perioden 1979 til 2010, lagmannsrettene for perioden 1996 til 2010 og tingrettene for perioden 1999 til 2010 viser etter departementets skjønn at straffeutmålingen gjennomgående ligger lavt. Tilsvarende inntrykk gir en undersøkelse foretatt av ØKOKRIM, hvor man gjennomgikk 338 dommer og forelegg for perioden 2002 til 2006. Til tross for svært alvorlige forhold, var det gitt foretaksbøter på under 10 000 kroner, og bøter mot person ned til noen få tusen kroner. Det er i all hovedsak bøtestraff som benyttes, selv om det finnes enkelte eksempler på at også fengselsstraff idømmes. Avgjørelsen gjengitt i Rt. 2001 s. 110 kan nevnes som et eksempel på dette. I denne saken ble daglig leder av et mekanisk verksted ilagt en ubetinget fengselsstraff på 60 dager for overtrivelse av arbeidsmiljøloven § 85 andre ledd (dagens § 19-1 andre ledd) etter en ulykke med en skinnegående portalkran (det mekaniske verkstedet ble ilagt en foretaksbot på 300 000 kroner av herredsretten). I premissene uttalte Høyesterett blant annet følgende: «Som aktor har fremhevet, viser lovgivning og rettsavgjørelser fra de senere

år en skjerpet holdning overfor andre typer miljøovertridelser. Etter min mening må det reageres med ubetinget fengselsstraff overfor A ved så alvorlige overtridelser av arbeidsmiljøloven som det er tale om her.»

Etter departementets syn kan avgjørelsen tas til inntekt for at domstolene har lagt til grunn en viss skjerping av straffenivået for alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven. Etter departementets syn vil det likevel være behov for å heve strafferammen i arbeidsmiljøregelverket. Departementet er oppatt av at strafferammene i arbeidsmiljøregelverket skal signalisere alvorligheten av å overtre regelverket. Dette vil bidra til å styrke straffebestemmelsenes allmennpreventive og individualpreventive effekt for aktørene i arbeidslivet.

Departementet viser også til at det har skjedd en skjerping av strafferammene i øvrig miljølovgivning i tiden etter at avgjørelsen i Rt. 2001 s. 110 ble avsagt. Som eksempel kan det nevnes at naturmangfoldsloven (lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold), som trådte i kraft 1. juli 2009, har en strafferamme på bot eller fengsel i inntil ett år, men fengsel i inntil tre år ved skjerpende omstendigheter. Den samme strafferammen har markaloven, (lov av 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner), som trådte i kraft 1. september 2009. Forskjellen i strafferammer mellom arbeidsmiljøloven og øvrig miljølovgivning fremstår etter departementets oppfatning ikke som konsistent.

Videre vises det til at en heving av strafferammene vil kunne ha betydning for politiets prioritering av saker relatert til arbeidsmiljøkriminalitet. Kampen mot arbeidslivskriminalitet er viktig for myndighetene. En heving av strafferammene vil etter departementets oppfatning tydelig signalisere at dette området skal prioriteres.

Departementet foreslår at strafferammen i arbeidsmiljøloven § 19-1 første ledd heves fra fengsel i tre måneder til *ett* år. Etter andre ledd kan det i dag idømmes fengsel i inntil to år dersom det foreligger særlig skjerpende omstendigheter. Departementet foreslår å heve denne rammen til *tre* år. Forslaget innebærer at strafferammene i arbeidsmiljøloven kommer opp på samme nivå som andre sammenlignbare miljølover.

I følge *Arbeidstilsynet* ville det være naturlig å sammenligne med forurensningsloven, som har en strafferamme på inntil fem år hvis overtridelsen har medført fare for liv eller helbred. Departementet har vurdert spørsmålet om en tilsvarende utvidelse bør skje i arbeidsmiljøloven, men er kommet til at tre år ved særlig skjerpende omstendigheter er en hensiktsmessig straffe-

ramme på dette området. For overtredelser som har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse gjelder det for øvrig et skjerpet aktsomhetskrav i arbeidsmiljøloven, jf. § 19-1 tredje ledd.

En strafferamme på bøter eller fengsel inntil ett år, og inntil tre år ved særlig skjerpende omstendigheter, vil, slik departementet ser det, gi påtalemyndighet og domstoler tilstrekkelig fleksibilitet til å tilpasse straffen i forhold til overtredelsens alvorlighetsgrad. Dersom det er tale om svært alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelser som har ført til eller kunne ha ført til fare for liv og helse, bør det etter departementets syn vurderes om den øvre delen av strafferammen skal tas i bruk.

Departementet mener at påtalemyndighet og domstoler i enda større grad enn i dag bør differensiere etter alvorlighetsgraden av overtredelsen i den konkrete straffutmålingen. Utmålingen av bøter og forelegg ligger på et forholdsvis lavt nivå i følge den gjennomgangen ØKOKRIM har foretatt. Dersom bøtenivået (eventuelt sammen med inndragning) ikke overstiger en eventuell økonomisk gevinst ved lovbruddet, vil straffen neppe ha tilstrekkelig allmenpreventiv effekt. Det er generelt viktig også å vurdere andre reaksjonsformer der dette er relevant, så som inndragning og rettighetstap (jf. straffeloven §§ 34 flg. og § 29).

ØKOKRIM har i sin høringsuttalelse tatt til orde for å oppheve arbeidsmiljøloven § 19-7, som fastslår at overtredelser av loven regnes som forseelser. ØKOKRIM har erfart at nedkategoriseringen av overtredelser av arbeidsmiljøloven fra forbrytelser til forseelser har ledet til en nedprioritering av arbeidet med slike saker i distriktene. ØKOKRIM viser også til at en annen uheldig konsekvens er at forsøk ikke er straffbart, jf. straffeloven § 49 andre ledd. For de mest alvorlige sakene hvor aktører i større grad enn før synes å planlegge og tilrettelegge systematiske overtredelser, er ØKOKRIM av den oppfatning at slike forsøk på overtredelse av arbeidsmiljøloven må være belagt med straffansvar på lik linje med fullbyrdede overtredelser.

Departementet har vurdert disse innspillene, men har kommet til ikke å ville foreslå opphevelse av § 19-7 nå. Departementet viser til at skillet mellom forbrytelser og forseelser vil bli opphevet når ny straffelov trer i kraft. Straffansvar for forsøk vil da knytte seg til lovbruddets strafferamme, jf. straffeloven 2005 § 16. Slik departementet ser det, kan man på dette området avvente endringene som vil følge av ny straffelov. Når det gjelder problemstillingen rundt politiets prioritering, vil forhåpentligvis økte strafferammer og øvrige fore-

slåtte endringer i seg selv kunne bidra til større fokus på og prioritering av saker relatert til arbeidskriminalitet. Videre vises det til Riksadvokatens prioriteringsrundskriv som tydelig fastslår at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet skal prioriteres.

Strafferammene i allmenngjøringsloven

Etter departementets vurdering er videre dagens strafferamme i allmenngjøringsloven for lav sett i forhold til de viktige hensynene loven skal ivareta. Departementet foreslår derfor at det i tillegg til bøtestraff skal være mulig å ilegge fengselsstraff for overtredelser av loven. Departementet foreslår at den alminnelige strafferammen i allmenngjøringsloven utvides til fengsel i inntil ett år.

Når det gjelder grove overtredelser, gikk høringsforslaget ut på en strafferamme på fengsel i inntil to år. I høringsrunden har det imidlertid kommet innspill om at dette er for lavt. ØKOKRIM mener strafferammen også her bør være tre år, og begrunner dette blant annet slik:

- Utviklingen de senere år har vist at flere av de alvorlige sakene er svært grove, hvor arbeidstakere i en sårbar sosial situasjon har blitt utnyttet grovt både lønnsmessig og innkvarteringsmessig. Utøvelse av vold, trusler og tvang forekommer i tillegg.
- Den grove utnyttelsen er ofte sterkt økonomisk og systematisk gjennomført. Potensialet for økonomisk vinning er betydelig, i form av innsparte lønnskostnader. Til dette bildet kommer at det ofte er sårbare grupper som utnyttes, og det gjerne i sammenheng med brudd på arbeidsmiljøloven hvor også fare for liv og helse gjør seg gjeldende (for eksempel farlige innkvarteringsforhold og usikret arbeid i høydene).
- De groveste overtredelsene av allmenngjøringsloven inngår ofte i organisert eller systematisk utnyttelse av ressursvake grupper og personer. I kampen mot organisert arbeidskriminalitet er det viktig at politiet kan ta i bruk de nødvendige tvangsmidler som gjør det mulig å avdekke slik kriminalitet. Strafferammen bør derfor være tre år slik at de groveste og alvorligste overtredelsene kan etterforskes og påtales med utgangspunkt i straffeloven § 60 a.
- Muligheten for streng personstraff er nødvendig ved siden av bøtestraff. Selv om grove brudd på allmenngjøringsloven primært vil være økonomisk motivert, vil politi og tilsynsmyndigheter også ofte stå overfor stråselkaper, selskaper som opphører eller datterselska-

per i kompliserte strukturer uten særlig økonomisk evne til å betale verken bøter eller inndragningsbeløp. Det er derfor nødvendig å ha muligheten for å ilegge streng fengselsstraff mot personen(e) bak de groveste overtredelsene.

ØKOKRIM har også pekt på departementets argument om konsistens mellom arbeidsmiljølovgivning og øvrig miljølovgivning, og mener dette også gjør seg gjeldende for allmenngjøringsloven. I følge *ØKOKRIM* vil ulike strafferammer på så nært beslektede områder som arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, være uheldig. *Arbeidstilsynet* mener også at øvre strafferamme i allmenngjøringsloven settes til tre år og dermed harmoniseres med strafferammen i arbeidsmiljøloven.

Departementet er enig i at det kan være hensiktsmessig med like strafferammer på disse to områdene, selv om lovene verner noe ulike interesser. En strafferamme på tre år for grove overtredelser vil etter departementets vurdering gi et tydelig signal om alvorligheten av overtredelser også på allmenngjøringslovens område. Med bakgrunn i innspillene fra *ØKOKRIM* og *Arbeidstilsynet*, vil departementet foreslå å øke strafferammen til tre år for grove overtredelser også her.

For å avgjøre om en overtredelse er grov, bør det særlig ses hen til hvor stor differanse det er mellom allmenngjort tariff lønn og det som faktisk blir utbetalt til arbeidstaker. Det skjerpede straffealternativet kan således komme til anvendelse når det foreligger betydelig underbetaling av arbeidstakerne, eller ved andre betydelige avvik fra plikter etter en allmenngjøringsforskrift. Hvorvidt overtredelsene er grove må imidlertid vurderes etter en konkret helhetsvurdering. Det er særlig der arbeidstakerne blir vesentlig utnyttet slik at de havner i en sårbar sosial situasjon, som må karakteriseres som grovt. Eksempelvis nevnes tilfeller der underbetalingen er av en slik karakter at en arbeidstaker vil ha problemer med å livnære seg av den utbetalte lønnen. Et annet eksempel kan være tilfeller hvor en allmenngjort tariffavtale oppstiller krav til innkvarteringsforholdene, og hvor boforholdene som tilbys er helt uforsvarlige.

Departementet antar at selv om det innføres mulighet for fengselsstraff for brudd på allmenngjøringsloven, vil bøtestraff fortsatt være den foretrukne straffereaksjonen i de mindre alvorlige tilfellene. Også når det gjelder utmåling av bøter for brudd på allmenngjøringsloven, vil departementet understreke viktigheten av at bøtene må ligge på et nivå som ivaretar straffens preventive og avskrekkende virkning. Brudd på allmenngjø-

ringsloven vil ofte være økonomisk motivert slik at et tilstrekkelig høyt bøtenivå normalt må antas å ha god allmennpreventiv effekt.

Høyere strafferamme i allmenngjøringsloven innebærer også noen prosessuelle konsekvenser. For politiet og påtalemyndigheten vil høyere strafferamme innebære en større adgang til å benytte tvangsmidler. Økt adgang til bruk av tvangsmidler kan lette etterforskningen av arbeidsmiljøkriminalitet for politiet og påtalemyndigheten. Politiet kan for eksempel ikke pågripe og/eller fengsle en person dersom handlingen vedkommende er mistenkt for ikke kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, jf. straffeprosessloven §§ 171 og 184 andre ledd. Et annet eksempel er ransaking. Det er et vilkår for ransaking at vedkommende er mistenkt for en handling som kan føre til frihetsstraff, jf. straffeprosessloven § 192.

Høyere strafferamme i allmenngjøringsloven vil også ha betydning for når straffansvaret etter loven foreldes. Det følger av straffeloven § 67 første ledd at foreldelsesfristen er to år når den høyeste lovbestemte straff er fengsel inntil ett år, mens fristen er (minst) fem år dersom strafferammen er strengere enn dette. Det er avklart gjennom rettspraksis at der strafferammen heves ved grove eller særlig skjerpende omstendigheter i sin alminnelighet, er det den skjerpede strafferammen som er avgjørende for når straffansvaret foreldes, jf. Rt 1962 s. 494 og Rt 1992 s. 723.

Etter forslaget økes altså foreldelsesfristen for brudd mot allmenngjøringsloven fra to år til fem år, uavhengig av om det aktuelle lovbruddet kan karakteriseres som grovt eller ikke.

ØKOKRIM har påpekt at en skjerping av strafferammen i allmenngjøringsloven foranlediger behov for å vurdere hvor påtalekompetansen etter loven skal ligge. *ØKOKRIM* foreslår at politiet fortsatt skal avgjøre spørsmålet om tiltale i sakene etter allmenngjøringsloven på samme måte som i arbeidsmiljøsakene. I de alvorligste sakene etter § 15 som ofte vil ha allmenn interesse, må likevel statsadvokatene involveres, jf. påtaleinstruksen § 22-2 første ledd. *ØKOKRIM* foreslår at dette gjennomføres ved endring av straffeprosessloven § 67 andre ledd d, hvor allmenngjøringsloven § 15 tilføyes til de forbrytelser hvor politiet avgjør spørsmål om tiltale.

Departementet ser at dette temaet bør vurderes i forlengelse av den foreslåtte økningen av strafferammen, og vil følge opp dette spørsmålet videre.

ØKOKRIM opplyser også at det i enkelte saker har vist seg svært vanskelig å etterforske pågående organisert alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet.

For å trenge inn i bestemte kriminelle miljøer er det i følge ØKOKRIM behov for å ta i bruk utradisjonelle etterforskningsmetoder. ØKOKRIM ønsker å peke på at dersom strafferammen i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven utvides til fem år, vil det ved de groveste organiserte overtredelsene gi politiet anledning til å anmode retten om kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven § 216 a, jf. straffeloven § 60 a. De ber derfor departementet vurdere å innta en forhøyet strafferamme direkte i straffebestemmelsene i

arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (5 år) eller som del av straffeloven § 152 b om alvorlig miljøkriminalitet (6 år).

Departementet vil ta med seg disse innspillene i det videre arbeidet mot sosial dumping og arbeidsmiljøkriminalitet, og vurdere dem opp mot utviklingen på området og effekten av de foreslåtte endringene. Etter departementets syn er en strafferamme på fengsel inntil tre år tilstrekkelig både i allmenngjøringsloven og arbeidsmiljøloven nå.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Arbeidstid

Mer fleksible regler for organisering av arbeidstiden vil trolig føre til at noen arbeidstakere vil jobbe mer enn før, ettersom reglene gir bedre muligheter til å tilpasse arbeidstiden til den enkeltes behov. På den annen side kan økt adgang for arbeidsgiver til å pålegge overtid, eller økt bruk av lange vakter, kunne gjøre deltakelse i arbeidslivet mindre attraktivt for enkelte grupper, slik som eldre eller personer med dårlig helse. Samlet sett mener departementet at endringene ikke gir grunn til å vente stor endring i sysselsettingen, og at de positive virkningene vil veie opp for de negative. Endringene bør derfor være godt i tråd med målet om bedre utnyttelse av arbeidskraften over tid.

Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden

Endringene som foreslås med hensyn til gjennomsnittsberegning av arbeidstiden er ikke av en slik karakter at det gir grunn til å forvente store konsekvenser verken administrativt eller økonomisk. Større fleksibilitet på virksomhetsnivå vil kunne fremme bedre utnyttelse av arbeidskraft og slik styrke bedriftens konkurransevne. Økt fleksibilitet i reglene om gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid gir virksomhetene noe større muligheter til å håndtere svingninger i arbeidskraftbehovet, gjennom å utnytte arbeidskraften mer effektivt. Det kan gi mindre behov for midlertidig ansettelse, bruk av vikarer, innleie, underentrepriser mv. Forslaget kan bidra til å redusere de administrative kostnader for virksomhetene. Spesielt vil dette gjelde opplæringskostnader, arbeid med å få tak i vikarer og ekstrahjelp. Oppsett av turnusordninger vil kunne bli enklere.

Ved at fast ansatte i større grad kan arbeide lengre vakter ved for eksempel arbeidstopper, istedenfor at virksomheten må benytte midlertidige ansatte eller vikarer, vil man også kunne forvente et noe redusert behov for dette. Den økte fleksibiliteten vil kunne bidra til noe mindre deltid i en del tilfeller, som for eksempel i helse- og sosialsektoren, varehandel, overnatting og ser-

veringsvirksomhet. Økt arbeidstidsfleksibilitet kan også gi arbeidstakere større muligheter til å tilpasse arbeidsinnsatsen gjennom året, ved at arbeidstakerne kan jobbe mer i noen perioder og mindre i andre. Dette kan gi økt fleksibilitet for enkelte grupper, men kan også legge til rette for mer kortsiktig og variabel arbeidsinnvandring eller grensependling, ettersom det blir enklere å jobbe mye i perioder i Norge og ta lengre opphold i hjemlandet. Konsentrerte arbeidsperioder for de ansatte kan også gi bedre tjenester til brukerne i for eksempel helsesektoren. Forslagene utvider rammene for gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid, og dette kan bidra til å redusere behovet for dispensasjoner fra Arbeids-tilsynet.

Overtid

Forslaget til endringer i reglene om overtid gir virksomhetene større muligheter til å håndtere svingninger, utnytte arbeidskraften mer effektivt og kan gi mindre behov for alternative tilpasningsformer, som midlertidig ansettelse, innleie, kjøp av tjenester mv. Forslaget vil redusere administrative kostnader for virksomhetene, fordi den interne prosessen ved bruk av overtidsarbeid i noen tilfeller kan gjøres enklere enn i dag. Økt arbeidstidsfleksibilitet kan også gi arbeidstakere større muligheter til å tilpasse arbeidsinnsatsen gjennom året, ved at arbeidstakerne kan jobbe mer i noen perioder og mindre i andre. Dette kan gi økt fleksibilitet for enkelte grupper, men kan også legge til rette for mer kortsiktig og variabel arbeidsinnvandring eller grensependling, ettersom det blir enklere å jobbe mye i perioder i Norge og ta lengre opphold i hjemlandet. Det er rimelig å anta at en mer fleksibel overtidsregulering vil bidra til å øke bruken av overtid. Virksomhetenes kostnader for overtid er noe høyere enn alminnelig arbeidstid. Samtidig kan kostnadene ved å benytte annen arbeidskraft, innleie og så videre, være større enn ved bruk av overtid. Behovet for overtid kan imidlertid bli noe redusert som følge av de andre forslagene som fremmes, ikke minst forslaget om gjennomsnittsbereg-

ning. Forslaget kan også redusere behovet for dispensasjoner fra Arbeidstilsynet noe.

Tilsynenes adgang til å samtykke til alternative arbeidstidsordninger

For virksomheter hvor arbeidstakerne er organisert i en fagforening med innstillingsrett, vil dispensasjon fra Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet være et alternativ til å inngå avtale med den sentrale fagforeningen. Det antas at dette i enkelte tilfeller vil kunne føre til etablering av særskilt tilpassede ordninger som ellers ikke ville ha blitt etablert.

Det er vanskelig å anslå hvor stor økningen i tilsynenes saksmengde vil bli.

Dispensasjon fra tilsynene vil være et alternativ og et supplement til avtaleinngåelse. Det fremgår av en rapport fra mai 2013 utarbeidet i samarbeid mellom Arbeidsdepartementet og partene i arbeidslivet, at det i 2012 var inngått ca 1 300 avtaler etter arbeidsmiljøloven § 10-12 fjerde ledd. Fafos undersøkelse om partenes avtalepraksis etter arbeidsmiljøloven § 10-12 fjerde ledd (Faforapport 2010:42) tyder på at arbeidstakerorganisasjonene har effektive rutiner for inngåelse av arbeidstidsavtaler, og at organisasjonene sentralt sjelden avslår lokale omforente avtaleforslag. Dette kan tilsi at økningen i saksmengde ikke vil være stor.

Samtidig sier undersøkelsen lite om hvor ofte det faktisk er uenighet mellom partene lokalt og fagforeningene sentralt om innretning av arbeidstidsordningene. De avtaleforslagene som oversendes fagforeningene sentralt vil som regel være tilpasset sentrale retningslinjer og praksis. Det er dermed ikke mulig å trekke direkte slutninger ut fra disse undersøkelsene om i hvilke tilfeller arbeidsgivere ville ha søkt Arbeidstilsynet dersom det hadde vært mulig. Det er likevel ikke urimelig å anta at antallet er noe høyere enn antallet avslag gitt av fagforeninger med innstillingsrett skulle tilsi.

Fafos undersøkelse om omfang og praksis ved inngåelse av lokale arbeidstidsavtaler (Faforapport 2013:46) tyder på at få virksomheter benytter muligheten for å søke Arbeidstilsynet om dispensasjon innenfor de områder hvor Arbeidstilsynet og lokale parter i dag har overlappende kompetanse. Arbeidstakerorganisasjonene ser ut til å foretrekke at det inngås avtaler. Fafo påpeker at dette kan være en av grunnene til at virksomheter som også inngår avtaler med tillitsvalgte i liten grad bruker adgangen til å søke dispensasjon hos Arbeidstilsynet.

Det kan også være avtalt i tariffavtale at visse søknader ikke kan fremmes for tilsynene. Søknad kan videre være lite hensiktsmessig fordi det uansett også vil kreves unntak fra tariffbestemte ordninger.

Forslagene vedrørende gjennomsnittsberegning innebærer at partene lokalt vil kunne avtale en daglig arbeidstid på inntil 12,5 timer. Dette må antas å redusere antallet søknader til Arbeidstilsynet om gjennomsnittsberegning etter arbeidsmiljøloven § 10-5 tredje ledd.

Departementet antar på denne bakgrunn at forslaget i liten grad vil medføre økte kostnader til saksbehandling for tilsynene.

Beredskapsvakt

Endringer i reglene om beredskapsvakt kan redusere kostnadene for virksomheter med beredskapsordninger. Virksomhetene vil måtte bruke mindre ressurser på å opprettholde samme beredskapsvakter som i dag. Endringen vil også kunne gjøre det lettere å organisere slike ordninger, samt sannsynligvis også redusere lønnskostnadene. Mange virksomheter har regulert beredskapsvakt gjennom avtale, og i disse tilfellene vil ikke endringen ha noen direkte virkning.

Søn- og helgedagsarbeid

Forslaget til endringer i reglene om søn- og helgedagsarbeid vil i noen grad øke virksomhetenes mulighet for å ha drift på søndager. Økningen i antall søn- og helgedager som kan arbeides etter hverandre vil øke fleksibiliteten. Forslaget kan gi grunnlag for noe økt sysselsetting, økte stillingsprosenter og mer heltidsarbeid. Planlegging av turnusordninger kan bli noe lettere, og behovet for ekstra arbeidskraft på helgedager kan reduseres. Arbeidskraftskostnadene (søn- og helgedagstillegg mv.) for arbeidsgiver kan øke. Dersom flere arbeidstakere må arbeide på søndager, kan dette føre til at behovet for andre tjenester på søndag også øker.

7.2 Aldersgrenser

Forslaget om å begrense muligheten til å ha bedriftsinterne aldersgrenser til de over 70 år, vil kunne føre til økt andel seniorer i (slutten) av 60-årene i arbeidslivet. Konsekvensene for arbeidsgiverne vil avhenge av hvor mange ansatte i alderen 67 til 70 år som i dag er omfattet av en lavere grense som ønsker å arbeide lengre.

En heving av grensen i arbeidsmiljøloven for opphør av arbeidsforhold grunnet alder fra 70 år til 72 år vil føre til at flere gis mulighet til å stå lengre i arbeid. Den store avgangen fra arbeidslivet skjer imidlertid før fylte 70 år, og å heve grensen vil neppe føre til en stor økning av seniorer i arbeidslivet. Også her er omfanget usikkert, men over tid må det likevel antas at bestemmelsen sammen med økningen i levealderen kan føre til at noen flere over 70 år står litt lengre i jobb.

For den enkelte virksomhet vil de økonomiske konsekvensene av begge forslagene avhenge av flere faktorer. Den direkte konsekvensen for arbeidsgiver, vil være å ha arbeidstakeren ansatt i en lengre periode og dermed utgifter til lønn. Konsekvensen vil også avhenge av utviklingen i produktiviteten til den enkelte arbeidstaker. Eldre arbeidstakere har i dag også visse særrettigheter i lovgivningen (ekstra ferieuke for de over 60 år, rett til redusert arbeidstid for de over 62 år og krav om tilrettelegging).

Det antas således at forslagene vil ha visse økonomiske konsekvenser for arbeidsgiver, men at disse vil avhenge av antallet som ønsker å arbeide lengre på den enkelte arbeidsplass og deres produktivitet. For arbeidstaker, gir forslagene om å heve aldersgrensen for opphør av arbeidsforhold en rett til å stå i arbeid, men ingen plikt til å stå lengre.

Alderspensjon fra folketrygden og private tjenstepensjoner er allerede tilpasset fleksibelt uttak av pensjon fra 62 til 75 år. Den økonomiske konsekvensen for både arbeidstaker og arbeidsgiver skal i prinsippet være lik om arbeidstaker velger å ta ut pensjon ved 62 år eller ved 75 år. Avtalefestet pensjon kan tas ut tidligst fra 62 år og er et livsvarig påslag til alderspensjonen fra folketrygden. Også for avtalefestet pensjon skal nettoeffekten for både arbeidstaker og arbeidsgiver i prinsippet være null. Selv om arbeidsgiverne må justere eventuelle bedriftsinterne pensjonsplaner, legger departementet til grunn at de pensjonsmessige konsekvensene for den enkelte arbeidsgiver ikke vil bli vesentlige. Arbeidstakere som

ikke har opptjent full pensjon og som i dag må avslutte arbeidsforholdet for eksempel ved 67 eller 70 år, vil med forslagene få mulighet til å opptjene mer i pensjon. Dette vil særlig gjelde for kvinner som har arbeidet deltid.

Tariffavtaler og individuelle arbeidsavtaler som inneholder rutiner eller bestemmelser om bedriftsinterne aldersgrenser, må endres som en følge av forslaget. Det antas at de administrative konsekvensene for den enkelte arbeidsgiver til dette ikke vil bli vesentlige.

7.3 Kollektiv søksmålsrett og unntak fra reglene om likebehandling

Departementet antar at forslaget ikke vil ha nevneverdige konsekvenser av økonomisk eller administrativ art.

7.4 Straff

Den foreslåtte fjerningen av straffansvaret for enkelte kapitler og bestemmelser i arbeidsmiljøloven vil ikke innebære færre plikter, men gjøre regelverket bedre i overensstemmelse med dagens praktisering. Det antas derfor ikke å føre til særlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget vil i noen grad kunne innebære behov for gjennomgang av instruksjer og retningslinjer hos tilsynsmyndighetene, Riksadvokaten, politi mv.

Det kan forventes at økte strafferammer vil medføre en viss økning av bøtenivå, som vil være midler som tilfaller staten, men det er ikke mulig å fastslå hvor mye dette eventuelt kan utgjøre i praksis.

Det antas at innføring av et straffansvar for overtredelser av informasjons- og påseplikt i allmenngjøringsloven § 12 samt et medvirkningsansvar i allmenngjøringsloven kan lede til noen flere straffereaksjoner.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

8.1 Endringer i arbeidsmiljøloven

Til § 10-4 tredje ledd

I § 10-4 tredje ledd første punktum endres hovedregelen for hvor stor del av en beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet som skal regnes med i den alminnelige arbeidstid. Hovedregelen endres fra 1/5 til en ny hovedregel om at mellom 1/8 og 1/5 skal regnes med etter en konkret vurdering av belastningen ved vaktordningen. Arbeidsgiver skal fastsette en beregningsbrøk innenfor intervallet 1/8 til 1/5. Dersom belastningen ved beredskapsvakten er så høy at det tilsier en høyere brøk enn 1/5, kan arbeidsgiver fastsette dette, men arbeidsgiver kan ikke fastsette en lavere brøk enn 1/8.

Hvilken brøk som skal fastsettes skal baseres på blant annet arbeidstakerens bevegelsesfrihet under vekten, krav til responstid, sannsynligheten og hyppigheten av utkalling, og varigheten av aktivt arbeid under vekten. Arbeidstakernes bevegelsesfrihet under vekten skal tillegges særlig vekt.

Dersom laveste beregningsbrøk skal brukes, må vekten legges få restriksjoner på arbeidstakernes bevegelsesfrihet, og antallet utrykninger må være få og lite omfattende. Et eksempel kan være en vakt hvor det ikke legges annen begrensning på arbeidstakers bevegelsesfrihet enn å være tilgjengelig på mobiltelefon, og hvor arbeidstakeren vil være i stand til å utføre korte oppgaver via telefon eller på annen måte uten å måtte reise til arbeidsstedet.

Dersom en vakt for eksempel har et lavt antall utrykninger, men med en kort oppmøtetid, og begrensninger på hvor langt unna arbeidsstedet arbeidstaker kan bevege seg, kan en beregningsbrøk på 1/5 være rimelig.

Bestemmelsen i andre punktum om at de lokale partene kan bli enige om en annen beregningsmåte ved skriftlig avtale videreføres uendret.

I tredje punktum senkes terskelen noe for at Arbeidstilsynet skal ha kompetanse til å overprøve den beregningsbrøken som er fastsatt etter paragrafens første punktum. Mens det tidligere var et vilkår om at beregningsbrøken virket *åpenbart urimelig*, skal det nå være tilstrekkelig at den

virker *urimelig*. Dette betyr at Arbeidstilsynet kan endre den brøken arbeidsgiver har fastsatt dersom tilsynet mener den er urimelig i forhold til belastningen vekten faktisk medfører. Arbeidstilsynet er i sin avgjørelse ikke bundet av lovens intervall, men kan fastsette den beregningsmåte de finner rimelig. Dette vil gjelde både i de tilfeller arbeidstaker mener arbeidsgivers fastsatte beregning er urimelig lav, og i de tilfeller arbeidsgiver mener lovens laveste beregningsbrøk med 1/8 er urimelig høy.

Til § 10-5 første og andre ledd

I § 10-5 første ledd økes timeantallet for maksimal arbeidstid fra 9 til 10 timer. I nytt andre punktum innføres en bestemmelse om at slik avtale om gjennomsnittsberegning ikke kan gjøres med arbeidstaker som er midlertidig ansatt etter § 14-9 første ledd, bokstav f. Dette innebærer at arbeidstakere som er midlertidig ansatt på annet grunnlag kan omfattes av en slik avtale.

I paragrafens andre ledd endres timeantallet for maksimal arbeidstid fra 10 til 12,5 timer. I nytt tredje punktum tas det samtidig inn en bestemmelse om at avtaler hvor den alminnelige arbeidstiden i løpet av 24 timer overstiger 10 timer, forutsetter at partene særlig vektlegger hensynet til arbeidstakernes helse og velferd. Dette innebærer at de driftsmessige hensyn som taler for en gjennomsnittsberegningsordning må avveies mot arbeidstakernes helse og velferd, og at de sistnevnte hensyn skal tillegges mer vekt dess lengre arbeidsøkter avtalen åpner for.

Til § 10-6 fjerde til åttende ledd

I fjerde ledd endres maksgrensene for overtid som kan arbeides i løpet av sju dager og per fire sammenhengende uker. Grensen per sju dager endres fra 10 til 12 timer og grensen per fire sammenhengende uker endres fra 25 til 30 timer. Gjeldende grense for overtid som kan arbeides i løpet av en periode på 52 uker videreføres uendret.

I femte ledd endres maksgrensene for overtid som kan arbeides i løpet av sju dager og per fire

sammenhengende uker, etter avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale. Grensen per sju dager endres fra 15 til 20 timer, og grensen per fire sammenhengende uker endres fra 40 til 50 timer. Gjeldende grense for overtid som kan arbeides i løpet av en periode på 52 uker videreføres uendret.

I sjette ledd endres maksgrensen for overtid som kan arbeides i løpet av sju dager etter søknad til Arbeidstilsynet. Grensen økes fra 20 timer til 25 timer. Gjeldende maksgrense per 26 uker videreføres uendret.

I sjuende ledd gjøres ingen endringer. Endringene i fjerde ledd vil imidlertid innebære at rammen for hvilke tilfeller arbeidstaker kan pålegges overtidsarbeid, uten å si seg villig til det, blir endret. Etter endringene i fjerde ledd vil overtidsarbeid utover 12 timer i løpet av sju dager (mot gjeldende 10 timer) og 30 timer per fire sammenhengende uker (mot gjeldende 25 timer), ikke kunne pålegges arbeidstakere som i det enkelte tilfellet har sagt seg villig til det.

I åttende ledd endres siste punktum ved at det innføres en grense slik at den samlede arbeidstiden ved en kombinasjon av avtale etter § 10-5 andre ledd og § 10-6 fjerde ledd ikke må overstige 69 timer i noen enkelt uke. Grensen vil ha praktisk betydning i tilfeller hvor det er inngått en lokal avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden med opp til 54 timer alminnelig arbeidstid i en enkelt uke, og denne ordningen kombineres med en lokal avtale om utvidet ramme for overtid. I disse tilfellene vil bruk av overtid i tillegg til den ukentlige alminnelige arbeidstiden begrenses.

Til § 10-8 fjerde ledd

I fjerde ledd endres siste punktum slik at det ukentlige fridøgnet minst hver sjette uke må legges til en søn- eller helgedag. Det betyr at arbeidstaker etter avtale kan arbeide inntil fem søndager etter hverandre, for så å ha en søndag fri, dersom det ikke er andre helgedager i perioden. Dersom det er flere søn- og helgedager, for eksempel i forbindelse med påske, vil arbeidstaker etter avtale kunne arbeide alle søn- og helgedagene i en periode på fem uker før vedkommende har en søn- eller helgedag fri.

Til § 10-10 andre ledd

Andre ledd endres slik at det positivt angis at arbeid på søn- og helgedager er tillatt når arbei-

dets art gjør det nødvendig. I dag er bestemmelsens utgangspunkt at det er forbud mot søn- og helgedagsarbeid, det vil si at det ikke er tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig. Å snu utgangspunktet er først og fremst en markering av at søn- og helgedagsarbeid faktisk er tillatt i en lang rekke tilfeller. Men det er samtidig et tolkningssignal som trekker i retning av at det aktuelle søn- eller helgedagsarbeidet tillatt i tilfeller hvor det er stor tvil om nødvendighetskriteriet er oppfylt eller ikke.

Til § 10-12 åttende ledd

Paragraf 10-12 åttende ledd oppheves. Endringen innebærer at tilsynsmyndighetene (Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet) kan gi samtykke etter § 10-12 sjette og sjuende ledd også når partene har kompetanse til å etablere den aktuelle arbeidstidsordningen ved tariffavtale. For øvrig videreføres vilkårene for dispensasjon etter § 10-12 sjette og sjuende ledd.

Tilsynene skal ved sin vurdering legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd, jf. § 10-5 tredje ledd femte punktum.

Forutsetningen etter gjeldende rett om at tilsynene bare kan gi samtykke dersom de ansatte ønsker å følge den ordningen det søkes om, videreføres.

For virksomheter som er tariffbundet og har tillitsvalgte, vil dette innebære at arbeidstakernes tillitsvalgte må støtte ordningen. Tilsynene skal sørge for at søknaden gir informasjon om dette. I virksomheter uten tariffavtale og tillitsvalgte, kan uttalelse eventuelt innhentes fra et verneombud eller en annen representant for de ansatte. For at tilsynet skal legge en slik uttalelse til grunn for en dispensasjon, bør det i så fall fremgå at denne representanten har fullmakt til å representere de ansatte i dette spørsmålet og har tatt saken opp med dem. Dersom det ikke finnes representanter som kan uttale seg på vegne av de ansatte, bør det innhentes uttalelse fra den enkelte arbeidstaker.

Til § 14-12 c første ledd

Tilføyselen i første punktum er kun ment å presisere at et solidaransvar for innleier med hensyn til lønn med videre etter kravet om likebehandling, også gjelder krav som følger av tariffavtale som nevnt i § 14-12 a tredje ledd. Om forståelsen av bestemmelsen vises det i hovedsak til forarbeidene til bestemmelsen da den ble innført, jf. Prop. 74 L (2011–2012) kapittel 12. I tilfeller der det gjelder tariffavtale i henhold til § 14-12 a tredje ledd

for den innleide arbeidstakeren, vil det være lønnskrav med videre som følger av *tariffavtalen* som omfattes av solidaransvaret for innleier. Det vil ikke få betydning for solidaransvaret om det *individuell* er avtalt høyere lønn med videre i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, jf. Prop. 74 L (2011–2012) punkt 12.6.3.1.

Til § 15-13 a første ledd

Endringen innebærer at aldersgrensen for opphør av stillingsvernet på grunn av alder heves fra 70 til 72 år. Arbeidsgiver kan bringe arbeidsforholdet til opphør (uten krav til saklig grunn) når arbeidstaker fyller 72 år.

Til § 15-13 a andre ledd

Bestemmelsen innfører et snevert unntak fra den alminnelige aldersgrensen i første ledd. Det presiseres at det kun gjelder tilfeller der en slik grense anses som «nødvendig av hensyn til helse eller sikkerhet».

Vilkåret nødvendig av «hensyn til helse» vil kunne omfatte stilling eller yrke som medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning for arbeidstakerne slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 72 år.

Vilkåret nødvendig av «hensyn til sikkerhet» kan få anvendelse på stilling eller yrke som krever at de ansatte har særlige fysiske eller psykiske egenskaper for at arbeidet skal bli tilfredsstillende utført på forsvarlig måte og uten fare for sikkerheten til omgivelsene.

Bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil. Nødvendighetskriteriet forutsetter at det foretas en konkret og skjønnsmessig vurdering av om den aktuelle aldersgrensen er nødvendig begrunnet i hensynet til arbeidstakernes helse eller sikkerhet relatert til utøvelsen av vedkommendes yrke.

Til § 15-13 a tredje ledd

I tredje ledd første punktum videreføres dagens adgang for arbeidsgiver til å fastsette en lavere aldersgrense enn den alminnelige grensen etter første ledd (bedriftsintern aldersgrense). Nytt er at den bedriftsinterne grensen ikke kan være lavere enn 70 år. Bestemmelsen presiserer tre vilkår som må være oppfylt for at en lavere aldersgrense skal være lovlig; kjennskap hos arbeidstakerne, konsekvent praktisering fra arbeidsgiver og tilfredsstillende tjenstepensjonsordning. Disse vilkårene følger av rettspraksis og presise-

ringen av disse i lovteksten innebærer ingen realitetsendring.

Kravet om kjennskap til ordningen og den aldersgrense som gjelder må vurderes konkret i hver virksomhet. Arbeidsgiver har ansvar for å informere på en måte som er egnet til å gjøre aldersgrensen kjent for de ansatte. Det kreves ikke at arbeidsgiver må føre bevis for at hver enkelt ansatt i bedriften rent faktisk kjenner til aldersgrensen, det avgjørende er hvor god informasjon som er gitt og hvordan den er gitt.

Kravet om konsekvent praktisering av aldersgrensen skal praktiseres strengt, og innebærer at arbeidsgiver kun helt unntaksvis kan la enkelte arbeidstakere fortsette å arbeide i virksomheten etter at de har passert den lavere aldersgrensen. Forutsetningen er at det kun dreier seg om et fåtall tilfeller og at det i hovedsak er knyttet til særlige og tidsavgrensede behov. Dersom virksomheten reengasjerer eller tar inn igjen ansatte som har sluttet ved oppnådd aldersgrense (for eksempel som innleide, selvstendige eller midlertidig ansatte) vil dette også få betydning ved vurderingen av om kravet til konsekvent praktisering er oppfylt. Det avgjørende vil være hvor mange ansatte som i en gitt periode faktisk har sluttet i virksomheten på grunn av oppnådd aldersgrense og hvor mange som har fått tilbud om å fortsette. Hvor nivået skal ligge er ikke mulig å si noe eksakt om. Det legges imidlertid til grunn som et akseptabelt omfang at inntil 10 prosent ansatte får fortsette (over en periode på rundt 5 år) uten at det rokker ved inntrykket om at aldersgrensen er praktisert konsekvent, jf. blant annet Høyesteretts anvisninger om hva som vil representere en konsekvent praktisering i Gjensidigedommen.

Kravet til tilfredsstillende tjenstepensjonsordning skal inngå i en helhetlig vurdering av om aldersgrensen er forholdsmessig og nødvendig, hvor også aldersgrensens nivå og andre forhold kan inngå. Kravet skal sikre at arbeidstaker har et økonomisk sikkerhetsnett å falle tilbake på ved avgang. Bedriftsinterne aldersgrenser er i de aller fleste tilfellene knyttet til en egen pensjonsordning, og dette er i rettspraksis gjennomgående blitt godkjent som tilfredsstillende økonomisk kompensasjon.

I tredje ledd andre punktum bestemmes at drøfting med tillitsvalgte skal gjennomføres. Drøftingen skal sikre at arbeidstakernes tillitsvalgte blir konsultert og informert om hvilke ordninger med lavere aldersgrense bedriften vil fastsette.

Når det gjelder begrepet «tillitsvalgte» legges samme forståelse til grunn som for arbeidsmiljøloven for øvrig, for eksempel §§ 14-1 a og 16-5, slik

at for eksempel verneombud eller andre tillitspersoner kan opptre som representanter for arbeidstakerne. Bestemmelsen vil således komme til anvendelse selv om virksomheten ikke har tillitsvalgte i tariffrettslig forstand.

Til § 15-13 a fjerde ledd

Fjerde ledd viderefører bestemmelsen i gjeldende § 15-13 a første ledd andre punktum, inkludert henvisningen til § 13-3 andre ledd, hvor unntaket fra forbudet mot aldersdiskriminering er regulert. Bestemmelsen innebærer at lavere aldersgrenser i tråd med andre og tredje ledd må være innenfor rammen av arbeidsmiljøloven kapittel 13. For at en lavere aldersgrense skal være lovlig, gjelder krav om at grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende.

Til § 19-1 første ledd

Lovendringen innebærer at strafferammen etter denne bestemmelsen heves til fengsel inntil *ett* år.

Til § 19-1 andre ledd

Lovendringen innebærer at strafferammen etter denne bestemmelsen heves til fengsel inntil *tre* år.

Til § 19-1 fjerde ledd

Lovendringen innebærer at straffansvaret fjernes fra flere kapitler og bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Dette gjelder kapittel 8 om informasjon og drøfting, kapittel 12 om rett til permisjon, kapittel 13 om vern mot diskriminering, kapittel 14 om ansettelse mv., med unntak av §§ 14-5 til 14-8 om skriftlige arbeidsavtaler mv. og § 14-15 om utbetaling av lønn og feriepenger, de deler av kapittel 15 om opphør av arbeidsforhold som er straffesanksjonert og kapittel 16 om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse.

8.2 Endringer i allmenngjøringsloven

Til § 15 første ledd første punktum

Lovendringen innebærer at strafferammen for å unnlate å rette seg etter et vedtak av Tariffnemnda heves til fengsel inntil *ett* år.

Til § 15 første ledd andre punktum

Bestemmelsen innfører straffansvar for oppdragsgivere som overtrer bestemmelsene om informasjons- og påseplikt gitt i medhold av § 12. De aktuelle bestemmelsene står i forskrift 22. februar 2008 nr. 166 om informasjons- og påseplikt og innsynsrett §§ 5 og 6. Skyldkravet og strafferammen er tilsvarende som etter lovens § 15 første ledd første punktum.

Til § 15 første ledd tredje punktum

Bestemmelsen innfører en strafferamme på *tre* år for grove overtredelser. Det skjerpede straffealternativet kan komme til anvendelse der det foreligger betydelig underbetaling av arbeidstakerne, eller ved andre betydelige avvik fra plikter etter en allmenngjøringsforskrift. Hvorvidt overtredelsene er grove må imidlertid vurderes etter en konkret helhetsvurdering. Det er særlig der arbeidstakerne blir vesentlig utnyttet, slik at de havner i en sårbar sosial situasjon, som må karakteriseres som grovt. Eksempelvis nevnes tilfeller der underbetalingen er av en slik karakter at en arbeidstaker vil ha problemer med å livnære seg av den utbetalte lønnen. Et annet eksempel kan være tilfeller hvor en allmenngjort tariffavtale oppstiller krav til innkvarteringsforholdene, og hvor boforholdene som tilbys er helt uforvarselige.

Til § 15 første ledd fjerde punktum

Bestemmelsen innfører straffansvar for medvirkning til overtredelser av de aktuelle bestemmelsene etter allmenngjøringsloven. Hvorvidt det foreligger straffbar medvirkning vil måtte vurderes konkret i den enkelte sak. Bestemmelsen kan etter omstendighetene tenkes å ramme oppdragsgivere. Medvirkningsbegrepet er ment å ha samme innhold som i strafferetten for øvrig.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

§ 10-4 tredje ledd skal lyde:

(3) For beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet skal som hovedregel *mellom 1/8 og 1/5* av vekten regnes med i den alminnelige arbeidstid, *avhengig av hvor belastende vaktordningen er*. Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan ved skriftlig avtale fravike bestemmelsen i første punktum. Arbeidstilsynet kan etter krav fra arbeidsgiver eller arbeidstakernes tillitsvalgte fastsette en annen beregningsmåte dersom beregningen av arbeidstiden etter første punktum vil virke urimelig.

§ 10-5 første og andre ledd skal lyde:

(1) Arbeidsgiver og arbeidstaker kan skriftlig avtale at den alminnelige arbeidstid kan ordnes slik at den i løpet av en periode på høyst 52 uker i gjennomsnitt ikke blir lenger enn foreskrevet i § 10-4, men slik at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger *ti* timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager. *Slik avtale kan ikke inngås med arbeidstaker som er midlertidig ansatt med grunnlag i § 14-9 første ledd bokstav f.*

(2) Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan skriftlig avtale at den alminnelige arbeidstiden skal ordnes slik at den i løpet av en periode på høyst 52 uker i gjennomsnitt ikke blir lenger enn foreskrevet i § 10-4, men slik at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger *12,5* timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer i løpet av sju dager kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker, likevel slik at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger 54 timer i noen enkelt uke. *Ved inngåelse av avtale som innebærer at den alminnelige arbeidstiden overstiger 10 timer i løpet*

av 24 timer, skal det legges særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

§ 10-6 fjerde til sjette ledd skal lyde:

(4) Overtidsarbeidet må ikke overstige *12* timer i løpet av sju dager, *30* timer i fire sammenhengende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker.

(5) Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan skriftlig avtale overtidsarbeid inntil *20* timer i løpet av sju dager, men slik at samlet overtidsarbeid ikke overstiger *50* timer i fire sammenhengende uker. Overtidsarbeidet må ikke overstige 300 timer innenfor en periode på 52 uker.

(6) Arbeidstilsynet kan etter søknad i særlige tilfeller tillate samlet overtidsarbeid inntil *25* timer i løpet av sju dager og 200 timer i løpet av en periode på 26 uker. Referat fra drøftingene, jf. tredje ledd, skal vedlegges søknaden. Fremmer virksomheten søknad om overtid innenfor rammen i femte ledd, skal årsaken til at saken ikke er løst ved avtale med de tillitsvalgte alltid oppgis. Arbeidstilsynet skal ved sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

§ 10-8 åttende ledd skal lyde:

(8) Samlet arbeidstid må ikke overstige *13* timer i løpet av 24 timer eller 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer i løpet av sju dager kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker, *likevel slik at den samlede arbeidstiden etter § 10-5 andre ledd og § 10-6 femte ledd ikke overstiger 69 timer i noen enkelt uke.*

§ 10-8 fjerde ledd skal lyde:

(4) Arbeidsfri som nevnt i andre ledd skal så vidt mulig omfatte søndag. Arbeidstaker som har utført søn- og helgedagsarbeid, skal ha arbeidsfri følgende søn- og helgedagsdøgn. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan skriftlig avtale en arbeidstidsordning som i gjennomsnitt gir

arbeidstaker arbeidsfri annenhver søn- og helgedag over en periode på 26 uker, likevel slik at det ukentlige fridøgn minst hver *sjette* uke faller på en søn- eller helgedag.

§ 10-10 andre ledd skal lyde:

(2) Arbeid på søn- og helgedager *er tillatt når arbeidets art gjør det nødvendig*.

§ 10-12 åttende ledd oppheves. Nåværende niende ledd blir åttende ledd.

§ 14-12 c første ledd første punktum skal lyde:

(1) Virksomheter som leier inn arbeidstaker etter § 14-12, hefter på samme måte som en selvskyldnerkausjonist for utbetaling av lønn, feriepenger og eventuell annen godtgjøring etter kravet om likebehandling i § 14-12 a, *inkludert krav som følger av tariffavtale som nevnt i § 14-12 a tredje ledd*.

§ 15-13 a første, andre, tredje og fjerde ledd skal lyde:

(1) Arbeidsforholdet kan bringes til opphør når arbeidstaker fyller 72 år.

(2) *Lavere aldersgrense kan fastsettes der det er nødvendig av hensyn til helse eller sikkerhet*.

(3) *Lavere aldersgrense, men ikke under 70 år, kan fastsettes dersom grensen gjøres kjent for arbeidstakerne, den praktiseres konsekvent av arbeidsgiver og arbeidstaker har rett til en tilfredsstillende tjenstepensjonsordning. Arbeidsgiver skal drøfte lavere aldersgrense med de tillitsvalgte*.

(4) *Lavere aldersgrense fastsatt i medhold av andre eller tredje ledd må være saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende, jf. § 13-3 andre ledd*.

Nåværende andre, tredje og fjerde ledd blir nytt femte, sjette og sjuende ledd.

§ 17-1 tredje ledd andre punktum oppheves.

§ 17-1 femte ledd oppheves.

§ 17-4 tredje ledd oppheves. Nåværende § 17-4 fjerde, femte og sjette ledd blir nytt tredje, fjerde og femte ledd.

§ 19-1 første til fjerde ledd skal lyde:

(1) Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelse eller pålegg gitt i eller i medhold av denne lov, straffes innehaver av virksomhet, arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted

leder virksomheten med bøter eller fengsel inntil *ett år* eller begge deler. Medvirkning straffes på samme måte, likevel slik at arbeidstaker straffes etter § 19-2.

(2) Under særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil *tre* år anvendes. Ved avgjørelsen av om det foreligger slike omstendigheter, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse eller om den er foretatt eller fortsatt tross pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet, vedtak av arbeidsmiljøutvalget eller henstilling fra verneombud eller bedriftshelse-tjeneste.

(3) For overtredelse som har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse, kan innehaver av virksomhet, arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten straffes etter denne paragraf, med mindre vedkommende i enhver henseende har opptrådt fullt ansvarlig med hensyn til sine plikter etter loven eller bestemmelser i medhold av loven.

(4) Bestemmelsene i denne paragraf gjelder ikke reglene i kapittel 8, 12, 13, 15 og 16. *Bestemmelsene gjelder heller ikke reglene i kapittel 14, med unntak av §§ 14-5 til 14-8 og 14-15*.

II

I lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. skal § 15 første ledd lyde:

Arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt unnlater å rette seg etter et vedtak av Tariffnemnda, straffes med bøter eller fengsel inntil *ett år*. Det samme gjelder den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, og som *opptrer som nevnt i første punktum, og oppdragsgiver som overtrer plikter i medhold av § 12. Grov overtredelse straffes med bøter eller fengsel inntil tre år. Medvirkning straffes på samme måte, likevel slik at arbeidstaker ikke kan straffes for medvirkning*.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Bestemmelser i tariffavtale om lavere aldersgrense enn 70 år for opphør av arbeidsforhold kan beholdes inntil tariffavtalen utløper, jf. arbeidstvistloven § 5. Arbeidstvistloven § 5 tredje ledd gjelder likevel ikke.

Aldersgrenser i kommunal og fylkeskommunal sektor som er begrunnet på tilsvarende måte som i aldersgrenseloven § 2, gjelder inntil annet er bestemt.

