

Høring om endringer i arbeidsmiljøloven og forskrift om utførelse av arbeid for å tydeliggjøre regelverket om psykososialt arbeidsmiljø

1. Innledning

Arbeidsgiverforeningen Spekter viser til Arbeidstilsynets høringsnotat 1. oktober 2024 om forslag til endringer i regelverket om psykososialt arbeidsmiljø i arbeidsmiljøloven og forskrift med høringsfrist 19. desember 2024.

Arbeidsgiverforeningen Spekter er en av Norges ledende arbeidsgiverforeninger for private og offentlig eide virksomheter som til sammen har over 250 000 ansatte. Vi er dominerende innen sektorene samferdsel, kultur og helse.

Spekter har følgende hovedsynspunkter:

- Spekter er opptatt av at vi skal ha et arbeidsliv i Norge der arbeidsmiljøet er fullt forsvarlig. Det er verdifullt at myndighetene og partene jobber sammen for å hjelpe virksomhetene med å ivareta disse kravene.
- Spekter mener forslaget til endring i arbeidsmiljøloven § 4-3 første ledd er uproblematisk. Den foreslåtte endringen gjenspeiler at krav til det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet er likestilt.
- Spekter støtter imidlertid ikke de øvrige forslagene til regelendringer. Vi mener forslaget til ny ordlyd i arbeidsmiljøloven § 4-3 andre ledd er særlig problematisk. Ordlyden som foreslås introduserer en rekke uklare kriterier, og det gis ikke gode svar i høringsnotatet på hvordan bestemmelsen skal kunne håndheves på en konsekvent måte. § 4-3 er underlagt straffansvar, og mangelen på klarhet i den foreslåtte ordlyden bryter med grunnleggende rettsstatsprinsipper.
- Arbeidstilsynet peker på at nye regler kan bidra til redusert sykefravær, økt yrkesdeltakelse, og økt produktivitet. De mange positive effektene Arbeidstilsynet ser for seg, er basert på en antakelse om at «tydeliggjøring» av regelverket «vil gjøre det enklere å jobbe forebyggende og systematisk med psykososialt arbeidsmiljø». Ettersom forslaget vil innebære en rekke nye og uklare krav, mener Spekter at det tvert imot kan forventes at det blir vanskeligere for virksomhetene å jobbe med det psykososiale arbeidsmiljøet, og i tillegg at de nye kravene vil medføre økte kostnader.
- Spekter mener at det ikke er mangelfull lovregulering som står i veien for å bedre det psykososiale arbeidsmiljøet på norske arbeidsplasser. Bedre og mer målrettet veiledning er et mer egnet tiltak, og dagens regelverk er ingen hindring for dette.
- Arbeidstilsynet understreker at forslaget til regelendringer ikke innebærer nye og strengere krav. Endringene foreslås av pedagogiske hensyn, ifølge høringsnotatet.

Spekter oppfatter at forslaget går lengre enn dagens regler, og at forholdet til gjeldende rett ikke er tilstrekkelig utredet.

2. Spekters overordnede merknader

2.1 Det er uklart hvordan mer omfattende regler skal føre til bedre psykososialt arbeidsmiljø. Flere av forslagene gir samtidig grunn til bekymring for arbeidsgiveres rettssikkerhet

Det norske arbeidsmiljøet er generelt «godt og rangeres i verdenstoppen», som Arbeidstilsynet skriver i høringsnotatet. Spekter mener det er et gode at myndighetene og partene står sammen om en innsats for ytterligere forbedringer. Det har vært en dialog mellom Arbeidstilsynet og partene i forbindelse med tilsynets arbeid med endringer i reglene om psykososialt arbeidsmiljø, som har pågått over flere år. Som tilsynet også nevner i høringsnotatet, har en samstemt arbeidsgiverside (KS, NHO, Virke og Spekter) vært kritiske til Arbeidstilsynets tilnærming gjennom hele denne prosessen.

For å identifisere egnede tiltak, er det avgjørende med en god forståelse både av hva som er problemet i dag, og hvilke effekter det er rimelig å tro at ulike tiltak kan ha. Arbeidstilsynet peker i høringsnotatet på at «mange arbeidsgivere ikke har god nok kunnskap om psykososiale risikofaktorer og hvordan de best kan ta tak i disse i sitt arbeidsmiljøarbeid.»

Forslagene til regelendringer ser ut til å bygge på en forutsetning om at mer omfattende lovgivning vil bidra til økt kunnskap og endret adferd. Den detaljerte listen over faktorer som anses som «sentrale risikofaktorer eller beskyttende faktorer» som foreslås innført i arbeidsmiljøloven § 4-3 andre ledd, omtales som «et pedagogisk grep» som kan «motivere virksomhetene til å jobbe bedre med det psykososiale arbeidsmiljøet».

Spekter er kritisk til denne tilnærmingen. Vi har allerede i dag et omfattende regelverk om arbeidsmiljø. Som Arbeidstilsynet fastslår i høringsnotatet, er det «ikke tvil om at arbeidsmiljøloven materielt sett allerede regulerer det psykososiale arbeidsmiljøet «fullt ut»». Det er altså ikke mangel på adekvat rettslig vern.

Tilsynet beskriver videre i høringsnotatet hvordan det jobbes med veiledning i dag. Det vises til veiledningskanalen på Arbeidstilsynets nettsider med egne temsider om psykososialt arbeidsmiljø, samt en rekke andre aktiviteter, blant annet tilsynets svartjeneste. Det er uklart hvordan arbeidsgivere, ledere, verneombud og andre som eventuelt ikke opplever at den omfattende veiledningen som tilbys gir god nok hjelp til å forstå regelverket, vil bli hjulpet av mer omfattende lovgivning.

Det kan være mer hensiktsmessig å se på mulige forbedringer i veiledningen som tilbys for å nå ut til de ulike aktørene som skal bruke regelverket. En gjennomgående

tilbakemelding fra Spekters medlemsvirksomheter, er også at de ikke ser behov for mer lovregulering av psykososialt arbeidsmiljø, men at bedre veiledning og kompetanse, samt leder- og kulturutviklingstiltak, er mer egnede tiltak for å forbedre arbeidsmiljøet.

Forslaget til § 4-3 nytt andre ledd er, slik vi oppfatter det, heller ikke bare en presisering og tydeliggjøring av gjeldende rett, som Arbeidstilsynet legger til grunn. Det vil innebære en rekke nye krav som går lengre enn i dag. Det er flere problemer med den foreslåtte bestemmelsen. Disse blir behandlet nærmere i avsnitt 3.

Overordnet er det grunn til å stille spørsmål om komplekse sosiale og psykologiske forhold overhodet egner seg for lovregulering på det detaljnivået Arbeidstilsynet legger opp til. Spekter mener det heller ikke er forsvarlig slik forslaget er utformet. Det er vanskelig å se at ordlyden som foreslås oppfyller kravet til klarhet som følger av Grunnloven og EMK for bestemmelser som er underlagt straffansvar. Det er ut fra ordlyden umulig å fastslå med noen rimelig grad av forutsigbarhet hvilke krav som må oppfylles for å unngå lovbrudd.

2.2 Arbeidstilsynet mener samfunnsnyttene av endringene kan være stor. Det er en analyse basert på tvilsomme forutsetninger

Arbeidstilsynet mener de foreslåtte regelendringene vil gjøre det enklere å forstå og etterleve kravene til psykososialt arbeidsmiljø. Som en følge av dette, vil man kunne se for seg blant annet reduserte utgifter som følge av lavere sykefravær og økt yrkesdeltakelse, og dette vil muliggjøre økt verdiskaping og økt produktivitet, hevdes det. Spekter mener dette er tvilsomt. Vi mener at forslaget innebærer en skjerpning av dagens regler og at virksomhetene dermed påføres ytterligere plikter som vil medføre økonomiske og administrative kostnader.

De skjerpede reguleringene innebærer en rekke subjektive vurderinger av arbeidsmiljøfaktorer som i noen grad vil være relevante for nesten alle jobber. Alle som har frister å forholde seg til vil oppleve krav som kan være motstridende, alle som arbeider med mennesker vil komme til å oppleve emosjonelle belastninger. Det vil kunne bli krevende å anvende disse kravene på en palliativ avdeling i et sykehus, eller i en barnehage, der man til tider kan miste innflytelse over betingelsene for arbeidet eller oppleve emosjonelle belastninger. Eller for bussjåfører, som garantert opplever tidspress med å holde ruten grunnet for eksempel mye trafikk eller vintervær.

Det er generelt grunn til å tro at det vil oppstå betydelig usikkerhet om hva reglene krever av arbeidsgiver, og at det vil kreves økt dokumentasjon og oppfølging. Flere detaljerte regler med uklare vurderingstemaer, vil også kunne skape grobunn for flere konflikter, og virke prosessdrivende. Alt dette vil innebære økte kostnader, både for virksomhetene og for samfunnet som helhet.

Spekter er i likhet med Arbeidstilsynet opptatt av at vi har et sykefravær som er altfor høyt. Vi er for alle tiltak som kan bidra til redusert sykefravær, økt yrkesdeltakelse og økt

produktivitet i norsk økonomi. Vi er også enig i at arbeidsmiljø har betydning for blant annet sykefravær. Høringsnotatets analyse av samfunnsnyttene av de foreslåtte endringene, er basert på en forutsetning om at endringene vil gjøre det enklere å jobbe godt med det psykososiale arbeidsmiljøet i virksomhetene. Ut fra høringsnotatet, ser det ikke ut til at verken denne forutsatte virkningen, eller de positive samfunnsøkonomiske konsekvensene tilsynet ser for seg vil følge av dette, er nærmere utredet. Tvert imot er ikke flere detaljerte regler med tvilsom effekt for arbeidsmiljøet, og økte kostnader for norske virksomheter som sannsynlig konsekvens, et godt tiltak for økt verdiskaping og produktivitet.

3. Forslaget til endring av arbeidsmiljøloven § 4-3

3.1 Spekters hovedsyn

Med unntak av forslaget til nytt første ledd, ser ikke Speker behov for å endre arbeidsmiljøloven § 4-3 (Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet). Som Arbeidstilsynet fastslår i høringsnotatet, er det «ikke tvil om at arbeidsmiljøloven materielt sett allerede regulerer det psykososiale arbeidsmiljøet «fullt ut». Speker mener bedre veiledning og opplæring er mer egnede tiltak enn innføring av nye regler dersom det er slik at dagens regler ikke forstås eller etterleves godt nok.

Vi mener forslaget til nytt § 4-3 andre ledd er særlig problematisk, både lovteknisk og innholdsmessig.

3.2 Nærmere om forslaget til nytt andre ledd i § 4-3

Arbeidstilsynet understreker at forslaget ikke innebærer krav som går lengre enn dagens regler. Forholdet til gjeldende rett er gjennomgående mangelfullt drøftet i høringsnotatet. Slik forslaget er formulert, mener Speker det er klart at det vil innebære krav som går lengre enn dagens regler.

Arbeidstilsynet synes for eksempel å hjemle bokstav a delvis i dagens § 4-3 fjerde ledd. Bestemmelsen har følgende ordlyd: "Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre."

Arbeidstilsynets forslag til ordlyd har ikke med forbeholdet "så langt det er mulig", og innfører dermed et vesentlig skjerpet krav sammenlignet med dagens bestemmelse. Videre gjelder dagens § 4-3 bare uheldige belastninger "som følge av kontakt med andre". I Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) pkt. 7.3.5 uttales det følgende om § 4-3 fjerde ledd:

«Hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Det kan for eksempel dreie seg om opplæringstiltak, organisatoriske tiltak eller bruk av

sikkerhetsutstyr. Regelen angir en sikkerhets- og trygghetsstandard i arbeidslivet. Vurderingen av i hvilken grad det er 'mulig' å iverksette beskyttelsestiltak må derfor relatere seg til den risiko som foreligger. At arbeidstaker skal beskyttes 'så langt som mulig' innebærer imidlertid ikke noen plikt til å iverksette et høyere sikkerhetsnivå enn det som følger av en slik konkret risikovurdering.»

Et krav om at arbeidstaker skal beskyttes mot enhver «uheldig belastning» som følge av uklare krav og forventninger, emosjonelle krav eller arbeidsmengde og tidspress, er etter vår oppfatning ikke hjemlet i gjeldende lovbestemmelser.

Videre er det problematisk at forslaget inneholder en rekke uklare formuleringer, til tross for at meningen er å tydeliggjøre dagens regler. Basert på ordlyden, er det også naturlig å forstå flere av kravene slik at det er den ansattes subjektive opplevelse som avgjør om det foreligger brudd på reglene. Arbeidstilsynet skriver riktignok at det er objektive standarder, men det hjelper lite når dette ikke er mulig å lese ut av lovteksten som foreslås. Hva som for eksempel utgjør emosjonelle krav, uklare eller motstridende forventninger eller arbeidsmengde og tidspress i en grad som er uakseptabel, vil nødvendigvis være svært individuelt. Hva som er rimelig å forvente av belastning knyttet til slike faktorer vil også være ulikt for ulike yrker og stillinger. Det er vanskelig å se for seg objektive standarder for dette som kan operasjonaliseres på en noenlunde konsekvent og forutsigbar måte. Et av de regionale helseforetakene, som er medlem i Spekter, beskriver det som "krevende, om ikke umulig" å skulle operere med den typen detaljerte standarder for psykososialt arbeidsmiljø i en lovtekst som tilsynet her foreslår.

I høringsnotatets kapittel 2.3 (Tilstandsbeskrivelse) nevner Arbeidstilsynet noen av funnene i Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø 2022 (Stami). Her vises det blant annet til at leger, sykepleiere og politi er blant yrkesgruppene som er særlig utsatt for høye emosjonelle krav, og at toppledere er blant yrkesgruppene som er særlig utsatt for ubehagelige konflikter. Disse funnene kan illustrere problemene som vil oppstå med å etablere en objektiv norm for slike belastninger som det her er snakk om. Blant annet vil yrkene i dette eksempelet nærmest uunngåelig være mer utsatt for visse typer emosjonelle belastninger enn andre yrker.

Dette handler også om virksomhetenes behov. Det finnes mange virksomheter der det er umulig å unngå perioder med stor arbeidsmengde og tidspress for å kunne løse samfunnsoppdraget eller i det hele tatt kunne drive virksomheten. Dette er gjerne en del av «kontrakten» med de ansatte som har valgt å jobbe i virksomhetene, eller ha roller der de må forvente intensive perioder med arbeid. Dersom det skal innføres regler som gir et ubetinget krav på beskyttelse mot «uheldige belastninger» som følge av arbeidsmengde og tidspress, vil dette selvsagt gjelde for alle. Arbeidstakere i virksomheter der intense perioder ikke er til å unngå, vil også kunne ta opp at de ikke er tilstrekkelig beskyttet, og arbeidsgiver vil kunne risikere straffansvar. Slike regler kan

gjøre det vanskeligere å drive virksomhet, øke konfliktnivået på arbeidsplassene, og gir dessuten grunn til å spørre om arbeidsgiveres rettssikkerhet kan ivaretas, jf. pkt. 2.1 ovenfor.

3.2 Det må påregnes at antallet varslingsaker vil øke

Med den foreslåtte bestemmelsen i § 4-3 andre ledd må det påregnes at antallet varslingsaker vil øke. I forarbeidene til bestemmelsene om varsling i arbeidsmiljøloven er «misnøye med lønn, arbeidsmengde og fordeling av arbeidsoppgaver, dårlig personkjemi, allminnelige samhandlingsutfordringer, personkonflikter" nevnt som eksempler på forhold arbeidstaker kan ytre seg kritisk om, men som ikke vil regnes som varsling i lovens forstand, jf. Prop. 74 L (2018-2019). Unntaket er hvis slike forhold innebærer brudd på rettsregler. Arbeidstilsynets forslag til ordlyd i § 4-3 andre ledd vil kunne skape betydelig tvil om når for eksempel personkonflikter eller misnøye med arbeidsmengde kan være regelbrudd som danner grunnlag for varsling. Det er ikke vanskelig å se for seg at dette kan være konfliktskapende. Ingen er tjent med at flere konflikter knyttet til psykososialt arbeidsmiljø skal inn i varslingssporet, og dette vil kunne undergrave legitimiteten til selve varslingsinstituttet.

4. Forslaget kan ha uheldige konsekvenser for inkludering i arbeidslivet

I forbindelse med IA-avtalen 2019-2022 ble Arbeidstilsynet sammen med partene og STAMI enige om en definisjon av «arbeidsmiljø» generelt: «Arbeidsmiljø handler om arbeidet, og det er knyttet til hvordan man organiserer, planlegger og gjennomfører arbeidet. Det er forskjellig fra arbeidsplass til arbeidsplass, og krever ulike tilnærminger.» Spekter mener forslaget til endring av regelverket om psykososialt arbeidsmiljø peker i en annen retning enn den forståelsen av arbeidsmiljø som denne definisjonen bygger på. Arbeidstilsynets forslag flytter søkelyset fra det organisatoriske og over på det individuelle, ved at den enkeltes opplevelse av konkrete belastninger og risikofaktorer gjøres til det sentrale. I tillegg til problemene med de foreslåtte regelendringene som er omtalt allerede, kan man se for seg at en slik individorientering kan komme i veien for regjeringens mål om arbeid til alle. I arbeidsmarkedsmeldingen¹, som regjeringen la frem i september 2024, er et mer inkluderende arbeidsliv fremhevet som en sentral del av en "forsterket arbeidslinje." Dersom det oppfattes som at arbeidstaker kan kreve beskyttelse mot risikofaktorer som i noen grad vil være til stede på nesten enhver arbeidsplass, kan det føre til at færre arbeidsgivere vil tenke inkludering når de ansetter. Det kan bli ansett å innebære økt risiko for tidkrevende

¹ Meld. St. 33 (2023-2024), En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd

konflikter om arbeidsmiljøkrav å ansette noen som av en eller annen grunn forventes å «tåle» litt mindre enn gjennomsnittet.

5. Forslaget til forskriftsbestemmelser

Spekter støtter ikke forslaget til forskriftsbestemmelser. Krav til systematisk HMS-arbeid følger allerede av dagens regelverk. Vi mener det vil være mer hensiktsmessig med forbedret veiledning og praktiske verktøy, enn å innføre nye, omfattende forskriftsbestemmelser med krav som overlapper med dagens regelverk. Det er også uklart hvorfor det foreslås forskriftsbestemmelser som i stor grad gjentar formuleringer i forslaget til ny lovtekst. For eksempel gjelder dette forslaget til § 1A-1 i forskriften som inneholder de samme arbeidsmiljøfaktorene som er foreslått inntatt nytt andre ledd i § 4-3 i arbeidsmiljøloven, men med enkelte nyanseforskjeller i ordlyden som vil kunne skape misforståelser. For eksempel er formuleringen «nødvendig støtte og hjelp i arbeidet» foreslått i forskriften, mens formuleringen som foreslås i arbeidsmiljøloven § 4-3 andre ledd er «forsvarlig støtte og hjelp i arbeidet».

Spekter kan bidra i et eventuelt arbeid med forbedret veiledning om psykososialt arbeidsmiljø i regi av Arbeidstilsynet. Men vi ser det ikke som naturlig å delta i arbeidet med dette før vi har hatt et møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeidstilsynet om forslagene i denne høringen. Spekter kommer, sammen med NHO, KS og Virke, til å be om et slikt møte så raskt som mulig over nyttår.