

Arbeidstakeres rettslige vern mot høy arbeidsintensitet



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 586
Leveringsfrist: 25. april 2012
Til sammen 17 946 ord

23.04.2012

Innholdsfortegnelse

1	<u>INNLEDNING</u>	1
1.1	Tema	1
1.2	Presisering og avgrensning av problemstillingen	2
1.3	Begrepsavklaringer	5
1.3.1	Arbeidstaker	5
1.3.2	Arbeidsgiver	5
1.4	Rettskildebildet	6
1.4.1	Arbeidsmiljøloven og dens forarbeider	6
1.4.2	EU-direktiver	7
1.4.3	Rettspraksis	7
1.4.4	Tariffavtaler	8
2	<u>REGLER SOM VERNER MOT HØYT TIDSPRESS</u>	8
2.1	Innledning	8
2.2	Lovens hovedkrav: Arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig	10
2.2.1	Begrepene "arbeidsmiljø" og "arbeidsmiljøfaktor"	10
2.2.2	Forsvarlighetskravets karakter og rekkevidde	10
2.2.2.1	Bakgrunn	10
2.2.2.2	Kravet er en rettslig standard	11
2.2.2.3	Det skal foretas en samlet vurdering av arbeidsmiljøet	12
2.2.2.4	Forholdet til arbeidsgivers styringsrett	12
2.2.2.5	Skal arbeidsgivers økonomi tillegges betydning?	13
2.2.3	Ansvar for arbeidsmiljøet	15
2.2.3.1	Både arbeidsgiver og arbeidstaker har et ansvar	15
2.2.3.2	Betydningen av å melde fra om arbeidsmiljøproblemer	15
2.3	Forsvarlighetskravet anvendt på tidspress	17
2.3.1	Arbeidstakerne skal ikke utsettes for uheldige belastninger	17
2.3.1.1	Begrepet "belastning"	17
2.3.1.2	Hva er en uheldig belastning?	17
2.3.1.3	Kan påregnelighetskriteriet anvendes på tidspressnivået?	19

2.3.1.4	Risikovurdering av tidspressnivået	20
2.3.2	Sikkerhetshensyn skal kunne ivaretas	23
2.3.3	Særlig om helsearbeideres vern	24
2.3.3.1	Betydningen av helsepersonelloven §§ 4 og 16	24
2.3.3.2	Kan høyt tidspress føre til krenkelse av helsearbeideres integritet?	27
2.3.4	Oversikt over rettslige konsekvenser av et lovstridig tidspressnivå	29
2.3.4.1	Arbeidsgivers aktivitetsplikt	29
2.3.4.2	Sanksjoner fra Arbeidstilsynet	29
2.3.4.3	Straff og erstatning	30
2.3.5	Nærmere om arbeidsgivers aktivitetsplikt	31
2.3.5.1	Undersøkelse og vurdering av tidspressnivået	31
2.3.5.2	Iverksetting av tiltak for å redusere tidspressnivået	32
2.3.5.3	Oppfølging av tidspressnivået	34
2.4	Reglene om internkontroll	34
2.4.1	Oversikt over reglene	34
2.4.2	Utsiktede konsekvenser av internkontrollreglene	36
2.4.2.1	Fokus på aktiviteter mer enn på resultater	36
2.4.2.2	Konsekvensene for Arbeidstilsynets tilsyn med tidspressnivået	37
2.5	Oppsummerende vurdering	39
3	<u>REGLER SOM BEGRENSER ARBEIDSTIDEN</u>	40
3.1	Innledning	40
3.1.1	Begrepene arbeidstid og arbeidsfri	40
3.1.2	Hensynene bak arbeidstidsreglene	41
3.1.3	Forsvarlighetskravet gjelder også arbeidstidsordningen	41
3.1.4	Hvem gjelder lovens arbeidstidsregler for?	42
3.1.4.1	Særregler om arbeidstidsreglenes anvendelsesområde	42
3.1.4.2	Adgangen til å avtale avvikende arbeidstidsordninger	43
3.1.5	Ansvar for at arbeidstidsreglene blir overholdt	44
3.1.6	Oversikt over reglene som behandles	45
3.2	Arbeidstidens maksimale lengde	45
3.2.1	Den alminnelige arbeidstiden	45
3.2.1.1	Grensene for den alminnelige arbeidstiden	45
3.2.1.2	Særregler for beredskapstjeneste og andre former for passiv tjeneste	48
3.2.2	Overtid og samlet arbeidstid	49
3.2.2.1	Begrepene overtid og merarbeid	49

3.2.2.2	Vilkårene for overtid og merarbeid	49
3.2.2.3	Arbeidstakers plikt til å arbeide overtid	50
3.2.2.4	Kan arbeidsgiver ha plikt til å tilrettelegge for overtid?	50
3.2.2.5	Grensene for samlet daglig og ukentlig arbeidstid	51
3.2.2.6	Kravet om kompenserende hvile eller annet passende vern	52
3.2.3	Gir reglene om arbeidstidens lengde godt nok vern?	53
3.3	Regler som skal ivareta behovet for søvn og hvile	54
3.3.1	Særregler om nattarbeid	54
3.3.2	Reglene om døgnhvile	56
3.3.3	Reglene om ukehvile	57
3.4	Kort om rettslige konsekvenser av brudd på arbeidstidsreglene	58
4	<u>HOVEDKONKLUSJONER</u>	59
5	<u>KILDER</u>	61
5.1	Lovgivning og konvensjoner	61
	<u>Lover</u>	61
	<u>Forskrifter</u>	61
	<u>EU-direktiver</u>	62
	<u>Konvensjoner</u>	62
5.2	Rettspraksis	62
	<u>Norsk rettspraksis</u>	62
	<u>Praksis fra EU-domstolen</u>	62
5.3	Forarbeider og stortingsmeldinger	62
5.4	Litteratur	63
5.5	Elektroniske kilder - nettsteder	67

1 Innledning

1.1 Tema

Oppgavens tema er arbeidstakernes rettslige vern mot høy arbeidsintensitet. Høy arbeidsintensitet brukes her som en fellesbetegnelse for høyt tidspress og helsebelastende arbeidstidsordninger.

Tidspress i arbeidet foreligger dersom en arbeidstaker etter egen oppfatning pålegges for stor arbeidsmengde pr. tidsenhet, og dette kommer til uttrykk i arbeidstakerens atferd i form av for eksempel høyt arbeidstempo. Forskning og annen dokumentasjon tyder på tidspresset i norsk arbeidsliv har økt de siste tiårene.¹ Høyere krav til effektivitet, kostnadskontroll og omstilling både i private og offentlige virksomheter innebærer at arbeidstakerne må gjøre mer enn før innenfor samme arbeidstid. I enkelte yrker er denne utviklingen lett å observere. Et eksempel er ISS-saken fra 2010 der omorganisering av elleve hoteller i Osloområdet medførte at antall rom som skulle rengjøres av romrenholderne på hver vakt, økte med ca 30 prosent.² Et annet eksempel er hjemmetjenesten i en Oslobydel som høsten 2010 reduserte forventet tidsbruk for en rekke pleie- og omsorgsoppgaver. Blant annet skulle de ansatte heretter bruke ti minutter på å tilberede måltid og vaske opp for hjelpemottakeren, mens de tidligere kunne bruke 15 minutter på denne oppgaven.³

Rettsvernet mot høyt tidspress i arbeidet kan med fordel ses i sammenheng med rettsvernet mot helsebelastende arbeidstidsordninger. Behovet for å gi arbeidstakere et rettslig vern mot lang arbeidstid og andre former for ugunstig arbeidstid ble tidlig erkjent. I 1915 kom begrepet ”normalarbeidsdagen” inn i norsk arbeidervernlovgivning, og det ble da innført begrensninger både for arbeidsdagens lengde og dens plassering på

¹ Arbeidstilsynet (2008) s. 24; Børtnes (2002); Enehaug og Gamperiene (2010) s. 7; NOU 2004:5 s. 94,170; Meyer (2003); Næss (2003) s. 39; Opinion (2003) s. 23; Legeforeningen (2011) s. 9, 35

² Elstad og Marsdal (2010) s. 8

³ Figved (2010)

døgnet.⁴ Selv om utviklingen har gått i retning av stadig kortere arbeidstid, finnes det fortsatt en rekke yrker og sektorer der lang arbeidstid er utbredt. Dessuten har omfanget av skiftarbeid⁵ økt. I dag arbeider bortimot en av fire arbeidstakere skift.⁶

Både høyt tidspress, lang arbeidstid og skift- og nattarbeid øker risikoen for helseplager.⁷ Dette rammer ikke bare de arbeidstakerne som er berørt, men har også samfunnsøkonomiske konsekvenser. I tillegg er det grunn til å tro at både et høyt tidspressnivå og en helsemessig ugunstig arbeidstidsordning bidrar til utstøting fra arbeidslivet, noe som er stikk i strid med målsettingen om et inkluderende arbeidsliv.

1.2 Presisering og avgrensning av problemstillingen

Oppgavens hovedproblemstilling kan deles i to, hvorav den første lyder:

1. I hvilken grad gir arbeidsmiljøloven arbeidstakerne et rettslig vern mot høyt tidspress?

Tidspress defineres som en situasjon der arbeidstakeren etter eget syn blir tildelt for stor arbeidsmengde pr. tidsenhet, og dette hvis mulig kommer til uttrykk i arbeidstakerens atferd i form av for eksempel høyt arbeidstempo, manglende pauser i løpet av arbeidsdagen eller at det ikke er tid til å utføre arbeidsoppgavene på en kvalitativt god nok måte.⁸

⁴ Karlsen (2010) s. 24

⁵ Skiftarbeid brukes her som et fellesbegrep som også omfatter turnusarbeid. Skiftarbeid innebærer at arbeidstakerne arbeider på ulike tidspunkter av døgnet etter en bestemt arbeidsplan, for eksempel veksling mellom dagskift og kveldsskift, jfr. arbeidstidsdirektivet artikkel 2 nr. 5, NOU 2008:17 s. 22.

⁶ Sigstad Lie et al. (2008) s. 6

⁷ Helseeffekter av tidspress: Bongers et al. (1993) referert i Knardahl (1998) s. 204, Grimsmo (2005), Meyer (2003), Opinion (2003) s. 20-21, 46-47. Helseeffekter av arbeidstidsordningen: Sigstad Lie et al. (2008) s. 6

⁸ Definisjonen er utviklet blant annet på bakgrunn av Arbeidstilsynet (2006) s. 20, Arbeidstilsynet (2008) s. 10, Eiken et al. (2008) s. 12 flg., Mehlum (2004), Skogstad og Einarsen (1995) s. 948

Tidspress fører til en stressreaksjon. Stressreaksjoner innebærer vanligvis en opplevelse av psykisk ubehag, samt somatiske endringer som, hvis de vedvarer over tid, kan bidra til utvikling av helseproblemer.⁹ Særlig i yrker der mange av arbeidsoppgavene må utføres i løpet av tidsintervaller på få minutter eller timer, kan tidspresset føre til et høyt stressnivå. Et eksempel er det tidspresset en fører i kollektivtransporten opplever hvis ruteplanen har for knappe tidsmarginer. Et annet eksempel er helsearbeidere som har pleie- og omsorgsoppgaver eller akutte behandlingsoppgaver som må utføres innen kort tid. Journalister som har daglige tidsfrister er et tredje eksempel. I andre typer yrker kan *arbeidspresset* være stort, men arbeidstakerne har større fleksibilitet når det gjelder tid og sted for jobbutførelsen. For eksempel kan arbeidsoppgavene utsettes til neste dag eller tas med hjem. Med andre ord har arbeidstakerne i en slik situasjon større kontroll, noe som vi senere skal se sannsynligvis har stor helsemessig betydning.

Tidspress er delvis et subjektivt fenomen. Arbeidstakere er ulike både når det gjelder arbeidsmåte og naturlig arbeidstempo, og opplevelsen av tidspress vil variere tilsvarende. Betydningen av disse individuelle forskjellene må likevel ikke overdrives. I stor grad dreier tidspress seg om et objektivt fenomen i den forstand at arbeidstakerens arbeidsmengde objektivt sett er stor. Dersom en arbeidstaker opplever at tidspresset er høyt, er det sannsynlig at andre arbeidstakere i samme arbeidssituasjon vil ha tilnærmet samme opplevelse.

Tidspress i arbeidet må for øvrig ikke forveksles med den såkalte tidsklemma som handler om at arbeidets krav kommer i konflikt med arbeidstakerens oppgaver som privatperson.

Oppgavens andre problemstilling er som følger:

2. I hvilken grad gir arbeidsmiljøloven arbeidstakerne et rettslig vern mot helsebelastende arbeidstidsordninger?

⁹ Knardahl (1998) s. 113 flg., (2011) s. 272-275. Knardahl bruker begrepet omstillingsreaksjon.

Arbeidstid defineres i tråd med arbeidsmiljøloven som ”den tid arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver”, jfr. aml. § 10-1 (1). Med helsebelastende arbeidstidsordninger menes arbeidstid som er så lang at det medfører en helserisiko, samt arbeidstidsordninger som reduserer arbeidstakernes mulighet til å få tilstrekkelig søvn og hvile.

Jeg ønsker å prioritere de regler som gjelder for flertallet av arbeidstakerne, og dette får konsekvenser for hvilke arbeidstidsregler som behandles. Bestemmelser i annen lovgivning enn arbeidsmiljøloven er utelatt. Også de regler som gjelder ved naturhendelser, ulykker og andre unntakssituasjoner utelates. Det samme gjelder arbeidsmiljølovens særregler for barn og ungdom. Videre vil jeg ikke drøfte den spesielle situasjonen til arbeidstakere i ”ledende stilling” og ”særlig uavhengig stilling”, jfr. aml. § 10-12 (1) og (2). Siden det er helsemessige hensyn som er i fokus i oppgaven, vil jeg heller ikke behandle reglene om arbeid på søndager og helgedager som først og fremst ivaretar sosiale hensyn og samfunnshensyn.¹⁰ Jeg avgrensner også mot avvik fra arbeidstidsreglene som er basert på samtykke Arbeidstilsynet.

Mitt hovedfokus er innholdet i arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet og arbeidstiden. Jeg gir imidlertid også en oversikt over rettslige konsekvenser av brudd på reglene. I tillegg blir internkontrollreglene drøftet. Reglene om internkontroll har nær sammenheng med arbeidsmiljøkravene og får dessuten konsekvenser for hvordan Arbeidstilsynet gjennomfører sine tilsyn i virksomhetene. Bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel 6 om verneombud, kapittel 7 om arbeidsmiljøutvalg og kapittel 8 om informasjon og drøfting blir derimot ikke behandlet.

Formålet med oppgaven er å belyse det vern arbeidstakere generelt har mot høy arbeidsintensitet. Av flere grunner har jeg likevel valgt å hente mange av mine eksempler fra helse- og omsorgssektoren. For det første viser funn fra forskning og Arbeidstilsynet at høyt tidspress er utbredt og antagelig økende i store deler av denne sektoren.¹¹ Det

¹⁰ NOU 2004:5 s. 263, Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 178

¹¹ Arbeidstilsynet (2006) s. 6, 33; Arbeidstilsynet (2008) s. 24, 36; Grimsmo og Sørensen (2004) s. 9; Næss (2003) s. 35 flg.; Opinion (2003) s. 20, 23; Rasmussen (2000); Rønning (2004) s. 136; Rønning

samme gjelder skiftarbeid og lange arbeidsdager. En annen grunn er at denne sektoren er stor, - i 2008 omfattet den ca 231.000 årsverk.¹² Den tredje grunnen til at helse- og omsorgssektoren vies særlig oppmerksomhet er at Arbeidstilsynet nylig gjennomførte to omfattende tilsynskampanjer rettet mot denne sektoren. Her var en side ved arbeidsintensitet, - tidspress, - et sentralt tema. Tilsynskampanjene har resultert i offentlig tilgjengelig materiale som kan belyse rettsvernet mot høyt tidspress.¹³

1.3 Begrepsavklaringer

1.3.1 Arbeidstaker

En arbeidstaker er i arbeidsmiljøloven § 1-8 (1) definert som enhver som utfører arbeid i annens tjeneste. Arbeidstakerbegrepet må avgrenses mot selvstendig virksomhet og personer som er valgt eller utnevnt til et verv.¹⁴ Avgrensningen mot selvstendig virksomhet skjer etter en helhetsvurdering av avtaleforholdet der en særlig skal vektlegge momenter knyttet til instruksjons- og styringsrett, personlig arbeidsplikt og bekosting av eventuelt arbeidsutstyr.¹⁵ Den formelle organiseringen av avtaleforholdet har liten betydning.

1.3.2 Arbeidsgiver

En arbeidsgiver er enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste, jfr. aml. § 1-8 (2) 1. punktum. Hvis virksomheten eies og drives av en juridisk person, er arbeidsgiveren den juridiske personen.¹⁶ Dette gjelder også for offentlige virksomheter, som for eksempel kommunale virksomheter der det er kommunen som er arbeidsgiver. I bykommuner som er oppdelt i flere bydeler er det kommunen og ikke bydelen

(2010); Steihaug et al. (2008) s. 31-32; Vabø (2008) s. 2, se også Legeforeningen (2011) s. 9, 35; Panagiotaki (2009).

¹² NOU 2010:13 s. 56

¹³ Arbeidstilsynet (2006), (2008)

¹⁴ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 73

¹⁵ Jakhelln (2006) s. 33-35, Johansen og Stueland (2011) s. 84

¹⁶ Jakhelln (2006) s. 37

som har det formelle arbeidsgiveransvaret.¹⁷ I sykehussektoren er arbeidsgiveransvaret lagt til det enkelte helseforetaket, jfr. helseforetaksloven § 6.¹⁸ Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidsgiver gjelder tilsvarende for ”den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten”, jfr. aml. § 1-8 (2) 2. punktum. I tillegg til øverste daglige leder av virksomheten kan formuleringen også omfatte andre med lederfunksjoner hvis personens fullmakter og reelle ansvarsområde tilsier dette.¹⁹

1.4 Rettskildebildet

1.4.1 Arbeidsmiljøloven og dens forarbeider

Lov av 17. juni 2005 nr. 58 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v. (arbeidsmiljøloven) og forarbeidene til loven er de sentrale rettskildene i oppgaven. Av forarbeider er det særlig Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) og NOU 2004:5 som har betydning. Også Ot.prp. nr.3 (1975-1976) som er forarbeid til 1977-loven, anvendes i oppgaven fordi store deler av gjeldende arbeidsmiljølov er en videreføring av 1977-loven. Arbeidsmiljøloven gjelder for all virksomhet som sysselsetter arbeidstaker med mindre annet er uttrykkelig fastsatt i loven, jfr. aml. § 1-2 (1). Enkelte virksomheter som reiser særegne problemstillinger er unntatt fra loven, blant annet sjøfart, fangst og fiske, jfr. aml. § 1-2 (2) bokstav a). Loven gjelder heller ikke for militær luftfart som er omfattet av luftfartsloven, jfr. aml. § 1-2 (2) bokstav a) og b). For øvrig gjelder loven for offentlig virksomhet, men med hjemmel i § 1-2 (3) og (4) er det fastsatt forskrifter som unntar visse deler av offentlig forvaltning helt eller delvis fra arbeidsmiljøloven. For eksempel er polititjenestemenn og ansatte i kommunalt brannvern unntatt fra noen av lovens arbeidstidsregler.²⁰

Arbeidstakere som arbeider i eget eller arbeidsgivers hjem er i utgangspunktet ikke omfattet av loven, jfr. aml. § 1-5. Det er gitt forskrifter med særregler om denne type

¹⁷ Rt. 1998 s. 1357

¹⁸ Lov av 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m.

¹⁹ Johansen og Stueland (2011) s. 89

²⁰ FOR-2005-12-16-1567 §§ 4 og 6

arbeid, samt en forskrift om arbeidsmiljøet i landbruksvirksomhet som ikke benytter annen hjelp enn avløser.²¹

Når det gjelder arbeidsmiljølovens regler om helse, miljø og sikkerhet, er lovens anvendelsesområde utvidet til å gjelde andre enn arbeidstakere, jfr. aml. § 1-6 (1). Disse gruppene faller utenfor oppgaven. Særreglene om anvendelsesområdet for arbeidstidsreglene blir kort presentert i punkt 3.1.4.1.

1.4.2 EU-direktiver

Norge er tilsluttet en rekke konvensjoner som har bestemmelser om arbeidsmiljø og arbeidstid. Størst praktisk betydning har EØS-avtalen som forplikter Norge til å tilpasse sin nasjonale lovgivning til EUs regelverk på dette området.²² De viktigste EU-reglene er gitt i form av direktiver. Det såkalte rammedirektivet om iverksetting av tiltak som forbedrer arbeidstakernes sikkerhet og helse på arbeidsplassen, fastsetter arbeidsgivers og arbeidstakers generelle plikter når det gjelder ivaretagelsen av arbeidsmiljøet.²³ Rammedirektivet som er implementert i arbeidsmiljøloven, danner grunnlag for en rekke særdirektiver, jfr. artikkel 16. Direktivet om visse aspekter ved organiseringen av arbeidstiden (ofte kalt arbeidstidsdirektivet) er formelt sett ikke et særdirektiv, men knytter likevel an til rammedirektivet.²⁴ Arbeidstidsdirektivet inneholder minimumsregler om organiseringen av arbeidstiden. Også arbeidstidsdirektivet er implementert i arbeidsmiljøloven.

1.4.3 Rettspraksis

Så langt jeg kjenner til finnes det få rettsavgjørelser som kan bidra til tolkningen av regler som verner mot høyt tidspress. Når det gjelder avgjørelser om arbeidstidsreglene, er de fleste norske avgjørelsene knyttet til lønnskrav og belyser derfor i liten grad

²¹ FOR-2005-07-05-715, FOR-2005-07-05-716, FOR-1986-03-21-745

²² Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, 2. mai 1992 (EØS-avtalen)

²³ Rådskdirektiv 89/391/EØF (også kalt arbeidsmiljødirektivet)

²⁴ Rådskdirektiv 2003/88/EF, Nielsen (2004) s. 55

vernehensynet bak reglene.²⁵ EU-domstolen har imidlertid avsagt en rekke dommer som tolker bestemmelsene i arbeidstidsdirektivet. Noen av disse er relevante her og vil derfor bli omtalt.

1.4.4 Tariffavtaler

En tariffavtale er i arbeidstvistloven § 1 nr. 8 definert som en avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår.²⁶ Tariffavtalene har stor betydning for arbeidstakernes arbeidstid. Også kollektive avtaler om å fravike arbeidsmiljølovens arbeidstidsregler er vanligvis tariffavtaler.²⁷

Dersom både arbeidsgiver og arbeidstaker er bundet av tariffavtalen, er bestemmelser i den individuelle arbeidsavtalen som strider mot tariffavtalen ugyldige.²⁸

2 Regler som verner mot høyt tidspress

2.1 Innledning

Tidspress eller beslektede fenomener er ikke eksplisitt nevnt verken i arbeidsmiljøloven eller dens forskrifter.²⁹ Arbeidsmiljølovens forarbeider omtaler tidspress, men temaet er overflattisk behandlet. Arbeidslivslovutvalgets utredning har en knapp side med ”Tidspress” som overskrift.³⁰ Her refereres det til funn fra flere empiriske undersøkelser, men det gis ingen definisjon av tidspress eller drøfting av når tidspress er lovstridig. Lovproposisjonens omtale av tidspress er enda knappere og følger samme mønster som

²⁵ Ulven (2011) *note 278 til Arbeidsmiljøloven. Kapittel 10. Arbeidstid*

²⁶ Lov av 5. mai 1927 nr 1 om arbeidstvister

²⁷ Johansen og Stueland (2011) s. 307-308

²⁸ Arbeidstvistloven § 3 nr. 3

²⁹ Det tas forbehold om at jeg ikke har oversikt over alle forskrifter.

³⁰ NOU 2004:5 s. 93-94

utredningen.³¹ Også Arbeidstilsynet skriver forbausende lite om tidspress i sitt nettbaserte informasjonsmateriell.³²

Arbeidsmiljølovens hovedkrav til arbeidsmiljøet er at det skal være fullt forsvarlig, jfr. aml. § 4-1 (1). De øvrige bestemmelsene i lovens kapittel 4 utdyper og presiserer dette kravet. Ifølge arbeidsmiljøloven § 4-1 (2) 2. punktum skal arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse m.m. ”være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetskensyn ivaretas”. Bestemmelsen må anses som en presisering av forsvarlighetskravet i § 4-1 (1) som særlig kommer til anvendelse på psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøfaktorer.³³ Dette omfatter også tidspressnivået på arbeidsplassen.

Innholdet i arbeidsmiljølovens hovedkrav om full forsvarlighet drøftes i punkt 2.2. Her behandles også sentrale regler om ansvaret for arbeidsmiljøet. I punkt 2.3 tolkes det generelle kravet til det psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøet i arbeidsmiljøloven § 4-1 (2) 2. punktum. Et sentralt spørsmål er hva som skal til for at tidspressnivået utgjør en ”uheldig belastning” i lovens forstand. Videre drøftes spørsmålet om arbeidsmiljøloven § 4-3 (1) og bestemmelser i helsepersonelloven gir helsearbeidere et særlig vern mot høyt tidspress. Jeg redegjør også for arbeidsgivers aktivitetsplikt ved uforsvarlig høyt tidspress, samt andre rettslige konsekvenser som lovbruddet kan medføre.

I punkt 2.4 blir internkontrollreglene presentert og drøftet. Et viktig spørsmål er hvilke konsekvenser reglene om internkontroll får for tilsynet med tidspressnivået i virksomhetene. Her trekker jeg inn materiale fra en av Arbeidstilsynets tilsynskampanjer i helse- og omsorgssektoren.

³¹ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 57-58

³² Arbeidstilsynet (2004), arbeidstilsynet.no, regelhjelp.no. Arbeidstilsynets nettsted (arbeidstilsynet.no) har riktignok mye stoff om stress, men stressreaksjoner kan skyldes andre årsaker enn tidspress.

³³ NOU 2004:5 s. 171, Jakhelln (2006) s. 619

2.2 Lovens hovedkrav: Arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig

2.2.1 Begrepene "arbeidsmiljø" og "arbeidsmiljøfaktor"

Arbeidsmiljøet består av faktorer "som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd", jfr. aml. § 4-1 (1). Lovens formulering "kan innvirke på" tyder på at det ikke kreves dokumentert effekt på helse eller velferd for at en faktor i arbeidsmiljøet omfattes av loven. Denne tolkningen er lagt til grunn i juridisk teori.³⁴ På den annen side må det være et minimumskrav at det foreligger en viss sannsynlighet for at faktoren kan påvirke arbeidstakernes helse eller velferd.

Ut fra ordlyden i arbeidsmiljøloven § 4-1 er det ingen begrensning når det gjelder hvilken type faktorer som omfattes av bestemmelsen. Arbeidsmiljøfaktorer blir ofte grovsortert i to grupper: Fysiske faktorer som også omfatter kjemiske og biologiske faktorer, og psykososiale faktorer som også omfatter organisatoriske faktorer. Tradisjonelt har arbeidervernlovgivningen fokusert på fysiske miljøfaktorer. I den gjeldende loven har lovgiver imidlertid ønsket å rette større oppmerksomhet mot psykososiale arbeidsmiljøfaktorer.³⁵

Ut fra det som er sagt ovenfor er det liten tvil om at arbeidstakernes tidspresnivå faller inn under lovens arbeidsmiljøbegrep. Tidspres inneholder et subjektivt element, men er samtidig i stor grad et resultat av arbeidsgivers organisering av arbeidet.

2.2.2 Forsvarlighetskravets karakter og rekkevidde

2.2.2.1 Bakgrunn

Arbeidsmiljøloven § 4-1 (1) 1. punktum fastsetter at arbeidsmiljøet i virksomheten skal være "fullt forsvarlig".³⁶ Kravet kom inn i lovverket da arbeidsmiljøloven av 1977 ble vedtatt.³⁷ Hensikten var å skjerpe vernekravene i forhold til hovedregelen i den dagjeld-

³⁴ Jakhelln (2006) s. 620

³⁵ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 90, NOU 2004:5 s. 183

³⁶ Betegnelsen "forsvarlighetskravet" sikter til kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

³⁷ Arbeidsmiljøloven 1977 § 7 nr. 1

ende arbeidervernlovens § 5 (1) som nøyde seg med å kreve at arbeidstakerne skulle være ”vernet mot skade på liv og helse så godt og hensiktsmessig som det etter forholdene lar seg gjøre».

Før 1977-loven ble vedtatt mente enkelte høringsinstansene at det burde være tilstrekkelig å kreve et ”forsvarlig” arbeidsmiljø, men lovgiver valgte å holde fast på et forsterket forsvarlighetskrav. Det uttales i forarbeidene at det i et moderne samfunn er naturlig å sette en høy standard for arbeidsmiljøet.³⁸ Også lovens formålsbestemmelse understreker dette.³⁹ Ett av lovens formål er å ”sikre et arbeidsmiljø (...) som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger”, jfr. aml. § 1-1 bokstav a). I lovforarbeidene forutsettes det at innholdet i minstestandarden skal utfylles og konkretiseres av andre mer detaljerte bestemmelser i arbeidsmiljøloven og dens forskrifter, samt i Arbeidstilsynets veiledninger og enkeltvedtak.⁴⁰

2.2.2.2 Kravet er en rettslig standard

Begrepet ”full forsvarlighet” er en rettslig standard der innholdet endres i takt med den generelle samfunnsutviklingen. Ifølge aml. § 4-1 (1) 2. punktum skal arbeidsmiljøet ”til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet”. Dette utviklingskravet forsterkes av formålsbestemmelsens formulering om ”samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet”, jfr. § 1-1 bokstav a). Begge disse bestemmelsene synes å forutsette at arbeidsmiljøet stadig blir bedre. Imidlertid vil ikke dette alltid være tilfelle. Som nevnt innledningsvis viser forskning og tilsynspraksis at tidspresset på mange arbeidsplasser tvert imot er blitt høyere de siste tiårene.⁴¹ Innebærer dette at forsvarlighetskravet skal tilpasses en slik utvikling? Lovtekstens sammenstilling av ”utvikles” og ”forbedres” tyder på at en justering av innholdet i forsvarlighetskravet kun gjelder ved *forbedringer* i samfunnet. I samme retning trekker

³⁸ NOU 2004:5 s. 104

³⁹ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 68, NOU 2004:5, s. 139

⁴⁰ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 101-102, NOU 2004:5 s. 183

⁴¹ Arbeidstilsynet (2008) s. 24; Den tredje europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen referert i NOU 2004:5 s. 94, Næss (2003) s. 39; Opinion (2003) s. 23; Steihaug et al. s. 31, se også NOU 2004:5 s. 170 og Legeforeningen (2011) s. 9, 35

formålet om å ”bidra til et inkluderende arbeidsliv”, jfr. aml. § 1-1 bokstav e). Et arbeidsliv som er inkluderende hindrer at de som er yrkesaktive utstøtes fra arbeidslivet før pensjonsalderen. I tillegg er terskelen for å komme inn i arbeidslivet lav, slik at også mennesker med funksjonsnedsettelse eller kronisk sykdom kan delta.⁴² Hvis dette formålet skal kunne realiseres, må forsvarlighetskravet tolkes slik at det beskytter arbeidstakerne mot en forverring av arbeidsmiljøet.

2.2.2.3 Det skal foretas en samlet vurdering av arbeidsmiljøet

Det framgår av bestemmelsen at både den enkelte arbeidsmiljøfaktor og arbeidsmiljøet som helhet skal være fullt forsvarlig. Arbeidsmiljøet totalt sett kan stride mot lovens forsvarlighetskrav selv om ingen enkeltfaktor *isolert sett* er uforsvarlig.⁴³ Og omvendt kan en uforsvarlig arbeidsmiljøfaktor ikke godtas selv om det ellers foreligger en overvekt av helsefremmende faktorer i arbeidsmiljøet.

2.2.2.4 Forholdet til arbeidsgivers styringsrett

Arbeidsgivers styringsrett er retten til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet innenfor rammen av det arbeidsforhold som er inngått, samt til å inngå og avslutte arbeidsavtaler.⁴⁴ I juridisk teori er det uenighet om hvorvidt styringsretten er et uavhengig rettsgrunnlag eller om den mest treffende kan karakteriseres som en ”restkompetanse”.⁴⁵ Restkompetansetilnærmingen innebærer at arbeidsmiljøloven har forrang framfor styringsretten og i stor grad må tolkes på egne premisser. Et av formålene med arbeidsmiljølovens vernebestemmelser er nettopp å verne mot uheldige utslag av arbeidsgivers utøvelse av styringsretten. I lys av dette blir det etter min oppfatning selvmotsigende å oppfatte styringsretten som en rett som i minst mulig grad skal begrenses av vernebestemmelsene. Restkompetansetilnærmingen legges derfor til grunn her.

⁴² Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 71

⁴³ Jakhelln (2006) s. 621

⁴⁴ Rt. 2000 s. 1602

⁴⁵ Evju (2003) s. 21, Jakhelln (2006) s. 49p, Johansen og Stueland (2011) s. 693

2.2.2.5 Skal arbeidsgivers økonomi tillegges betydning?

Det framgår av forarbeidene til 1977-loven at en hovedhensikt med å innføre en minstandard for arbeidsmiljøet var at arbeidsgiveren ikke lenger skulle kunne bruke økonomiske argumenter for å la være å gjennomføre nødvendige tiltak for å bedre de ansattes arbeidsforhold.⁴⁶ Selv om en arbeidsgiver var i en presset økonomisk situasjon, skulle alle arbeidstakere likevel være sikret et visst minimum av beskyttelse når det gjaldt arbeidsmiljøet. Forløperen til det generelle forsvarlighetskravet til arbeidsmiljøet er som tidligere nevnt § 5 (1) i arbeidervernloven av 1956. Bestemmelsen hadde følgende ordlyd:

”Arbeidsgiveren skal sørge for at bedriften er slik innrettet og vedlikeholdt og at arbeidet er ordnet og blir utført på slik måte at arbeiderne er vernet mot skade på liv og helse så godt og hensiktsmessig som det etter forholdene lar seg gjøre.”

Bestemmelsen åpnet for en individuell vurdering av hvilke krav som kunne stilles til arbeidsmiljøet på den enkelte arbeidsplass. I en slik vurdering var blant annet arbeidsgivers økonomiske situasjon relevant. Med den nye formuleringen i arbeidsmiljøloven av 1977 om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, ønsket lovgiver å komme bort fra en slik rettstilstand. Departementet framhevet i Ot.prp. nr. 3 (1975-1976) at kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø er ”en minstestandard som ikke kan fravikes av f. eks. økonomiske grunner”. Lignende formuleringer gjentas mange ganger i proposisjonen. Kun ett sted i proposisjonen åpnes det for at økonomiske forhold kan få betydning: *”Det kan imidlertid ikke utelukkes at økonomiske vurderinger vil kunne spille inn, dersom det f. eks. gjelder kostbare tiltak som bare vil gi ubetydelige sikkerhetsmessige forbedringer.”*⁴⁷ Uttalelsen tyder på at økonomiske hensyn kun kan tas dersom det er snakk om uforholdsmessig store utgifter til sikkerhetstiltak. Den åpner ikke for at en virksomhet av hensyn til økonomien for eksempel kan ha så lav bemanning at tidspresset jevnt over er høyere enn arbeidsmiljøloven tillater.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 3 (1975-1976) s. 24 bl.a.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 3 (1975-1976), s. 28

I høringsuttalelsene til 1977-loven var det mange instanser som kom inn på dette punktet, og det ble uttrykt bekymring for at skjerpingen av kravene kunne føre til nedleggelse av bedrifter, ikke minst i distriktene. Det framgår av lovproposisjonen at også departementet først og fremst hadde private bedrifters situasjon i tankene når dette spørsmålet ble drøftet.⁴⁸

Arbeidsmiljøloven av 2005 stiller som nevnt det samme kravet om ”full forsvarlighet” som arbeidsmiljøloven av 1977, jfr. aml. § 4-1 (1) 1. punktum. Arbeidslivslovutvalget som forberedte loven, drøfter i sin utredning ulike hensyn som loven må ivareta, blant annet avveiningen mellom hensynene til virksomhetens økonomi og arbeidstakernes helse og velferd. Utvalget konkluderer med at ”lønnsomhetshensyn ikke må fortrenge de krav til arbeidsmiljøkrav som er foreskrevet i lov- og regelverk”.⁴⁹ Dette er nærmest identisk med uttalelser som et annet arbeidsmiljølovutvalg kom med i NOU 1992:20.⁵⁰ I Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) slutter departementet seg til dette standpunktet.⁵¹

Også arbeidslivslovutvalgets uttalelser tyder på at det først og fremst er arbeidsgivere i det private næringsliv det siktes til når arbeidsgivers økonomi omtales. At også mange offentlige organer har arbeidsgiveransvar blir ikke problematisert verken i lovforarbeidene til 1977-loven eller i forarbeidene til gjeldende arbeidsmiljølov. Siden den forrige loven ble vedtatt i 1977, har det imidlertid skjedd en stor vekst i offentlig ansatte. Andelen av arbeidsstyrken som arbeidet i offentlig virksomhet var i 2001 ca 30 %.⁵² I tillegg er nivået på det offentliges utgifter, ikke minst i helse- og omsorgssektoren, nærmest et konstant tema i den offentlige debatten. På denne bakgrunn er det overraskende at de to mest sentrale lovforarbeidene til arbeidsmiljøloven som er skrevet så sent som i 2004 og 2005 fortsatt ensidig fokuseres på private arbeidsgivere når betydningen av arbeidsgivers økonomi blir drøftet. Det er vanskelig å finne argumenter for at rettsreglene skulle stille andre krav til en offentlig arbeidsgiver enn til private arbeidsgivere. Det betyr at alle arbeidsgivere, både offentlige og private, må

⁴⁸ Ot.prp. nr. 3 (1975-1976) f. eks. s. 95, 153, 260, 273, 297, 312, 352

⁴⁹ NOU 2004:5 s. 105-106

⁵⁰ NOU 1992:20 s. 79

⁵¹ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 62

⁵² NOU 2004:5 s. 48

tilfredsstille lovens minstekrav til arbeidsmiljøet også når arbeidsgivers økonomi er vanskelig.

2.2.3 Ansvar for arbeidsmiljøet

2.2.3.1 Både arbeidsgiver og arbeidstaker har et ansvar

Arbeidsmiljøloven § 2-1 fastslår at det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for at arbeidsmiljøet oppfyller lovens krav. Det er også arbeidsgiver som har hovedansvaret for at virksomheten driver et organisert verne- og miljøarbeid, herunder systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontroll), jfr. aml. § 3-1 (1). Reglene om internkontroll drøftes nærmere i punkt 2.4.

Også arbeidstakerne har et ansvar. Etter arbeidsmiljøloven § 2-3 (1) og internkontrollforskriften § 4 (2) har arbeidstakerne plikt til å medvirke til det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten. I arbeidsmiljøloven § 2-3 (2) pålegges arbeidstakerne også mer spesifikke plikter, for eksempel til å bruke påbudt verneutstyr (bokstav a) og til å melde fra om sykdom eller skade som tilskrives arbeidsforholdene (bokstav e).

2.2.3.2 Betydningen av å melde fra om arbeidsmiljøproblemer

Etter arbeidsmiljøloven skal arbeidstaker underrette arbeidsgiver og verneombud dersom feil eller mangler knyttet til arbeidet som arbeidstakeren selv ikke kan rette, kan medføre fare for liv eller helse, jfr. § 2-3 (2) bokstav b). Denne bestemmelsen pålegger arbeidstaker en generell plikt til å melde fra om forhold som kan medføre helsefare.⁵³ Et tidspressnivå som arbeidstakeren opplever som helsefarlig omfattes av bestemmelsen. Arbeidstakers plikt til å melde fra om uforsvarlig høyt tidspress kan også utledes av medvirkningsplikten, jfr. aml. § 2-3 (1). I mange virksomheter vil arbeidstaker i tillegg ha meldingsplikt i kraft av instruks eller et avviksmeldingssystem. Videre har arbeidstakeren plikt til å melde fra til arbeidsgiveren dersom høyt tidspress har bidratt til at arbeidstakeren har fått skade eller sykdom, jfr. aml. § 2-3 (2) bokstav e).

⁵³ Ytre-Arna (2011) *note 51 til aml. § 2-3 (2) bokstav b)*

Generelt vil arbeidsgiver ikke ha tilretteleggingsplikt overfor en arbeidstaker hvis arbeidsgiveren på grunn av manglende melding ikke er klar over at det eksisterer et arbeidsmiljøproblem.⁵⁴ Manglende melding kan også få konsekvenser for arbeidstakerens rett til erstatning dersom det oppstår skade eller sykdom. Dette kan illustreres med en sak der en hjelpepleier som var ansatt i hjemmetjenesten, ble 100 prosent ufør etter å ha foretatt forflytning av en pasient. Arbeidsoperasjonen ble utført alene i ca ti måneder før skaden skjedde. Kravet om erstatning fra arbeidsgiver ble avslått av tingretten med den begrunnelse at hjelpepleieren ikke hadde informert arbeidsgiver om risikoen ved å utføre arbeidsoperasjonen alene.⁵⁵ Dommen kan kritiseres for at den i strid med dagjeldende regler legger alt ansvar for risikovurdering over på arbeidstakeren. Tingretten refererer til arbeidsgivers plikt til å foreta risikovurdering, men foretar ingen drøfting av hvorvidt arbeidsgiver har oppfylt denne plikten og hvilke rettslige konsekvenser eventuelle forsømmelser bør få. Ut fra dagens regler må det være klart at dersom arbeidsgivers manglende kjennskap til arbeidsmiljøproblemet skyldes brudd på reglene om internkontroll eller det øvrige organiserte verne- og miljøarbeidet, kan arbeidsgiver bli erstatningsansvarlig for eventuell sykdom eller skade som oppstår.

Et spørsmål i forlengelsen av dette er i hvilken grad arbeidstakerne har plikt til å klage gjentatte ganger om det samme arbeidsmiljøproblemet hvis problemet vedvarer over lang tid. I en slik situasjon kan arbeidstakerne slutte å melde fra om problemene fordi de opplever det som nytteløst. Undersøkelser utført av blant andre Arbeidstilsynet tyder på at dette kan være tilfelle for mange ansatte i hjemmetjenesten og på sykehus.⁵⁶ Etter mitt syn kan ikke arbeidsgivers tilretteleggingsplikt falle bort selv om arbeidstakerne slutter å melde fra om et arbeidsmiljøproblem som fra før er velkjent i virksomheten.

⁵⁴ Pedersen og Einarsen (2011) s. 402

⁵⁵ TAHER-2005-182733

⁵⁶ Arbeidstilsynet (2006) s. 6, Arbeidstilsynet (2008) s. 24, Steihaug et al. (2008) s. 43

2.3 Forsvarlighetskravet anvendt på tidspress

2.3.1 Arbeidstakerne skal ikke utsettes for uheldige belastninger

2.3.1.1 Begrepet "belastning"

Ut fra alminnelig språkbruk finnes det minst to betydninger av begrepet "belastning".⁵⁷ For det første kan belastning bety en helse- eller velferdsmessig ugunstig faktor i miljøet, - i denne sammenheng arbeidsmiljøet. Eksempler er støy og trakassering. Støy er da en fysisk belastning, mens trakassering er en psykisk belastning. For det andre kan belastning referere til de negative konsekvensene en slik ytre miljøfaktor har for arbeidstakerens helse eller velferd. Eksempler er tretthet, nedstemthet eller muskelsmerter.

Verken i forarbeidene til gjeldende arbeidsmiljølov eller i forarbeidene til 1977-loven er ordet belastning blitt drøftet eller definert. I den proposisjonen som forberedte 1977-loven finnes det likevel en uttalelse som kan gi noe veiledning: "*Mennesket er i stand til å motstå en rekke belastninger på en slik måte at de ikke får uheldige virkninger*".⁵⁸ Formuleringen tyder på at belastning skal forstås som en ugunstig faktor i arbeidsmiljøet. Denne bruksmåten synes også å være den mest utbredte i juridisk teori.⁵⁹ En slik tolkning er den mest hensiktsmessige fordi fokus rettes mot det ytre arbeidsmiljøet i stedet for mot arbeidstakernes reaksjoner. Det er kun det ytre miljøet loven kan verne mot. I tråd med dette velger jeg å tolke belastning som en helse- eller velferdsmessig ugunstig arbeidsmiljøfaktor.

2.3.1.2 Hva er en uheldig belastning?

Spørsmålet om hva som utgjør en uheldig belastning i arbeidsmiljølovens forstand drøftes ikke i forarbeidene til gjeldende arbeidsmiljølov. Den uttalelsen fra forarbeidene til 1977-loven som tidligere er delvis sitert kan imidlertid belyse også dette spørsmålet:

⁵⁷ Belastningsbegrepets tvetydighet er en parallell til stressbegrepets tvetydighet, se Knardahl (1998), (2011), Pedersen (2002) s. 121, Skogstad og Einarsen (1995)

⁵⁸ Ot.prp. nr.3 (1975-1976) s. 53

⁵⁹ Fougner og Holo (2006) s. 200, Jakhelln (2006) s. 642, Pedersen (2002) s. 40

”Det må også understrekes at bestemmelsen retter seg mot uheldige belastninger, ikke enhver belastning. Mennesket er i stand til å motstå en rekke belastninger på en slik måte at de ikke får uheldige virkninger hverken umiddelbart eller på sikt. Slike belastninger forbys ikke av loven.”⁶⁰

Det slås her fast at arbeidstakere må akseptere at lønnsarbeid medfører belastninger, for eksempel i form av tidspress. Videre sies det, - antitetisk tolket, - at en belastning er uheldig dersom den får ”uheldige virkninger” enten umiddelbart eller på sikt. Hva som menes med uheldige virkninger blir ikke utdypet. Hvis formuleringen sammenholdes med lovens overordnede forsvarlighetskrav, er det nærliggende å tolke uheldige virkninger som negative virkninger for arbeidstakernes helse eller velferd. Det kan da spørres hvor omfattende de negative helseeffektene må være for at de kan kalles ”uheldige”. En kommer neppe utenom å stille krav om at helseplagene har et visst minimum når det gjelder alvorlighetsgrad eller hyppighet, men disse kravene kan etter mitt syn ikke være høye.

Hovedproblemet ved anvendelse av denne bestemmelsen er hvordan en skal slå fast at en belastning som for eksempel et gitt tidspressnivå har uheldige helseeffekter og dermed er lovstridig. Det kan neppe kreves at de berørte arbeidstakeren har utviklet et helseproblem som påviselig er forårsaket av det høye tidspresset. Det ville stride mot forebyggingstanken som lovgiver har gitt en sentral plass, jfr. aml. § 4-1 (2) 1. punktum. Men kan det kreves vitenskapelig dokumentasjon for at den aktuelle belastningen *øker risikoen* for at det oppstår helseproblemer enten nå eller i framtiden? Som nevnt innledningsvis i oppgaven finnes det forskning som underbygger at tidspress har negative helseeffekter. Forskning kan likevel neppe gi et presist svar på hvor grensen mellom et akseptabelt og et helseskadelig tidspressnivå går siden dette sannsynligvis varierer mellom ulike arbeidsoppgaver, yrker og individer.

Det framgår av Ot. prp. nr. 3 (1975-1976) at en i mangel av sikker kunnskap om helsemessige konsekvenser kan basere forsvarlighetsvurderingen av en arbeidsmiljøfaktor på en kombinasjon av tre typer data: Relevante forskningsresultater, ”praktisk enighet” om

⁶⁰ Ot.prp. nr.3 (1975-1976) s. 53

hva som innebærer en helserisiko, samt arbeidstakernes opplevelse av den aktuelle faktoren.⁶¹

2.3.1.3 Kan påregnelighetskriteriet anvendes på tidspressnivået?

Et synspunkt som er blitt framsatt i juridisk teori er at en belastning som må anses som en påregnelig del av arbeidet ikke kan karakteriseres som uheldig i arbeidsmiljølovens forstand og dermed ikke som lovstridig.⁶² Den rettskildemessige deknningen for en slik tolkning synes å være den tidligere siterte uttalelsen⁶³ i Ot.prp. nr.3 (1975-1976) om uheldige belastninger.⁶⁴ Ifølge Jakhelln skal påregneligheten av belastningen vurderes ut fra ”praksis og rådende oppfatning på vedkommende område av arbeidslivet”.⁶⁵ Den mest nærliggende tolkningen av dette er at arbeidsmiljøet til en arbeidstaker eller en gruppe av arbeidstakere skal sammenlignes med arbeidsmiljøet til andre arbeidstakere i tilsvarende stillinger på andre arbeidsplasser.⁶⁶ I tillegg skal rådende oppfatninger i den aktuelle bransjen tillegges vekt.

Anvendt på tidspress, betyr dette at arbeidstakernes tidspress skal sammenlignes med tidspressnivået på andre arbeidsplasser av samme type. Hvis det for eksempel dreier seg om et sykehjem, skal tidspresset på det aktuelle sykehjemmet sammenlignes med tidspresset på andre sykehjem. Dersom arbeidstakernes tidspress på de andre sykehjemmene er like høyt, må tidspresset på det aktuelle sykehjemmet betraktes som påregnelig og dermed ikke uheldig i lovens forstand.

Denne framgangsmåten er problematisk. Forskning viser at høyt tidspress ikke er jevnt fordelt på yrker og arbeidslivssektorer.⁶⁷ Dersom påregneligheten av tidspressnivået blir

⁶¹ Ot.prp. nr. 3 (1975-1976) s. 52-53

⁶² Jakhelln (2006) s. 642p, Pedersen (2002) s. 40; Pedersen og Einarsen (2011) s. 401

⁶³ Ot.prp. nr.3 (1975-1976) s. 53 sitert her s. 18

⁶⁴ Pedersen (2012) note 8 til aml. § 4-1 (2)

⁶⁵ Jakhelln (2006) s. 642p

⁶⁶ Pedersen (2012) note 8 til aml. § 4-1 (2)

⁶⁷ Eiken et al. (2008) s. 12 flg., 57; Gravseth (2010) s. 68; Rønning (2010); Tynes et al. (2008) s. 42, Bolstad (2011a), Moe (2006) s. 17.

det avgjørende kriteriet, vil terskelen for hva som regnes som uheldig tidspress bli høyere i arbeidslivssektorer eller yrker der høyt tidspress er et utbredt problem sammenlignet med de yrker der høyt tidspress er mindre vanlig. Konsekvensen blir da paradoksal nok at nettopp de som trenger det mest; - arbeidstakere i de mest utsatte deler av arbeidslivet, - får et svakere juridisk vern enn arbeidstakere i mindre pressede deler av arbeidslivet.

At påregneligheten skal vurderes ut fra *oppfatningen* i bransjen er heller ikke uproblematisk. Dersom tidspresset i en bransje jevnt over er høyt over lang tid, vil det etter hvert skje en tilpasning hos arbeidstakerne, samt en utstøting av de arbeidstakere som ikke mestrer den store arbeidsmengden. Det er derfor sannsynlig at arbeidstakernes oppfatning av hva som er et (for) høyt tidspress forskyver seg. Derfor vil også denne siden av påregnelighetskriteriet føre til at terskelen for hva som regnes som et uheldig tidspress blir høyere i utsatte bransjer sammenlignet med bransjer der høyt tidspress er lite utbredt. Alt i alt er det vanskelig å se at påregnelighetskriteriet har noe å bidra med ved forsvarlighetsvurderingen av tidspressnivået. Å basere seg på dette kriteriet ville i denne sammenheng stride mot den forståelsen av lovens utviklingskrav som jeg kom fram til ovenfor i punkt 2.2.2.2. Hvis kravene til arbeidsmiljøet skal innebære et reelt vern, må loven sette en grense som ikke forskyves av en eventuell uheldig utvikling i arbeidslivet. Et slikt synspunkt støttes av Jakhelln som presiserer at det er en forutsetning at den påregnelige belastningen ligger innenfor kravet om full forsvarlighet.⁶⁸

2.3.1.4 Risikovurdering av tidspressnivået

I forarbeidene til 1977-loven finnes følgende uttalelse om innholdet i kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø: ”Utgangspunktet er imidlertid klart. Er helsemessige skader eller faren for ulykker en påregnelig følge, kan ikke arbeidet tillates. Arbeidsmiljøet kan i slike tilfeller ikke sies å være fullt forsvarlig.”⁶⁹ Som i forrige punkt tolker jeg ”påregnelig” som vanlig eller relativt sannsynlig. Når forsvarligheten av en arbeidsmiljøfaktor skal vurderes, er det imidlertid ikke nok å vurdere *sannsynligheten* av eventuelle

⁶⁸ Jakhelln (2006) s. 642p

⁶⁹ Ot.prp. nr. 3 (1975-1976) s. 27

negative helseeffekter. Vurderingen må i tillegg ta hensyn til *hvor alvorlige* de eventuelle helsekonsekvensene er. Dette er essensen i risikovurdering.⁷⁰

En risikovurdering av tidspressnivået kan dra nytte av den vitenskapelige kunnskapen vi har om sammenhengen mellom tidspress og helse. De studier jeg har funnet kan tolkes i retning av at et høyt tidspressnivå øker risikoen for muskel- og skjelettplager og psykiske plager, samt sykefravær generelt.⁷¹ Hvor alvorlige helseplager arbeidstakerne får, kan undersøkelsene ikke si mye om. Det er likevel verdt å merke seg at nettopp muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser er de to største diagnosegruppene blant mottakere av uførepensjon.⁷² Om lag to tredjedeler av alle uførepensjonister har en diagnose som tilhører en av disse diagnosegruppene.

Mye av den norske forskningen om sammenhengen mellom arbeidsmiljø og helseplager synes å være inspirert av krav-kontroll-modellen.⁷³ Ifølge krav-kontroll-modellen øker sannsynligheten for helseplager dersom høyt tidspress og andre former for høye jobbkrav er kombinert med lav kontroll over egen arbeidssituasjon.⁷⁴ Med kontroll over arbeidssituasjonen menes det for eksempel det å kunne påvirke egen arbeidsmengde og å kunne velge mellom ulike framgangsmåter i arbeidet.

Krav-kontroll-modellen innebærer at også andre jobbkrav må undersøkes og vurderes i tillegg til arbeidstakerens tidspressnivå. Dette stemmer godt overens med arbeidsmiljøloven. § 4-1 (1) 1. punktum som sier at det skal foretas en samlet vurdering av arbeidsmiljøet. Eksempler på andre jobbkrav som er relevante i vurderingen er omfanget av uforutsette arbeidsoppgaver og eventuelle avbrytelser i arbeidet. Vissheten om at det når som helst kan skje noe som sprenger tidsskjemaet vil antagelig redusere arbeidstakerens evne til å mestre en stor arbeidsmengde og dermed øke sannsynligheten for helseplager. Det samme gjelder dersom feilhandlinger kan få alvorlige konse-

⁷⁰ Arbeidstilsynet (2004) punkt 3.3

⁷¹ Bourges et al. (1993) referert i Knardahl (1998) s. 225; Gravseth (2010); Grimsmo (2005); Meyer (2003); Opinion (2003) s. 20-21, 46-47

⁷² Prop. 130 L (2010–2011) punkt 4.2.9

⁷³ Bråten et al. (2008), Rønning (2010), Tynes et al. (2008)

⁷⁴ Knardahl (1998) s. 230 flg., Knardahl (2011) s. 276-277

kvenser, for eksempel personskade. Frykten for at høyt tidspress skal føre til alvorlige feil i arbeidet kan i seg selv utgjøre en trussel mot arbeidstakerens helse.⁷⁵ Antagelig blir en stor arbeidsmengde også vanskeligere å mestre ved presisjonsarbeid og fysisk tungt arbeid, samt når arbeidsoppgavene stiller høye krav til oppmerksomheten, innebærer kompliserte avgjørelser eller forutsetter følelsesmessig tilstedeværelse.⁷⁶

Forutsigbare variasjoner i tidspressnivået over tid kan derimot trekke i motsatt retning. Dersom arbeidstakerne vet at en periode med høyt tidspress senere vil bli avløst av en roligere periode, vil dette antagelig øke evnen til å mestre den store arbeidsmengden.

Også arbeidstakerens kontroll over egen arbeidssituasjon må tas med i vurderingen. Etter arbeidsmiljøloven § 4-2 (2) bokstav c) skal arbeidstakerne gis mulighet til ”selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar”. Mange arbeidstakere har fått større selvbestemmelse og faglig ansvar de siste årene, noe som kan motvirke de negative helseeffektene av det økte tidspresset i arbeidslivet.⁷⁷ Imidlertid finnes det yrkesgrupper der utviklingen har gått i motsatt retning. Et eksempel er renholdsbransjen der planleggings- og beslutningsdelen fra arbeidet i mange tilfeller er blitt fjernet de siste årene.⁷⁸ Et annet eksempel er hjemmetjenesten som de siste tiårene har tatt i bruk den såkalte stoppeklokkemodellen. Ordningen innebærer at de ansatte må arbeide etter detaljerte og til dels standardiserte instruksjoner om arbeidsoppgaver og tidsbruk.⁷⁹ Også mellomlederne i hjemmetjenesten har fått mindre innflytelse enn før.⁸⁰ I begge disse bransjene har arbeidstempoet økt betydelig. Siden dette har skjedd samtidig som kontrollen har blitt redusert, er det grunn til å anta at sannsynligheten for at høyt tidspress skal føre til helseplager er høyere i disse bransjene enn i bransjer der arbeidstakerne har større kontroll i arbeidssituasjonen.

⁷⁵ Wergeland (2010)

⁷⁶ Om ulike jobbkrav, se Eiken et al. (2008) s. 12 flg., Knardahl (1998) s. 224, Skogstad et al. (2001) s. 25-26

⁷⁷ NOU 2004:5 s. 59, 94

⁷⁸ Skilbrei (2002) s. 239, 263

⁷⁹ Figved (2010); Kvamme (2000) s. 95-97; Panagiotaki (2009); Rønning (2004); Steihaug et al. (2008) s. 45, 52, 54, 60; Vabø (2007) bl.a. s. 278

⁸⁰ Rasmussen (2000), Vabø (2007) s. 227

I tillegg til kunnskap fra arbeidslivforskningen, må risikovurderingen av tidspressnivået basere seg på kjennskap til de berørte arbeidstakerne og arbeidsforholdene i virksomheten. Som Fougner og Holo formulerer det må det foretas en ”skjønnsmessig vurdering i forhold til den enkelte arbeidstaker”.⁸¹ Det er avgjørende at det anlegges et langsiktig perspektiv. Både lovens formål og arbeidsgivers forebyggingsplikt tilsier at tidspresset ikke skal overstige det nivå som en heltidsansatt arbeidstaker kan tåle gjennom hele sitt yrkesaktive liv, jfr. aml. §§ 1-1, 4-1 (2) 1. punktum.

2.3.2 Sikkerhetshensyn skal kunne ivaretas

Arbeidsmiljøloven § 4-1 (2) inneholder også et krav om at arbeidsgiver skal organisere og tilrettelegge arbeidet på en slik måte at sikkerhetshensyn ivaretas. Denne delen av bestemmelsen kom først inn i arbeidervernlovgivningen i 1977. Den er ikke utdypet i lovforarbeidene, og i utgangspunktet er det uklart om det her siktes til arbeidstakerens eller omgivelsenes sikkerhet eller begge deler. Pedersen⁸² har valgt den siste tolkningen, noe som etter mitt syn stemmer godt overens både med alminnelig språkbruk og formålet med arbeidsmiljøloven.

Forskning viser at høyt tidspress øker risikoen for at arbeidstakerne skader seg i arbeidet.⁸³ Antagelig henger dette sammen med at arbeidstakere som arbeider under tidspress i større grad enn ellers bryter sikkerhetsrutiner som skal forebygge skade eller sykdom. Det må være et minimumskrav at tidspresset ikke skal være høyere enn at arbeidstakerne har en reell mulighet til å følge virksomhetens sikkerhetsrutiner. Eksempler på slike rutiner i helse- og omsorgssektoren er instruksjoner om at arbeidstakerne skal være to i stellet av en pasient, at de skal bruke personheis eller andre hjelpemidler ved forflytning og at de skal bruke riktig arbeidsstilling under løft. Tilsynskampanjer i denne sektoren har avdekket mange rutinebrudd som er forårsaket av høyt tidspress.⁸⁴

⁸¹ Fougner og Holo (2006) s. 200

⁸² Pedersen (2002) s. 41

⁸³ Gravseth (2010) s. 38

⁸⁴ Arbeidstilsynet (2006) s.33, se også Opinion (2003) s. 35

Sikkerhetsrutiner skal også forebygge at arbeidstakerne gjør feil i arbeidet som skader omgivelsene. Ikke minst i transportsektoren kan redusert sikkerhet som skyldes tidspress få alvorlige konsekvenser. I en medlemsundersøkelse utført av Yrkestrafikkforbundet oppgav 53 prosent av bussjåførene at de ikke hadde tilstrekkelig tid til å foreta sikkerhetssjekk av bussen før kjøringen startet.⁸⁵ Et annet viktig poeng er at høyt tidspress i seg selv kan øke sannsynligheten for at arbeidstakerne gjør feil. Den stressreaksjonen som tidspresset medfører kan redusere arbeidstakerens funksjonsevne. Både konsentrasjonsevnen, vurderingsevnen og finmotorikken kan bli påvirket. De kvalitative krav arbeidsoppgavene stiller kan derfor ha betydning for de sikkerhetsmessige konsekvensene av høyt tidspress. Det må antas at det lettere oppstår feil dersom arbeidsoppgavene for eksempel krever høy konsentrasjon eller at det skal tas kompliserte avgjørelser. Sikkerhetsvurderingen av tidspressnivået må ta hensyn til dette.

Risikovurderingen av tidspressnivået på en arbeidsplass må altså omfatte en sikkerhetsvurdering i tillegg til den helsemessige vurderingen. Det kan godt tenkes at det tidspressnivået som helsemessig er fullt forsvarlig, *ikke* er fullt forsvarlig ut fra et sikkerhetsperspektiv.

2.3.3 Særlig om helsearbeideres vern

2.3.3.1 Betydningen av helsepersonelloven §§ 4 og 16

Det var tidligere en utbredt oppfatning at helselovgivningen hadde forrang framfor arbeidsmiljølovgivningen. Det er nå fastslått at dette ikke stemmer. De helserettslige lovene og arbeidsmiljøloven gjelder på lik linje, og arbeidsgiver skal legge til rette for at begge regelsett overholdes.⁸⁶ Problemstillingen her er om de spesielle krav som helsepersonelloven § 4 stiller til helsearbeidere får konsekvenser for forsvarlighetsvurderingen av helsearbeideres tidspressnivå.

⁸⁵ Bolstad (2011)

⁸⁶ Arbeidstilsynet (2006) s. 15

Etter lov om helsepersonell m.v. av 2. juli 1999 nr. 64 (helsepersonelloven) § 4 (1) skal helsepersonell utføre sitt arbeid i samsvar med ”krav til faglig forsvarlighet og omsorgsfull hjelp”. Innholdet i kravene bestemmes blant annet av helsepersonellets kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen for øvrig. Hvilke arbeidstakere som regnes som helsepersonell framgår av helsepersonelloven § 3. Her vil jeg spesielt fokusere på de krav som stilles til den helsehjelpen som ytes i pleie- og omsorgstjenesten. Med pleie- og omsorgstjenesten tenkes det i denne sammenheng særlig på hjemmetjenesten og sykehjem.⁸⁷ De største yrkesgruppene i denne tjenesten er sykepleiere, faglærte pleiere⁸⁸, ufaglærte pleiere og hjemmehjelpere. Ufaglærte pleiere og hjemmehjelpere omfattes av helsepersonellovens krav i den grad de utfører helsehjelp, jfr. helsepersonelloven § 3 (1) nr. 2 og (3).

Kravet om faglig forsvarlighet innebærer at den faglige kvaliteten på arbeidet skal ha en viss minstestandard.⁸⁹ Det framgår av helsepersonellovens forarbeider at de aktuelle yrkesorganisasjonenes normer vil være veiledende når det gjelder hva som konkret ligger i kravet om faglig forsvarlighet.⁹⁰ Hva som ligger i kravet om at hjelpen skal være omsorgsfull, utdypes ikke i lovforarbeidene. Kravet er delvis en videreføring av tidligere rett og delvis en nyskapning. I den nå opphevede legeloven ble leger pålagt å ”gjøre sitt beste for å gi sine pasienter kyndig og omsorgsfull hjelp”.⁹¹ Den generelle lovfestingen av helsearbeideres plikt til å gi omsorgsfull hjelp er imidlertid noe nytt.

Ifølge juridisk teori har kravet om omsorgsfullhet to sider.⁹² For det første handler omsorgsfullhet om konkrete ytelser der minimumskravet er at pasientens primære behov for ernæring, søvn, hygiene m.m. blir dekket. For det andre handler omsorgsfullhet om egenskaper ved helsearbeideres holdning og væremåte. Stikkord er

⁸⁷ Hjemmetjenesten yter blant annet hjemmesykepleie og praktisk bistand (hjemmehjelp)

⁸⁸ Faglærte pleiere er pleiere på fagarbeidernivå: Hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og helsefagarbeidere

⁸⁹ Kjønstad (2007) s. 230

⁹⁰ Ot.prp. nr. 13 (1998-1999) s. 216

⁹¹ Lov av 13. juni 1980 nr. 42 om leger § 25 (2)

⁹² Befring og Ohnstad (2011)

innlevelse, respekt og imøtekommenhet.⁹³ Det er naturlig at også innholdet i omsorgsfullhetskravet utdypes av de aktuelle yrkesgruppens normer.

Hvor stor grad av omsorgsfullhet som kreves i en hjelpesituasjon varierer med ”helsepersonellens kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen for øvrig”, jfr. helsepersonelloven § 4(1). I pleie- og omsorgstjenesten går arbeidsoppgavene blant annet ut på å dekke hjelpemottakernes grunnleggende behov. Videre er mange av hjelpemottakerne sterkt hjelpetrengende eller i en sårbar situasjon. De av arbeidstakerne som har utdanning, er som regel sykepleiere eller faglærte pleiere. Både helsepersonellens kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen for øvrig tilsier altså at lovens krav om omsorgsfullhet må stå helt sentralt i denne tjenesten.

Hva som ligger i kravet om at pleieren skal ha en omsorgsfull holdning og væremåte kan utdypes ved hjelp av de tre tidligere nevnte stikkordene: Innlevelse, respekt og imøtekommenhet. Ifølge sykepleieteori er kjernen i omsorgsfullhet *innlevelse* i pasientens situasjon ut fra en intensjon om å hjelpe.⁹⁴ *Respekt* for pasientens autonomi er en annen grunnleggende verdi.⁹⁵ Normalt vil respekten for pasienten føre til at pleieren viser en viss tilbakeholdenhet i hjelpesituasjonen. Overfor pasienter som ikke er i stand til fullt ut å vurdere sin egen situasjon kan omsorgsfullhet likevel innebære at pleieren må utøve det som er blitt kalt ”svak paternalisme”.⁹⁶ *Imøtekommenhet* eller tilgjengelighet overfor hjelpemottakeren kommer til uttrykk i yrkesnormen om at en pleier ikke skal vise at hun eller han har liten tid.⁹⁷ Med en slik væremåte legger pleieren til rette for at hjelpemottakeren innenfor visse grenser skal kunne gi uttrykk for sin tilstand og sine behov. Dette har betydning utover den aktuelle hjelpesituasjonen fordi det skaper trygghet hos hjelpemottakerne på at de vil kunne få mer hjelp hvis det trengs.⁹⁸

⁹³ Molven (2009) s. 220

⁹⁴ Davies (1998) s. 127 referert i Rønning (2004) s. 88, Martinsen (2003) s. 76, Nortvedt (2008) s. 129, se også Vabø (2007) s. 269

⁹⁵ Nortvedt og Grønseth (2010)

⁹⁶ Martinsen (1990), se også Vabø (2007) s. 38

⁹⁷ Kvamme (2000) s. 112, Vabø (2007) s. 169

⁹⁸ At dette er viktig for hjelpemottakerne framgår av en studie, se Rønning (2004) s. 103

Når det gjelder pleie- og omsorgsoppgaver, er det ofte ikke mulig å skille mellom omsorgsfullhet og faglig forsvarlighet. Dette kan illustreres ved et eksempel der en pleier skal hjelpe en undernært, skrøpelig, eldre pasient med å spise. Dersom pleieren på grunn av høyt tidspress opptrer anspent, utålmodig eller kommanderende og dette fører til at pasienten får i seg for lite mat, er dette et brudd både på lovens krav om faglig forsvarlig pleie og på kravet om omsorgsfull hjelp.

Etter helsepersonelloven § 16 (1) skal arbeidsgiver organisere arbeidet på en slik måte at helsepersonellet blir i stand til å oppfylle kravet om faglig forsvarlig og omsorgsfull hjelp. I vår sammenheng betyr dette at arbeidsgiver har plikt til å vurdere helsearbeideres tidspressnivå i lys av helsepersonellovens krav. Denne vurderingen kommer *i tillegg til* den helsemessige og den sikkerhetsmessige vurdering av tidspresset som arbeidsgiver skal foreta etter arbeidsmiljøloven. Hvorvidt de tre vurderingene vil føre til samme resultat, avhenger av andre faktorer i arbeidssituasjonen.

2.3.3.2 Kan høyt tidspress føre til krenkelse av helsearbeideres integritet?

Etter arbeidsmiljøloven § 4-3 (1) skal arbeidsgiver legge arbeidet til rette slik at ”arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas”. Den delen av bestemmelsen som handler om verdighet kom inn i lovverket i 1995, jfr. aml. 1977 § 12 nr. 2 (4).⁹⁹ Den umiddelbare forhistorien var et ønske om å forby såkalt toppløs servering. Da den gjeldende arbeidsmiljøloven ble vedtatt i 2005, ble bestemmelsen utvidet med et krav om at arbeidsgiveren skal tilrettelegge også for ”integritet”. Dette ble gjort av arbeidslivslovutvalget uten noen forklaring, men departementet antar at arbeidslivslovutvalget ville synliggjøre at bestemmelsen innebærer ”et generelt krav om respekt for arbeidstakers egenverd”.¹⁰⁰

⁹⁹ Lov av 6. januar 1995 nr. 2 om endringer i lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 101

Enkelte arbeidslivsforskere har knyttet integritetsbestemmelsen til helsearbeideres situasjon ved høyt tidspress.¹⁰¹ Spørsmålet her er om det skjer en integritetskrenkelse som faller inn under arbeidsmiljøloven § 4-3 (1) dersom helsearbeidere på grunn av høyt tidspress må handle i strid med egne profesjonelle verdier og faglige standarder. Med helsearbeidere menes det i denne sammenheng særlig den gruppen av helsearbeidere som arbeider med omsorg, pleie, diagnostikk eller behandling i direkte kontakt med hjelpemottakerne.

Ut fra alminnelig språkbruk har begrepet integritet to ulike betydningsnyanser. For det første handler det om å bevare sin autonomi og ikke bli utsatt for invaderende eller nedverdiggende behandling. Denne betydningen overlapper med begrepet verdighet og er også i samsvar med måten integritetsbegrepet ble brukt på i arbeidsretten før det kom inn i arbeidsmiljøloven i 2005. For eksempel har Høyesterett i flere avgjørelser karakterisert videoovervåkning av ansatte som en ulovlig integritetskrenkelse.¹⁰²

Den andre betydningen av integritet handler om å kunne gi uttrykk for og handle i tråd med sin moralske overbevisning. Det er denne betydningen som er aktuell her. Ved vurderingen av om det foreligger en krenkelse av arbeidstakerens moralske integritet er det ifølge juridisk teori ikke tilstrekkelig å bygge på arbeidstakerens egen opplevelse. Den mulige krenkelsen må også vurderes i forhold til en allmenn moralsk norm.¹⁰³ Moralske verdier som avviker betydelig fra den allmenne moralen har ikke samme krav på samfunnets vern. Slik jeg tolker det er begrepet integritetskrenkelse et relativt sterkt uttrykk. Det er først når arbeidet organiseres slik at arbeidstakeren må opptre klart på tvers av det moralsk riktige at det kan sies å foreligge en krenkelse av arbeidstakerens moralske integritet. Dette vil sjelden være tilfelle ved høyt tidspress. Som regel har arbeidstakerne tilstrekkelig handlingsrom til å kunne gjøre en moralsk sett holdbar jobb. Når det gjelder helsearbeidere, er det antagelig nettopp de som opplever mest faglig og moralsk frustrasjon som i størst grad klarer å yte god helsehjelp til tross for det høye tidspresset. Den frustrasjonen og stressreaksjonen som tidspresset medfører kan

¹⁰¹ Grimsmo (2005), Skålid (2007), Thomassen (2008)

¹⁰² Se f. eks. Rt. 2001 s. 668

¹⁰³ Johansen og Stueland (2011) s.159

imidlertid utgjøre en psykisk og fysisk påkjenning som er i strid med arbeidsmiljøloven § 4-1 (2) slik jeg har redegjort for ovenfor i punkt 2.3.1.¹⁰⁴

Det kan for øvrig innvendes at mange andre yrkesgrupper er i en tilsvarende situasjon som helsearbeiderne. For eksempel kan også barnevernsarbeidere og lærere oppleve at høyt tidspress eller stor arbeidsmengde hindrer dem i å gjøre en faglig og moralsk forsvarlig jobb. Det samme gjelder arbeidstakere i helt andre arbeidslivssektorer som håndverkere, saksbehandlere og servicearbeidere for å nevne noen grupper.

2.3.4 Oversikt over rettslige konsekvenser av et lovstridig tidspressnivå

2.3.4.1 Arbeidsgivers aktivitetsplikt

Dersom det avdekkes at arbeidstakere i en virksomhet har et tidspressnivå som er i strid med arbeidsmiljøloven § 4-1 (2) 2. punktum, utløser dette en aktivitetsplikt for arbeidsgiver. Arbeidsgiver har plikt til å sette inn tiltak for å redusere tidspresset til et fullt forsvarlig nivå.

Arbeidsgivers aktivitetsplikt blir utdypet i punkt 2.3.5.

2.3.4.2 Sanksjoner fra Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet er et forvaltningsorgan som har som hovedoppgave å føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av arbeidsmiljøloven blir overholdt, jfr. aml. § 18-1 (1). Etter aml. §§ 18-4 flg. har Arbeidstilsynet kompetanse til å kontrollere virksomhetene og ilegge administrative sanksjoner ved brudd på reglene. Ved uforsvarlig høyt tidspress kan Arbeidstilsynet gi pålegg til arbeidsgiver om å redusere tidspressnivået til et akseptabelt nivå. Dersom pålegget ikke blir fulgt, kan arbeidsgiver ilegges tvangsmulkt, jfr. aml. § 18-7. Ifølge aml. § 18-8 kan Arbeidstilsynet også stanse virksomhetens aktiviteter.

Enkelte spørsmål knyttet til Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet blir drøftet i punkt 2.4.

¹⁰⁴ Se Grimsmo (2005)

2.3.4.3 Straff og erstatning

Brudd på arbeidsmiljøloven eller pålegg gitt i medhold av arbeidsmiljøloven kan straffes med bøter eller fengsel, jfr. aml. § 19-1. Både forsettlige og uaktsomme overtredelser rammes. Den som kan straffes er ”innehaver av virksomhet, arbeidsgiver og den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten”. Ingen av de administrative sanksjonene fra Arbeidstilsynet kan regnes som straff.¹⁰⁵ Straffeforfølgning kan derfor kombineres med sanksjoner fra Arbeidstilsynet uten at dette strider mot forbudet mot dobbeltstraff.¹⁰⁶ I praksis brukes arbeidsmiljølovens straffebestemmelser lite, noe som er blitt kritisert fra juridisk hold.¹⁰⁷

Også arbeidstakere kan straffes med bøter eller fengsel dersom de forsettlig eller uaktsomt overtrer arbeidsmiljølovens bestemmelser, jfr. aml. § 19-2. Det er vanskelig å tenke seg situasjoner der det kan bli aktuelt å straffe arbeidstakere for brudd på regler som skal verne mot høyt tidspres. Unntaket må være arbeidstakere med lederoppgaver som i kraft av lederansvaret blir medansvarlig for lovbruddene i virksomheten.

Det kan spørres om arbeidsgiver kan pådra seg et erstatningsansvar dersom en arbeidstaker blir skadet eller syk og lider økonomisk tap som følge av et lovstridig høyt tidspresnivå. I forbindelse med andre psykososiale arbeidsmiljøproblemer som trakassering på arbeidsplassen, er arbeidstakere blitt tilkjent erstatning. Etter min oppfatning er det logisk og rimelig at også et lovstridig høyt tidspresnivå kan påføre arbeidsgiver et erstatningsansvar. Dette fordrer at de tre grunnleggende vilkårene for erstatning er oppfylt.¹⁰⁸ I praksis kan det bli vanskelig å nå fram med et slikt erstatningskrav, blant annet fordi det må påvises en adekvat årsakssammenheng mellom det høye tidspreset og den skaden eller sykdommen som arbeidstaker har fått.

¹⁰⁵ Johansen og Stueland s. 1039

¹⁰⁶ Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 nr. 1

¹⁰⁷ Jakhelln (2010), Løvstad (2010)

¹⁰⁸ Se Lødrup (1999) s. 62

2.3.5 Nærmere om arbeidsgivers aktivitetsplikt

2.3.5.1 Undersøkelse og vurdering av tidspressnivået

Dersom arbeidsgiver får melding om at arbeidstakere opplever tidspresset som for høyt, har arbeidsgiver plikt til å undersøke saken. Undersøkelsen må tilfredsstillende kravene til forsvarlig saksbehandling.¹⁰⁹ Det betyr at arbeidsgiver må foreta en tilstrekkelig grundig undersøkelse av tidspressnivået, samt dokumentere det som gjøres. Jeg har tidligere omtalt relevante funn fra forskningen om forholdet mellom tidspress, andre arbeidsmiljøfaktorer og helseplager.¹¹⁰ Slik generell kunnskap gir veiledning til hvordan arbeidsgiver kan undersøke og vurdere tidspressnivået i virksomheten. Tidspress er imidlertid delvis et subjektivt fenomen, og den viktigste informasjonen om tidspressnivået og dets helseeffekter må komme fra arbeidstakerne selv. Dette er ikke noe særegent ved tidspress, men kjennetegner de fleste typer psykososiale arbeidsmiljøfaktorer. For at arbeidstakerne skal gi et riktig bilde av tidspressnivået må arbeidsgiver skape et sosialt klima der det oppleves trygt å kritisere arbeidsforholdene. Det må ikke oppfattes som et nederlag at ansatte gir uttrykk for at de ikke mestrer den store arbeidsmengden, og arbeidsgiver må også unngå å vende kritikken mot arbeidstakerne selv. For eksempel er det ikke uvanlig at ansatte i hjemmetjenesten som klager over høyt tidspress får høre at de er for ”snille”, ikke setter tilstrekkelig grenser for hjelpemottakernes ”grenseløse behov”, stiller for høye krav til kvaliteten på eget arbeid osv..¹¹¹ Arbeidsgiver signaliserer da at det er arbeidstakerne det er noe galt med, - ikke arbeidsmiljøet.¹¹² På den annen side er det selvsagt også mulig at arbeidstakere fabrikkerer eller overdriper tidspressproblemet. Av hensyn til begge parter er det derfor nyttig at arbeidsgiver supplerer informasjonen fra arbeidstakerne med en mer objektiv undersøkelse og vurdering av forholdet mellom arbeidstakernes arbeidsmengde og disponibel tid.

Ved risikovurderingen av tidspressnivået på en arbeidsplass er det viktig at arbeidsgiver tar hensyn til individuelle forskjeller mellom arbeidstakerne når det gjelder arbeidsmåte

¹⁰⁹ Pedersen og Einarsen (2011) s. 409 flg.

¹¹⁰ Se punkt 2.3.1.4

¹¹¹ Vabø (2007) s. 205, 231.

¹¹² Enkelte forskere har bidratt til denne holdningen, se f. eks. Kirchhoff (2010), Østby (2011)

og effektivitet. En arbeidsmengde og et arbeidstempo som er fullt forsvarlig for en arbeidstaker kan være helseskadelig for en annen. For øvrig viser jeg til punkt 2.3.1.4 for en utdypning av framgangsmåten ved risikovurderingen.

Selv om resultatet av undersøkelsen og vurderingen av tidspressnivået viser at tidspresset ikke er uforsvarlig, kan ikke arbeidsgiver uten videre slå seg til ro med dette. Ifølge aml. § 4-1 (1) 1. punktum skal det som tidligere nevnt foretas en samlet vurdering av arbeidsmiljøet. Arbeidsgiver må derfor gå videre og undersøke andre relevante faktorer i arbeidsmiljøet. Utvalget av faktorer bør baseres på kjennskap til forholdene i egen virksomhet, arbeidsmiljølovens bestemmelser og forskningsbasert kunnskap. Arbeidstakernes opplevelse av å ha kontroll over egen arbeidssituasjon peker seg her ut som en særlig aktuell faktor. Arbeidstakerne skal etter arbeidsmiljøloven gis mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar, jfr. § 4-2 (2) bokstav c). Slik jeg har redegjort for i punkt 2.3.1.4, har forskning vist at det å ha kontroll over egen arbeidssituasjon har stor helsemessig betydning. Særlig i bransjer der mange ansatte har fått mindre selvbestemmelse og faglig ansvar de siste årene er det viktig å undersøke kontrollfaktoren.

En annen sentral faktor i arbeidsmiljøet er det sosiale klimaet på arbeidsplassen, spesielt graden av sosial støtte. Sosial støtte kan deles inn i fire typer støttende atferd: Emosjonell støtte, instrumentell støtte, informasjonsstøtte og evalueringsstøtte.¹¹³ Forskning har vist at mangel på sosial støtte fra kolleger og nærmeste leder kan forsterke de negative helseeffektene av lav kontroll og høye arbeidskrav i form av for eksempel høyt tidspress.¹¹⁴ Den positive motsatsen til dette er at opplevelsen av å få sosial støtte kan øke arbeidstakernes evne til å mestre en stor arbeidsmengde.

2.3.5.2 Iverksetting av tiltak for å redusere tidspressnivået

Dersom det er fastslått at tidspressnivået strider mot arbeidsmiljølovens krav, har arbeidsgiver plikt til å sette inn tiltak for å redusere tidspresset til et fullt forsvarlig nivå,

¹¹³ Knardahl (1998) s. 227

¹¹⁴ Eiken et al. (2008) s. 35, 54; Knardahl (1998) s. 231-232

jfr. aml. § 4-1 (2) 2. punktum. Loven overlater til arbeidsgiveren å velge tiltak, men det må være en forutsetning at tiltakene kan forventes å føre til den nødvendige reduksjon av tidspressnivået.

Hvis det kun er en eller noen få arbeidstakere som er berørt av tidspressproblemet, kan tiltakene settes inn på et individuelt nivå. Arbeidsmiljøloven har flere bestemmelser som pålegger arbeidsgiver å tilrettelegge arbeidsmiljøet for den enkelte arbeidstaker. Ifølge arbeidsmiljøloven § 4-2 (2) bokstav (b) skal arbeidsgiver organisere og tilrettelegge arbeidet "under hensyn til" den enkelte arbeidstakers arbeidsevne. Overfor arbeidstakere som på grunn av ulykke, sykdom, slitasje e.l. har fått redusert arbeidsevne er arbeidsgivers tilretteleggingsplikt skjerpet, jfr. aml. § 4-6. Bestemmelsene forsterkes av arbeidsmiljøloven § 1-1 bokstav c) som sier at det er et mål å legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon.

En individuell tilnærming til tidspressproblemet kan imidlertid ha uheldige konsekvenser. Dersom arbeidsgiver ønsker å redusere tidspresset for en enkelt arbeidstaker, er det mest effektive tiltaket ofte å redusere arbeidstakerens arbeidsbyrde. Dette kan kollegene oppleve som urettferdig forskjellsbehandling, blant annet fordi det i realiteten gjerne er flere enn den ene arbeidstakeren som opplever at tidspresset er for høyt. I tillegg kan den arbeidstakeren som tiltaket retter seg mot føle seg stigmatisert fordi hun eller han ikke mestrer den store arbeidsmengden. Individuelle tiltak kan derfor paradoksalt nok skape flere arbeidsproblemer enn de løser. Dertil kommer at individuelle tiltak kan ta oppmerksomheten bort fra det generelle arbeidet med å forebygge sykdom og skader som bør være rettet mot alle ansatte, jfr. aml. § 4-1 (2) 1. punktum. Disse ulempene kan være bakgrunnen for at rammedirektivet anbefaler kollektive forebyggingstiltak framfor individuelle forebyggingstiltak, jfr. artikkel 6 nr. 2 bokstav h). En nylig vedtatt nasjonal forskrift om organisering, ledelse og medvirkning har en tilsvarende bestemmelse, jfr. forskriften § 10-1 bokstav b).¹¹⁵

¹¹⁵ FOR 2011-12-06-1355: Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. (Forskriften trer i kraft 1. januar 2013.)

Det mest nærliggende kollektive vernetiltaket ved høyt tidspress er å redusere hver enkelt arbeidstakers arbeidsbyrde. I mange tilfeller er det ikke store reduksjoner i arbeidsmengden som skal til for at arbeidstakerne skal oppleve arbeidshverdagen som overkommelig. Det kan likevel bli nødvendig å øke bemanningen. Et annet vernetiltak er å legge til rette for at arbeidstakerne kan arbeide noe overtid når arbeidsmengden er for stor. En liten forlengelse av arbeidsdagen eller arbeidsuken gir arbeidstakeren mer tid til rådighet, og dermed unngås eller reduseres høyt tidspress. Dette tiltaket drøftes nærmere i punkt 3.2.2.6. Det må understrekes at tiltakene som settes inn skal være adekvate og målrettede. Ved høyt tidspress er det for eksempel sjelden at ergonomiske eller kompetansehevende tiltak er det som trengs. Vanligvis vil heller ikke helsefremmende tiltak som stressmestringskurs, treningstilbud eller lignende være tilstrekkelige.

2.3.5.3 Oppfølging av tidspressnivået

Etter reglene om internkontroll har arbeidsgiver plikt til å følge opp tidspressproblemet og kontrollere at de tiltak som er satt inn har den ønskede effekten på arbeidstakernes tidspressnivå, jfr. aml. § 3-1 (2) bokstav e) og g). Dersom tiltakene ikke har ført til varige forbedringer, må arbeidsgiver iverksette nye tiltak og deretter undersøke effekten av disse. Det er arbeidsgivers ansvar at internkontrollen i virksomheten pågår kontinuerlig.

2.4 Reglene om internkontroll

2.4.1 Oversikt over reglene

Regler om internkontroll ble innført i arbeidsmiljølovgivningen i 1990 ut fra et ønske om å styrke virksomhetenes egen aktivitet for å oppnå et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.¹¹⁶ Et annet formål med internkontrollreglene var å effektivisere myndighetenes muligheter til å føre tilsyn med at arbeidsmiljøreglene overholdes. Hovedreglene om internkontroll finnes i kapittel 3 i arbeidsmiljøloven, samt i internkontrollforskriften¹¹⁷. Reglene er

¹¹⁶ NOU 1987:10 punkt 1.5, NOU 1987:32 punkt 1.2 og 1.3

¹¹⁷ FOR-1996-12-06-1127: Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

nært knyttet til forebyggingstanken som er nedfelt i arbeidsmiljøloven § 4-1 (2) 1. punktum.¹¹⁸ Ved å utøve internkontroll eller systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid som arbeidsmiljøloven kaller det, skal arbeidsmiljøproblemer unngås eller raskt oppdages og fjernes. Internkontroll, systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid og HMS-arbeid brukes her som synonyme begreper.

Internkontrollreglene i arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) er til en viss grad overlappende. En sentral bestemmelse er bokstav c). Her pålegges arbeidsgiver å kartlegge farer og problemer i arbeidsmiljøet og på bakgrunn av dette vurdere risikoforholdene i virksomheten. Risikoforholdene omfatter ikke bare risikoen for helseplager eller skade hos arbeidstakerne, men også risikoen for at virksomheten skader omgivelsene.¹¹⁹ Videre skal arbeidsgiver utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere den risiko som eventuelt er avdekket. Dersom resultatet av risikoundersøkelsen tilsier det, skal arbeidsgiver sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse, jfr. bokstav g). En annen viktig bestemmelse er kravet i bokstav e). Her heter det at arbeidsgiver skal iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge brudd på arbeidsmiljøkravene. Den aktiviteten som foreskrives i bokstav c) og e) skal dokumenteres skriftlig, jfr. internkontrollforskriften § 5 (2) nr. 6 og 7. Ellers har arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) også særbestemmelser knyttet til endring i virksomheten, samt om forebygging og oppfølging av sykefravær, jfr. bokstav d) og f).

Reglene om internkontroll omfatter i tillegg mer formelle krav om fastsetting av mål for HMS-arbeidet, fordeling av HMS-ansvaret, informasjon om og opplæring i HMS-arbeid, samt overvåking av HMS-arbeidet, jfr. aml. § 3-1 (2) bokstav a), b) og h), § 3-5 og internkontrollforskriften § 5.

¹¹⁸ Se også NOU 2004:5 s. 172

¹¹⁹ Arbeidstilsynet (2004), Jakhelln (2006) s. 634

2.4.2 Utilsiktede konsekvenser av internkontrollreglene

2.4.2.1 Fokus på aktiviteter mer enn på resultater

Hensikten med internkontrollen er at den skal bidra til å realisere målet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, deriblant et fullt forsvarlig tidspressnivå.¹²⁰ Her vil jeg reddegjøre for hvordan visse innebygde svakheter ved reglene kan hindre dem i å fungere etter intensjonen.

Som tidligere nevnt har det forebyggende perspektivet en framtreddende plass i arbeidsmiljøloven, noe ikke minst internkontrollreglene bærer preg av. De aktiviteter som påbys i arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) er i stor grad innrettet mot å redusere sannsynligheten for at potensielt helsebelastende arbeidsmiljøproblemer skal oppstå. Reglene regulerer i mindre grad hva arbeidsgiver skal gjøre dersom det er avdekket uforsvarlige arbeidsforhold i virksomheten. Ved brudd på kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø har arbeidsgiver plikt til å iverksette effektive tiltak for å gjenopprette arbeidsmiljøet, men dette kommer ikke klart nok fram verken i kapittel 3 eller 4 i arbeidsmiljøloven. Etter mitt syn har det korrigerende eller gjenopprettende perspektivet fått for liten plass.¹²¹

Et problem som er beslektet med dette er faren for at fokus flyttes bort fra arbeidsmiljøet og over mot *arbeidet med* arbeidsmiljøet. For eksempel er det fullt mulig at en virksomhet utfører mye internkontrollarbeid uten at dette får merkbare effekter på arbeidsmiljøet. Virksomheten gjennomfører da det HMS-arbeidet som er minst forpliktende, nemlig kartlegginger, risikovurderinger, utvikling av avviksmeldingssystemer, skriving av handlingsplaner m.m.. Iverksetting av konkrete tiltak som skal forbedre arbeidsmiljøet er det derimot mindre av, og hvis tiltak settes inn, blir de ikke evaluert. I verste fall er internkontrollen først og fremst rettet mot å produsere dokumenter som oppfyller lovens krav.¹²² En annen fallgrube er at internkontrollarbeidet blir en egen

¹²⁰ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 91

¹²¹ Se Pederen og Einarsen (2011) s. 396

¹²² NOU 2004:5 s. 170, St.meld. nr. 17 (2002-2003) s. 28, Karlsen (2010) s. 68, Pedersen (2002) s. 216

aktivitet i virksomheten som i stor grad lever sitt eget liv atskilt fra og med liten reell betydning for virksomhetens egentlige aktivitet.¹²³

En virksomhet kan altså langt på vei følge internkontrollreglene samtidig som høyt tidspress og andre arbeidsmiljøproblemer vedvarer over lang tid i virksomheten. Arbeidstakere som engasjerer seg i internkontrollarbeid i slike virksomheter ser at arbeidet ikke fører til reelle forbedringer av arbeidsmiljøet. Etter hvert blir de demoraliserte og mister troen på HMS-arbeid.¹²⁴

2.4.2.2 Konsekvensene for Arbeidstilsynets tilsyn med tidspressnivået

Parallelt med at internkontroll ble innført i virksomhetene ble internkontrollbaserte tilsyn innført som en ny tilsynsform i Arbeidstilsynet.¹²⁵ Ved internkontrollbaserte tilsyn kontrollerer Arbeidstilsynet at virksomheten driver internkontroll i samsvar med reglene i lov og forskrift.

Internkontrollbaserte tilsyn omtales i forarbeidene som ”et hovedvirkemiddel i tilsynsarbeidet”.¹²⁶ Arbeidstilsynet skal likevel fortsatt drive med tradisjonelle tilsyn der de kontrollerer at arbeidsmiljøet i virksomhetene er i samsvar med lovens krav. Arbeidstilsynet har dermed fått to regelsett de skal føre tilsyn med: På den ene siden reglene om hvordan arbeidsmiljøet skal være, - på den andre siden reglene om internkontroll og verne- og miljøarbeidet for øvrig. Hvilke konsekvenser får dette for arbeidstakernes reelle vern mot uforsvarlig høyt tidspress?

Dette spørsmålet kan undersøkes ved å se nærmere på tilsynskampanjen God Vakt! som Arbeidstilsynet nylig har gjennomført i 27 av landets sykehus. Tilsynskampanjen foregikk i to faser, hvorav den første ble gjennomført i 2005.¹²⁷ I fase en hadde Arbeidstilsynet et bredt fokus der de undersøkte mange sider ved arbeidsmiljøet. Det

¹²³ NOU 1992:20 s. 118

¹²⁴ Arbeidstilsynet (2006) s. 26, Forsberg et al. (2007) s. 28, Steihaug et al. (2008) s. 43

¹²⁵ St.meld. nr. 17 (2002-2003) s. 27

¹²⁶ Ot. prp. nr. 49 (2004-2005) s. 65

¹²⁷ Arbeidstilsynet (2006) se bl.a. s. 4

ble da konstatert at høyt tidspress var det største arbeidsmiljøproblemet i sykehusene.¹²⁸ Det høye tidspressnivået skyldes ifølge arbeidstakerne at det var ”ubalanse mellom tildelte ressurser og pålagte oppgaver”. Fase to av tilsynskampanjen ble gjennomført i 2008. Arbeidstilsynet skulle da foreta oppfølgingstilsyn for å undersøke om første fase av tilsynskampanjen hadde hatt effekt.

Arbeidstilsynet har offentliggjort tilsynsrapporter og vedtak fra God Vakt!-kampanjen på sine nettsider, noe som kan gi et innblikk i hvordan Arbeidstilsynet fører tilsyn med arbeidstakeres tidspressnivå. Jeg vil bruke et av sykehusene som eksempel. Etter tilsynet i 2005 i kampanjens første fase fikk sykehuset følgende pålegg: ”Risikovurdering av organisatoriske forholds betydning for arbeidsmiljøet og iverksettelse av tiltak”.¹²⁹ Begrunnelsen for pålegget var blant annet at arbeidstakerne i samtlige av sykehusets divisjoner opplevde ”et høyt arbeidspress”.¹³⁰ På bakgrunn av dette skulle en forvente at Arbeidstilsynet i oppfølgingstilsynet i 2008 ville kontrollere om sykehuset hadde foretatt risikovurdering av arbeidspresset og eventuelt iverksatt tiltak for å redusere arbeidspresset. I tilsynsrapporten fra 2008 er arbeidspress imidlertid ikke nevnt. Derimot skriver Arbeidstilsynet at sykehuset har mangelfull ”forståelse av og dokumentasjon på risikovurdering” og ikke i tilstrekkelig grad gjør ”bruk av risikovurderinger i forebyggende HMS-arbeid”. Sykehuset får derfor igjen pålegg om ”Gjennomføring av risikovurderinger”, noe som riktignok også omfatter vurdering av om tiltak skal iverksettes. Faktum er at ingen av de seks påleggene sykehuset får i løpet av hele tilsynskampanjen er rettet mot det konkrete arbeidsmiljøet. Alle påleggene handler om internkontroll. Fire av påleggene er knyttet til risikovurdering og kartlegging, mens de to siste dreier seg om HMS-opplæring og overvåking av internkontrollsystemet.

¹²⁸ Arbeidstilsynet (2006) s. 16, 33

¹²⁹ arbeidstilsynet.no – Om arbeidstilsynet – Satsninger – Kampanjer fra tidligere år – God Vakt! Arbeidsmiljø på sykehus. Følgende tre dokumenter: 1. *Pålegg – Ullevål universitetssykehus HF* (datert 24. juni 2005) 2. *Tilsynsrapport med varsel om pålegg Sykehuskampanjen God Vakt! – Ullevål universitetssykehus HF* (datert 11. sept. 2008) 3. *Vedtak om pålegg - Sykehuskampanjen God Vakt! Ullevål universitetssykehus HF – Ullevål* (datert 27. feb. 2008) [sitert 23. feb. 2011]

¹³⁰ Arbeidstilsynet bruker sannsynligvis arbeidspress og tidspress som tilnærmet synonyme begreper, se Arbeidstilsynet (2006) s. 20

Dersom de refererte dokumentene er representative for Arbeidstilsynets tilsynspraksis, kan det se ut som om Arbeidstilsynet ikke selv tar stilling til om tidspressnivået på en arbeidsplass er fullt forsvarlig. Det Arbeidstilsynet gjør er å identifisere tidspress (eller arbeidspress) som et arbeidsmiljøproblem, men vurderingen av om tidspressnivået er lovstridig og må reduseres, overlates til arbeidsgiver. Arbeidstilsynets oppmerksomhet er først og fremst rettet mot virksomhetens internkontroll. Tanken bak tilsynspraksisen synes å være at bare HMS-kunnskapen og HMS-aktiviteten i virksomheten blir høy nok, så vil de nødvendige arbeidsmiljøforbedringene komme av seg selv.

Dette er lite betryggende. Slik jeg ser det er det avgjørende for arbeidstakernes rettsvern at Arbeidstilsynet som et ledd i sine tilsyn med tidspressnivået foretar en rettslig vurdering av om arbeidstakeres tidspressnivå er i samsvar med lovens krav. Dette forutsetter at Arbeidstilsynet utfører tradisjonelle tilsyn der det er arbeidsmiljøet som er hovedsaken, - ikke internkontrollen. Det sier seg selv at Arbeidstilsynet neppe noen gang vil få ressurser til å føre tilsyn med mer enn en brøkdel av eksisterende virksomheter. I en stor virksomhet vil dessuten en reell kontroll av tidspressnivået nødvendigvis måtte utføres i form av stikkprøver. Etter min mening kan imidlertid slike stikkprøver ha en informativ og korrigerende effekt som strekker seg langt ut over de berørte arbeidstakere og virksomheter.

2.5 Oppsummerende vurdering

Arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet gir arbeidstakere et vern not høyt tidspress som i all hovedsak er godt. Likevel er det en ulempe at tidspress som arbeidsmiljøfaktor er lite synlig både i loven og andre rettskilder. For uinnvidde er det ikke umiddelbart lett å se hvilke av arbeidsmiljølovens bestemmelser som er relevante for tidspress og hvordan disse bestemmelsene forholder seg til hverandre. Dette harmonerer dårlig med omfanget av tidspress som arbeidsmiljøproblem. En annen svakhet ved reglene er at arbeidsgivers plikt til å iverksette tiltak ved uforsvarlig høyt tidspress ikke er klart nok formulert i loven. Det burde også tydeliggjøres at tiltakene i ettertid må evalueres og følges opp.

Hvorvidt reglene om internkontroll styrker rettsvernet mot høyt tidspress er mer usikkert. Det er positivt at reglene pålegger arbeidsgiver å arbeide systematisk og kontinuerlig med arbeidsmiljøspørsmål. Slik internkontrollreglene er utformet og blir praktisert er det likevel en reell fare for at internkontrollen kan bli en nærmest rituell aktivitet som har liten effekt på det konkrete arbeidsmiljøet i virksomheten. På tilsvarende måte kan Arbeidstilsynet i for stor grad bli et ”papirtilsyn” som bruker sine ressurser på å kontrollere internkontrolldokumenter i stedet for å kontrollere arbeidsmiljøet.¹³¹

3 Regler som begrenser arbeidstiden

3.1 Innledning

3.1.1 Begrepene arbeidstid og arbeidsfri

Arbeidstid er ifølge arbeidsmiljøloven § 10-1 (1) ”den tid arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver”. Arbeidsfri er motsatsen til arbeidstid og defineres i arbeidsmiljøloven som ”den tid arbeidstaker ikke står til disposisjon for arbeidsgiver”, jfr. aml. § 10-1 (2).

Arbeidsmiljølovens definisjoner ligger tett opp til arbeidstidsdirektivet artikkel 2 der arbeidstid defineres som ”det tidsrum, hvori arbeidstageren er på arbeidet og står til arbeidsgiverens rådighed under udførelsen av sin beskæftigelse eller sine opgaver i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis”. Arbeidsfri (”hvileperiode”) defineres som det tidsrom som ikke er arbeidstid.

Grensen mellom arbeidstid og arbeidsfri er nærmere definert i norsk og internasjonal rettspraksis.¹³² Blant annet har EU-domstolens avsagt to dommer om såkalt passiv tjeneste som omtales i punkt 3.2.1.2.

¹³¹ Se Løvstad (2010)

¹³² Johansen og Stueland (2011) s. 314 flg.

3.1.2 Hensynene bak arbeidstidsreglene

Hovedhensynet bak lovreguleringen av arbeidstiden er å verne arbeidstakerne mot en arbeidstidsordning som påfører dem og deres nærmeste familie unødige helsemessige og sosiale belastninger.¹³³ Skillet mellom helsemessige og sosiale hensyn er ikke skarpt. Hvis en arbeidstidsordning har negativ effekt på arbeidstakerens sosiale liv, vil dette i neste omgang kunne føre til at arbeidstakeren utvikler helseplager. I visse situasjoner kan helsemessige hensyn likevel komme i konflikt med sosiale hensyn. Dette gjelder for eksempel der arbeidstaker på grunn av lang avstand til arbeidsstedet må bo borte fra hjemmet i arbeidsperiodene. Arbeidstakeren ønsker da ofte å komprimere arbeidstiden slik at fritiden i størst mulig grad kan tilbringes på hjemstedet.

Også sikkerhetshensyn taler for en begrensning av arbeidstiden. Funn fra arbeidslivsforskningen tyder på at både lange arbeidsdager og nattarbeid øker risikoen for arbeidsulykker og feil i arbeidsutførelsen.¹³⁴ Risikoen er riktignok betydelig mindre ved fast nattarbeid enn ved roterende skiftarbeid.

Hensynet til virksomhetenes drift og økonomi kan imidlertid tale for andre arbeidstidsløsninger enn hensynet til helse og sikkerhet. Det samme gjelder behovet for å opprettholde nødvendige samfunnsfunksjoner. Arbeidstidsreglene i arbeidsmiljøloven er et resultat av en avveining mellom disse kryssende hensynene. Hvordan denne avveiningen skal foretas har helt fra starten vært et kontroversielt og politisk ladet tema.¹³⁵

3.1.3 Forsvarlighetskravet gjelder også arbeidstidsordningen

Ifølge arbeidsmiljøloven § 10-2 (1) skal arbeidstidsordningen på en arbeidsplass være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, samt at det skal være mulig å ivareta sikkerhetshensyn. Bestemmelsen får selvstendig betyd-

¹³³ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 151, Ot.prp. nr. 41 (1975-1976) s. 36

¹³⁴ Sigstad Lie et al. (2008) s. 47

¹³⁵ Jakhelln (2006) s. 276

ning dersom de konkrete grenser for arbeidstiden som følger av lovens regler eller avtaler ikke gir arbeidstakeren tilstrekkelig vern.¹³⁶

Arbeidsmiljøloven § 10-2 (1) gjentar nærmest ordrett kravet som stilles i arbeidsmiljøloven § 4-1 (2) 2. punktum. Begge bestemmelser må betraktes som en presisering av lovens hovedkrav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jfr. aml. § 4-1 (1). Arbeidsmiljøloven § 4-1 (2) 2. punktum er drøftet ovenfor i punkt 2.3.1 og 2.3.2.

3.1.4 Hvem gjelder lovens arbeidstidsregler for?

3.1.4.1 Særregler om arbeidstidsreglenes anvendelsesområde

Arbeidsmiljøloven § 10-2 (1), (2) og (4) gjelder for alle arbeidstakere som er omfattet av arbeidsmiljøloven. De øvrige arbeidstidsreglene gjelder for alle arbeidstakere med unntak av arbeidstakere i ledende stilling og arbeidstakere i særlig uavhengig stilling, jfr. § 10-12 (1) og (2). Det framgår av forarbeidene til 1977-loven at det med ”ledende” menes arbeidstakere som innehar klare lederfunksjoner i form av ansvar og myndighet til å treffe selvstendige avgjørelser på virksomhetens vegne.¹³⁷ Ledende arbeidstakere vurderer og avgjør selv behovet for egen arbeidsinnsats. At en arbeidstaker har visse lederfunksjoner er ikke tilstrekkelig til at vedkommende faller utenfor arbeidstidsreglene. I grensetilfeller skal det legges avgjørende vekt på om arbeidstakeren selv kontrollerer egen arbeidstid.

I forarbeidene til gjeldende arbeidsmiljølov uttales det at arbeidstakere i ”særlig uavhengig stilling” omfatter dem som ikke har en ledende stilling som definert ovenfor, men som likevel har overordnede og ansvarsfulle stillinger.¹³⁸ Det er ikke nok at arbeidstakerne kontrollerer egen arbeidstid eller har fleksibel arbeidstid. De må i tillegg ha en tydelig selvstendighet ved at de selv bestemmer hva de skal gjøre og hva som skal delegeres til andre, samt når arbeidet skal gjøres og hvordan arbeidet skal utføres. Prosjektarbeidere er i utgangspunktet omfattet av alle arbeidstidsreglene i arbeids-

¹³⁶ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 315

¹³⁷ Ot.prp. nr. 41 (1975-1976) s. 59

¹³⁸ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 181

miljøloven. For øvrig har Direktoratet for arbeidstilsynet tolket unntaksbestemmelsen relativt snevert.¹³⁹

3.1.4.2 Adgangen til å avtale avvikende arbeidstidsordninger

Arbeidsmiljølovens regler er i utgangspunktet preseptoriske, men loven åpner for at det kan avtales arbeidstidsordninger som avviker fra lovens regler. Slike avtaler kan inngås på tre arbeidstakernivåer: 1) Fagforening på overordnet nivå. 2) Lokal forening. 3) Den individuelle arbeidstaker.

Prinsippet som ligger til grunn for avtalereglene er at dess større avviket er fra lovens normalregler, dess høyere arbeidstakernivå må avtalen inngås på.¹⁴⁰ Dette er basert på en antagelse om at det først og fremst er fagforeninger på overordnet nivå som har den uavhengighet og de ressurser som skal til for fullt ut å kunne ivareta arbeidstakernes interesser i arbeidstidsspørsmål. På det individuelle nivå kan forventninger og press fra arbeidsgiver og kolleger, samt eventuell konkurranse mellom arbeidstakerne innebære en risiko for at det blir inngått uheldige og uønskede arbeidstidsavtaler. Også på det lokale nivå kan press og andre forhold føre til at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til arbeidstakernes helse og velferd.

I tråd med dette er det snevre rammer for hvilke avvik som kan avtales på det individuelle avtalenivået. Til gjengjeld kan fagforeninger på det overordnede nivå inngå tariffavtale som fraviker de fleste av lovens arbeidstidsregler, jfr. aml. § 10-12 (4). Med overordnet nivå menes det her fagforening som har innstillingsrett etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven, det vil si fagforeninger med mer enn 10.000 medlemmer.¹⁴¹

Omfanget av avtalefriheten på det lokale nivå er spesifisert i detaljerte regler i arbeidsmiljøloven og er langt mer begrenset enn på det overordnede avtalenivå. I tariffbundne

¹³⁹ Johansen og Stueland (2011) s. 388

¹⁴⁰ Jakhelln (2006) s. 291

¹⁴¹ Arbeidstvistloven § 11 nr. 1

virksomheter skal lokale avtaler inngås mellom arbeidsgiveren og ”arbeidstakernes tillitsvalgte”, se for eksempel aml. 10-8 (3) 1. punktum. Siden lovens vilkår her er at arbeidsgiver er organisert, er det naturlig å tolke ”arbeidstakernes tillitsvalgte” i disse bestemmelsene som arbeidstakere som er valgt av og blant fagorganiserte arbeidstakere i virksomheten.¹⁴² I virksomheter som ikke er bundet av tariffavtale er det kun adgang til å inngå lokal avtale om situasjoner der avvik fra reglene om døgnhvile og ukehvile er nødvendig for å unngå alvorlige driftsforstyrrelser, jfr. aml. § 10-8 (3) 5. punktum.

Dersom en lokal arbeidstidsavtale er bindende for flertallet av arbeidstakerne i virksomheten, har arbeidsgiveren i de fleste tilfeller *adgang* til å gjøre den gjeldende også overfor øvrige arbeidstakere som utfører arbeid ”av den art avtalen omfatter”, jfr. aml. 10-12 (5). Et annet spørsmål er om den enkelte arbeidstaker, – organisert eller ei, – er *forpliktet* til å følge avtalen om avvikende arbeidstid. Dette avhenger av innholdet i den enkeltes arbeidsavtale, samt av de tillitsvalgtes kompetanse til å forplikte de organiserte arbeidstakerne.¹⁴³

3.1.5 Ansvar for at arbeidstidsreglene blir overholdt

Det framgår klart av loven at overholdelse av arbeidstidsreglene er arbeidsgivers ansvar, jfr. § 2-1. Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av arbeidstidsreglene eller medvirkning til dette kan arbeidsgiveren straffes etter arbeidsmiljøloven § 19-1. Arbeidstidsordninger omfattes for øvrig av internkontrollreglene i arbeidsmiljøloven § 3-1. Det følger av dette at arbeidsgiver blant annet har plikt til kontinuerlig å overvåke og vurdere arbeidstidsordningene, samt iverksette nødvendige tiltak for å redusere eller eliminere eventuell risiko som ordningene medfører.

Arbeidstakere kan ikke straffes for overtredelse av arbeidstidsreglene eller medvirkning til dette, jfr. aml. § 19-2 (4). Arbeidstidsreglene gjelder dessuten kun i forhold til den enkelte arbeidsgiver. Arbeidstakere som har flere arbeidsgivere har likevel et ansvar for at de ikke påtar seg mer arbeid totalt sett enn det som er forsvarlig.

¹⁴² Johansen og Stueland (2011) s. 306

¹⁴³ Jakhelln (2006) s. 297

3.1.6 Oversikt over reglene som behandles

Arbeidsmiljøloven har to hovedgrupper av arbeidstidsregler som tar sikte på å verne arbeidstakerne mot helsemessige belastninger. Den første gruppen er lovens maksimalregler om arbeidstidens lengde. Jeg konsentrerer meg om reglene om arbeidstidens lengde og går i liten grad inn på regler som gjelder lengre tidsrom. Reglene tolkes i punkt 3.2. I siste del av punktet gis det en samlet vurdering av reglene.

Den andre gruppen av regler er de arbeidstidsbestemmelsene som er spesielt rettet mot å sikre arbeidstakernes basale behov for søvn og hvile. Dette er arbeidsmiljølovens regler om nattarbeid, samt reglene om såkalt døgnhvile og ukehvile. Døgnhvile- og ukehvile-reglene fastsetter minimumslengden på den arbeidsfrie perioden mellom arbeidsdagene og arbeidsukene. Disse reglene er særlig aktuelle for arbeidstakere som har skiftarbeid. I forbindelse med nattarbeid kommer jeg også kort inn på arbeidsmiljølovens regler om pauser i arbeidstiden. Denne regelgruppen tolkes og vurderes fortløpende i punkt 3.3.

I punkt 3.4 redegjør jeg kort for rettslige konsekvenser av brudd på arbeidstidsreglene.

3.2 Arbeidstidens maksimale lengde

3.2.1 Den alminnelige arbeidstiden

3.2.1.1 Grensene for den alminnelige arbeidstiden

Arbeidsmiljøloven definerer alminnelige arbeidstid som arbeidstid som ikke er overtid. Loven setter grensen for hvor mye arbeidstakeren kan arbeide i løpet av 24 timer og sju dager, her noe forenklet kalt henholdsvis daglig alminnelig arbeidstid og ukentlig alminnelig arbeidstid. Etter første ledd i arbeidsmiljøloven § 10-4 skal den alminnelige daglige arbeidstiden ikke overstige ni timer, mens den alminnelige ukentlige arbeidstid ikke skal overstige 40 timer. Grensene er de samme for alle yrker uansett arbeidets innhold og grad av belastning, bortsett fra ved arbeid i tunneler og gruver, se arbeidsmiljøloven § 10-4 (5) bokstav b). For arbeidstakere som arbeider turnus eller skift er

grensene lavere, - henholdsvis 38 timer eller 36 timer avhengig av i hvor stor grad arbeidstidsordningen avviker fra ordinær dagtid, jfr. aml. § 10-4 (5) og (6).

De fleste arbeidstakere i Norge er pr. i dag omfattet av avtaler som gir dem en kortere alminnelig arbeidstid enn det arbeidsmiljøloven foreskriver. Ved tariffoppgjøret i 1986 ble den alminnelige ukentlige arbeidstiden fastsatt til 37,5 timer.¹⁴⁴ Fra det samme tidspunktet har også de fleste skift- og turnusarbeidere hatt kortere arbeidstid enn lovens maksimalgrenser.

Arbeidsmiljølovens maksimalregler om den alminnelige arbeidstiden er i utgangspunktet absolutte. Imidlertid gir arbeidsmiljøloven § 10-5 (1) og (2) adgang til at det kan avtales at maksimumsgrensene skal være gjennomsnittlige. Dette betyr at lengden på den enkelte arbeidsdag og den enkelte arbeidsuke kan overskride grensene på henholdsvis ni timer og 40 timer så lenge den *gjennomsnittlige* daglige og ukentlige arbeidstiden ikke overskrider disse grensene. På det individuelle avtalenivå er det ikke adgang til å avtale at den daglige alminnelige arbeidstid skal være lenger enn ni timer, jfr. aml. § 10-5 (1). Derimot kan det på det lokale avtalenivå inngås gjennomsnittsberegningsavtale som innebærer at den alminnelige daglige arbeidstiden er opp til ti timer, jfr. aml. § 10-5 (2).

Når det gjelder den ukentlige alminnelige arbeidstiden, kan det både på det individuelle og det lokale nivå inngås avtale om gjennomsnittsberegning så lenge den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger 48 timer i noen enkeltuke, jfr. aml. § 10-5 (1) og (2). Dette åpner for en viss komprimering av arbeidstiden der arbeidstakeren har lang arbeidstid i noen uker, og deretter tilsvarende kortere arbeidstid i de påfølgende ukene. På det lokale avtalenivået kan det avtales en ytterligere komprimering av arbeidstiden ved at 48-timersgrensen gjennomsnittsberegnes. Arbeidsmiljøloven setter likevel en absolutt grense for den alminnelige ukentlige arbeidstiden ved 54 timer, jfr. aml. § 10-5 (2) siste punktum.

¹⁴⁴ Fougner og Holo (2006) s. 30

Som nevnt kan det på det overordnede avtalenivå inngås avtaler som avviker fra de fleste av arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid. På vegne av sykehusansatte leger har Den norske legeforening inngått tariffavtaler om arbeidstid som kombinerer det overordnede og det individuelle avtalenivået. I overordnede tariffavtaler er det avtalt at sykehusleger kan inngå individuelle arbeidstidsavtaler som innenfor visse rammer avviker fra arbeidsmiljølovens regler. Blant annet kan det avtales at legen skal ta vakter som varer i inntil 19 ”beregnete timer”.¹⁴⁵ Formuleringen ”beregnete timer” refererer til at ikke alle timer i alle beredskapsvakter telles fullt ut som arbeidstid, noe som betyr at vaktene i realiteten er lenger enn 19 timer. De individuelle avtalene skal inngås på frivillig basis. I praksis er det likevel vanskelig for den enkelte lege å la være å inngå slike avtaler, særlig for leger som er ansatt i midlertidige stillinger.¹⁴⁶ Eksemplet viser etter min oppfatning det problematiske i å overlate arbeidstidsregulering til den enkelte arbeidstaker. Videre er det betenkelig at den overordnede tariffavtalen ikke legger noen begrensninger på *hvor ofte* sykehuslegene kan arbeide så lange vakter.

Arbeidsmiljøloven har for øvrig en bestemmelse som gir visse grupper arbeidstakere rett til redusert arbeidstid dersom dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten, jfr. aml. § 10-2 (4). Hvor stor reduksjon som kan kreves, sier loven ikke noe om. Retten gjelder blant annet arbeidstakere som har behov for redusert arbeidstid av helsemessige grunner og arbeidstakere som har fylt 62 år. Uttrykket ”vesentlig ulempe for virksomheten” må tolkes i lys av arbeidstakerens behov for arbeidstidsreduksjonen. Det skal foretas en avveining mellom arbeidsgivers og arbeidstakers interesser.¹⁴⁷ Retten til redusert arbeidstid er i motsetning til de fleste andre arbeidstidsreglene en privatrettslig rettighet.¹⁴⁸ Tvist om denne retten kan bringes inn for tvisteløsningsnemnda, jfr. aml. § 10-13.

¹⁴⁵ Legeforeningen (2011) s. 34-35

¹⁴⁶ Legeforeningen (2011) s. 36

¹⁴⁷ Johanen og Stueland (2011) s. 325

¹⁴⁸ Borgerud (2012)

3.2.1.2 Særregler for beredskapstjeneste og andre former for passiv tjeneste

Arbeidsmiljøloven § 10-4 har særregler for beregningen av arbeidstiden ved såkalt passiv tjeneste. Loven skiller mellom arbeid av ”passiv karakter” og beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet.

Arbeid av ”passiv karakter” er en arbeidsperiode der arbeidstakeren verken har arbeidsoppgaver eller plikt til å vise aktpågivenhet bortsett fra i korte tidsrom.¹⁴⁹ Et eksempel er såkalt hvilende vakt i helse- og omsorgssektoren. For arbeid som helt eller i det vesentlige er av passiv karakter kan den alminnelige arbeidstiden forlenges med inntil halvparten av lengden på de passive periodene, men likevel ikke med mer enn to timer i løpet av 24 timer og ti timer i løpet av sju dager, jfr. 1. punktum i § 10-4 (2). Den alminnelige ukentlige arbeidstiden skal ikke overstige 48 timer.

EU-domstolen har i to dommer fastslått at beredskapstjeneste eller annen såkalt passiv tjeneste i sin helhet skal regnes som arbeidstid dersom arbeidstakeren må oppholde seg på arbeidsstedet.¹⁵⁰ Begge sakene handlet om leger ansatt på sykehus som hadde beredskapsvakt på sykehuset. I C-151/02 (Jäger) skulle andelen aktivt arbeid i gjennomsnitt ikke utgjøre mer enn 49 % av vakten, og legen hadde et eget rom til disposisjon der han blant annet kunne sove. Likevel skulle hele vakten regnes som arbeidstid. Det er vanskelig å se at arbeidsmiljølovens regler om arbeid av ”passiv karakter” harmonerer med disse dommene. Reglene er imidlertid i samsvar med arbeidstidsdirektivets bestemmelse om maksimal ukentlig arbeidstid, jfr. artikkel 6 bokstav b).

Ved beredskapsvakt *utenfor* arbeidsstedet, er hovedregelen i arbeidsmiljøloven at minst 1/5 av beredskapsvakta skal regnes med i den alminnelige arbeidstiden, jfr. § 10-4 (3). Bestemmelsen kan fravikes ved lokal avtale.

¹⁴⁹ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 171

¹⁵⁰ C-151/02 (premiss 27), C-303/98 (premiss 48)

3.2.2 Overtid og samlet arbeidstid

3.2.2.1 Begrepene overtid og merarbeid

Overtidsarbeid er i arbeidsmiljøloven § 10-6 (2) definert som arbeid ut over lovens grenser for alminnelig arbeidstid.

Ved beregningen av om lovens grenser er overholdt må overtid skilles fra merarbeid. Merarbeid er arbeid ut over *avtalt* arbeidstid som ikke overstiger lovens maksimalgrenser for alminnelig arbeidstid.¹⁵¹ Hvis den avtalte daglige arbeidstiden er 5 timer, og arbeidstakeren en dag arbeider 7 timer, har arbeidstakeren etter loven ikke arbeidet overtid, men hatt to timer merarbeid.¹⁵²

3.2.2.2 Vilkårene for overtid og merarbeid

Hovedvilkåret for både merarbeid og overtidarbeid er at det foreligger et ”særlig og tidsavgrenset behov”, jfr. aml. § 10-6 (1). Det framgår av forarbeidene at dette vilkåret er en videreføring av § 49 nr. 1 fjerde ledd i 1977-loven.¹⁵³ Hovedvilkåret er derfor oppfylt blant annet ved uventet arbeidspress og forfall blant arbeidstakerne som forstyrrer virksomhetens drift. Vilkåret er også oppfylt ved mangel på arbeidskraft med spesiell kompetanse som trengs i virksomheten. Det er imidlertid en forutsetning at arbeidsgiver ikke praktiserer overtid som en fast ordning.

Et tilleggsvilkår er at arbeidsgiver, dersom det er mulig, skal drøfte nødvendigheten av overtidarbeidet med arbeidstakernes tillitsvalgte før det iverksettes, jfr. § 10-6 (3). Drøftingsplikten gjelder uansett om det foreligger tariffavtale eller ikke. Begrepet ”tillitsvalgte” må her derfor tolkes utvidende og omfatter også representanter som utpekes av arbeidstakerne.

¹⁵¹ Jakhelln (2006) s. 283

¹⁵² I tariffavtaler regnes merarbeid for *heltidsansatte* vanligvis som overtidarbeid og utløser krav på overtidsbetaling.

¹⁵³ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 318, Ot.prp. nr. 24 (2005-2006) s. 6

3.2.2.3 Arbeidstakers plikt til å arbeide overtid

Arbeidstakeres plikt til å arbeide overtid følger av en antitetisk tolking av arbeidsmiljøloven § 10-6 (10) 1. punktum som gir arbeidstakere rett til å bli fritatt for arbeid ut over avtalt arbeidstid dersom det foreligger helsemessige eller vektige sosiale grunner. I tråd med dette legger juridisk teori til grunn at arbeidstakere har plikt til å arbeide overtid innenfor de rammer som framgår av arbeidsmiljøloven § 10-6 (4) og (8), med mindre arbeidsavtalen gir holdepunkter for en annen løsning.¹⁵⁴

Plikten til å arbeide overtid er på ingen måte uten begrensninger. Arbeidstaker skal fritas for overtidsarbeid hvis arbeidet uten skade kan utsettes eller utføres av andre, jfr. aml. § 10-6 (10) 2. punktum. Videre er det en forutsetning for overtidsarbeidet at det ikke innebærer brudd på kravet i arbeidsmiljøloven § 10-2 (1) om at arbeidstakerne ikke skal utsettes for fysiske eller psykiske belastninger, samt at arbeidstakerne skal kunne ivareta sikkerhetshensyn. Overtidsplikten er dessuten uansett begrenset til ti timer i løpet av sju dager, 25 timer i løpet av fire uker og 200 timer i løpet av 52 uker, jfr. aml. § 10-6 (7) og (4).

Som allerede nevnt har arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven § 10-6 (10) 1. punktum rett til å bli fritatt for merarbeid og overtidsarbeid dersom de ber om dette av helsemessige eller vektige sosiale grunner. Forarbeidene nevner pass av mindre barn og deltakelse i større familiebegivenheter som eksempler på vektige sosiale grunner.¹⁵⁵ Også retten til å bli fritatt for merarbeid og overtidsarbeid er en privatrettslig rettighet. Tvister om rett til fritak etter denne bestemmelsen avgjøres av tvisteløsningsnemnda, jfr. aml. § 10-13.

3.2.2.4 Kan arbeidsgiver ha plikt til å tilrettelegge for overtid?

Det er ikke uvanlig at arbeidsgiver gir en generell instruks om at arbeidstakerne ikke skal arbeide overtid. Som regel skjer dette av hensyn til virksomhetens økonomi. Overtidsarbeid koster mer for virksomheten enn arbeid i den alminnelige arbeidstiden, jfr.

¹⁵⁴ Jakhelln (2006) s. 284, Fougner og Holo (2006) s. 403

¹⁵⁵ Ot.prp. nr. 41 (1975-1976) s. 66

aml. § 10-6 (11). Det kan stilles spørsmål ved om en slik instruks i alle situasjoner er lovlig, for eksempel der arbeidstakernes tidspressnivå er så høyt at det er tvilsomt om det er fullt forsvarlig. En liten forlengelse av arbeidsdagen eller arbeidsuken ved hjelp av overtid kan være en effektiv metode for å redusere tidspresset til et akseptabelt nivå. Arbeidstakeren kan da fordele arbeidsmengden over et noe lengre tidsrom.

I utgangspunktet har arbeidsgiver i kraft av styringsretten adgang til å gi instruks om stans i bruk av overtid. Høyesterett har uttalt at arbeidstakere ikke kan arbeide overtid på eget initiativ uten å innhente arbeidsgivers samtykke.¹⁵⁶ På den annen side er styringsretten begrenset blant annet av den tilretteleggingsplikten som følger av arbeidsmiljøloven §§ 10-2 (1) og 4-1 (2) 2. punktum. Arbeidsgivers har også en aktivitetsplikt på grunnlag av arbeidsmiljøloven § 3-1 (2). Dersom arbeidsgiver har kartlagt, risikovurdert og kontrollert arbeidsmiljøet slik arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) bokstav c) og g) påbyr, skal arbeidsgiver ha fått kjennskap til det høye tidspressnivået blant de ansatte. Arbeidsgiver har da ifølge arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) bokstav e) plikt til å iverksette rutiner for å rette opp og forebygge uforsvarlig høyt tidspress. Dersom det i en slik situasjon ikke settes inn andre effektive tiltak for å redusere tidspresset, kan arbeidsgiver etter min oppfatning ikke gi instruks om at overtid ikke skal brukes.

I samsvar med dette har arbeidsgiver etter mitt syn også plikt til å lage rutiner for at arbeidstakerne kan få overtid registrert og godkjent når arbeidsforholdene tilsier at overtidsarbeid i praksis er uunngåelig. I helse- og omsorgssektoren fører mangel på slike rutiner til at mange arbeidstakere i praksis arbeider gratis overtid.¹⁵⁷

3.2.2.5 Grensene for samlet daglig og ukentlig arbeidstid

Samlet arbeidstid er summen av alminnelig arbeidstid og overtid. Arbeidsmiljøloven setter grenser for samlet arbeidstid i løpet av 24 timer og 7 dager, her noe forenklet kalt samlet daglig arbeidstid og samlet ukentlig arbeidstid. Etter arbeidsmiljøloven § 10-6 (8) skal samlet daglig arbeidstid aldri overstige 13 timer i løpet av 24 timer.

¹⁵⁶ Rt. 1998 s. 1357 (s. 1365)

¹⁵⁷ Helljesen (2011)

Bestemmelsen må ses i sammenheng med kravet om elleve timers døgnhvile i arbeidsmiljøloven § 10-8 (1) som drøftes senere i oppgaven. Ved lokal avtale kan samlet arbeidstid forlenges til inntil 16 timer i løpet av 24 timer, jfr. aml. § 10-6 (9). Vilkåret for en slik avtale er at arbeidstakeren får ”tilsvarende kompenserende hvile” eller annet passende vern. Vilkåret drøftes i punkt 3.2.2.6.

For samlet ukentlig arbeidstid er lovens grense 48 timer, jfr. aml. § 10-6 (8). Denne grensen kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker. Siden beregningsperioden er såpass kort, kan ikke arbeidstakerne jobbe lange arbeidsuker i mer enn i noen få uker. Dette reduserer behovet for å ha en absolutt grense for samlet ukentlig arbeidstid, noe arbeidsmiljøloven heller ikke har. Arbeidstidsdirektivet har en maksimal beregningsperiode på 4 måneder og åpner dermed for større grad av komprimering av arbeidstiden enn arbeidsmiljøloven, jfr. artikkel 16 bokstav b).

3.2.2.6 Kravet om kompenserende hvile eller annet passende vern

I flere av arbeidsmiljølovens bestemmelser er det et vilkår at arbeidstaker skal få ”kompenserende hvileperioder eller, der det ikke er mulig, annet passende vern”, jfr. for eksempel aml. §§ 10-6 (9), 10-8 (3) og 10-12 (4) 2. punktum. Vilkåret som innebærer en gjennomføring av artikkel 17 nr. 2 i arbeidstidsdirektivet, er knyttet til adgangen til å fravike lovens arbeidstidsbestemmelser ved avtale på lokalt eller overordnet nivå. Hensikten med bestemmelsen er å gi arbeidstakeren mulighet til å hente seg inn igjen etter å ha hatt for eksempel en ekstra lang arbeidsdag eller redusert døgnhvile, samt å forhindre flere dager i strekk med store avvik fra lovens normalregler.¹⁵⁸

Med kompenserende hvile menes det arbeidsfri, dvs. tid der arbeidstakeren ikke står til disposisjon for arbeidsgiver. EU-domstolen har i flere dommer slått fast at kompenserende hvile skal gis umiddelbart etter den arbeidsperioden det skal kompenseres for.¹⁵⁹ Videre skal den kompenserende hvilen ”i prinsippet” utgjøre en sammenhengende

¹⁵⁸ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 183

¹⁵⁹ C-151/02 (premiss 94), C-428/09 (premiss 50)

periode som tilsvarer den aktuelle reduksjonen i daglig hvile.¹⁶⁰ Hva som ligger i dette er ikke helt avklart. I juridisk teori nevnes et eksempel der en arbeidstaker med hjemmel i lokal avtale etter arbeidsmiljøloven § 10-6 (9) har arbeidet fra kl. 08.00 til kl. 24.00. Arbeidstakeren skal da ikke gå på arbeid igjen før tidligst kl. 11.00 dagen etter fordi det er først da han har hatt elleve timers arbeidsfri i samsvar med arbeidsmiljøloven § 10-8 (1).¹⁶¹ Det kan innvendes mot en slik tolkning at arbeidstakeren i dette tilfellet egentlig ikke får noe kompensasjon for den ekstra lange vekten. Han får bare de elleve timene arbeidsfri han normalt har krav på etter arbeidsmiljøloven § 10-8 (1).

Alternativet ”annet passende vern” skal kun velges når det ikke er mulig å gi kompensere hvile og arbeidstakeren derfor må møte på arbeid til vanlig tid. Hva som regnes som tilstrekkelig vern er ikke utdypet i lovforarbeidene. Dette må avgjøres etter en konkret vurdering. En nærliggende mulighet er at arbeidstakeren pålegges mindre arbeid enn vanlig og får anledning til å ta flere eller lengre pauser. Eventuelt kan arbeidstakeren få en kompenserende hvileperiode på et senere tidspunkt.¹⁶² Tiltaket bør etter mitt syn ta hensyn til den enkelte arbeidstakers ønsker og behov.

3.2.3 Gir reglene om arbeidstidens lengde godt nok vern?

Arbeidslivsforskning viser at helserisikoen øker allerede når den daglige arbeidstiden overstiger åtte timer. Arbeidstakere med lange arbeidsdager har økt risiko for å få psykiske plager, samt sannsynligvis også økt risiko for muskel- og skjelettplager og hjerte- og karsykdommer.¹⁶³ Også i et sikkerhetsmessig perspektiv er lange arbeidsdager betenkelige. Studier viser at når arbeidstiden overstiger åtte timer øker risikoen for arbeidsulykker og feilhandlinger med rundt 50 %, med en kumulativ effekt utover i arbeidstiden.¹⁶⁴ Ved arbeidstid som overstiger tolv timer er ulykkesrisikoen økt med 100 %. En studie av sykepleiere som arbeidet på sykehus viste at risikoen for å gjøre

¹⁶⁰ C-151/02 (premiss 97)

¹⁶¹ Johansen og Stueland (2011) s. 357

¹⁶² Johansen og Stueland (2011) s. 394-395

¹⁶³ Sigstad Lie et al. (2008) s. 6

¹⁶⁴ Sigstad Lie et al. (2008) s. 47

feil var betydelig økt ved 12,5 timers vakter sammenlignet med vakter som varte i 8,5 timer.¹⁶⁵

Denne forskningen tyder på at arbeidsmiljølovens grenser for arbeidstidens lengde ikke alltid gir alle arbeidstakere et tilstrekkelig vern. Imidlertid tilsier annen kunnskap og allmenn erfaring at de helsemessige og sikkerhetsmessige konsekvensene av lange arbeidsdager varierer betydelig avhengig av arbeidets art, tidspressnivået og andre arbeidsmiljøfaktorer. Også hyppigheten av lange arbeidsdager er et vesentlig moment. Dersom arbeidsgiver i samsvar med arbeidsmiljøloven § 10-2 (1) foretar en konkret og helhetlig vurdering av en arbeidstakers daglige arbeidstid, er arbeidstakerens vern godt nok ivarettatt.

Når det gjelder effekter av lange arbeidsuker, er det forsket mindre på dette spørsmålet. Studier tyder på at risikoen for hjerte- og karsykdommer øker når den ukentlige arbeidstiden overstiger seksti timer.¹⁶⁶ Etter arbeidsmiljølovens regler er det sjelden at arbeidsuken blir så lang, men også ved kortere arbeidsuker er det i et verneperspektiv viktig at arbeidsgiver foretar en forsvarlighetsvurdering av arbeidstakerens ukentlige arbeidstid, jfr. aml. § 10-2 (2).

3.3 Regler som skal ivareta behovet for søvn og hvile

3.3.1 Særregler om nattarbeid

Nattarbeid er i arbeidsmiljøloven definert som arbeid mellom kl. 21.00 og kl. 06.00, jfr. aml. § 10-11 (1). Ved lokal avtale kan nattarbeid defineres på en annen måte så lenge nattarbeidsdefinisjonen omfatter tidsrommet mellom 00.00 og 06.00 og minst åtte av døgnets timer. Av helsemessige grunner er nattarbeid i utgangspunktet forbudt, jfr. aml. § 10-11 (2). Hvis "arbeidets art" gjør nattarbeid nødvendig, er det likevel tillatt. For eksempel kan hensynet til produksjonen eller samfunnets behov gjøre det nødvendig å arbeide om natten.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Rogers et al. (2004) referert i Sigstad Lie et al. (2008) s. 43

¹⁶⁶ Knardahl (2011) s. 281

¹⁶⁷ Ot. prp. nr. 49 (2004-2005) s. 321

Arbeidsmiljøloven har flere bestemmelser om kortere arbeidstid for arbeidstakere som arbeider om natten. Arbeidstakere som ”jevnlige” arbeider mer enn tre timer om natten skal ha en gjennomsnittlig alminnelig arbeidstid, beregnet over fire uker, som ikke overstige åtte timer i løpet av 24 timer, jfr. aml. § 10-11 (5). Vilkåret ”jevnlige” må antas å være oppfylt for arbeidstakere som har nattarbeid som et fast innslag i sin arbeidsplan. Videre skal en arbeidsdag som omfatter mer enn tre nattarbeidstimer aldri vare lenger enn åtte timer dersom arbeidet innebærer ”en særlig risiko eller betydelige fysiske eller psykiske belastninger”, jfr. aml. § 10-11 (6). Det stilles her ikke krav om ”jevnlige” nattarbeid, men det må dreie seg om ekstraordinært krevende arbeidsforhold. Forarbeidene nevner arbeid med tunge psykiatriske pasienter som eksempel.¹⁶⁸

Begge disse bestemmelsene kan fravikes ved lokal avtale, jfr. aml. § 10-11 (8). Det er da hovedregelen om maksimalt ni timer daglig arbeidstid som gjelder. Et vilkår for slike avtaler er at arbeidstakerne sikres kompenserende hvile eller annet passende vern, se drøftingen ovenfor i punkt 3.2.2.6.

Nattarbeid øker risikoen for søvnforstyrrelser og hjerte- og karsykdommer, samt sannsynligvis en rekke andre sykdommer.¹⁶⁹ Også risikoen for arbeidsulykker og feilhandlinger øker.¹⁷⁰ En måte å redusere både helse- og sikkerhetsrisikoen på kan være å gi nattarbeidere mulighet til en kort periode med søvn i arbeidstiden, ofte omtalt som høneblund (power nap). Dette praktiseres på sykehus i Danmark og Sverige.¹⁷¹ Ordningen forutsetter som regel at arbeidstakeren ikke arbeider alene. Ifølge arbeidsmiljøloven har ikke arbeidstakere rett til en lang og sammenhengende pause i arbeidstiden. Når den daglige arbeidstiden er minst åtte timer, har arbeidstakere kun krav på ”til sammen” minst en halv time pause, jfr. aml. § 10-9 (1). Arbeidsmiljøloven har heller ingen særregler om pauser ved nattarbeid. Etter min oppfatning gir ikke arbeidsmiljølovens regler om pauser godt nok vern for arbeidstakere med nattarbeid.

¹⁶⁸ Ot. prp. nr. 49 (2004-2005) s. 321

¹⁶⁹ Sigstad Lie et al. (2008) s. 90, 92; Knardahl (2011) s. 281

¹⁷⁰ Sigstad Lie et al. (2008) s. 47

¹⁷¹ http://www.orapp.no/nyheter/jobb_og_ledelse/powermap/

Etter arbeidsmiljøloven skal arbeidstakere som ”hovedsakelig” arbeider om natten få tilbud om helsekontroll både før tiltredelse og senere med jevne mellomrom, jfr. § 10-11 (7). Formuleringen ”hovedsakelig” skal ifølge forarbeidene tolkes med utgangspunkt i en heltidsstilling.¹⁷² Reelle hensyn taler for at en halv nattevaksstilling bør være tilstrekkelig for å fylle vilkåret. Dersom nattarbeidet fører til helseplager, kan arbeidstakere ha rett til å bli overflyttet til dagarbeid, jfr. aml. § 10-2 (2). Forutsetning er at dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten.

3.3.2 Reglene om døgnhvile

Forskning tyder på at mennesker trenger ca 11 timer hvile i døgnet for å restituere seg etter en arbeidsdag.¹⁷³ Dette behovet ivaretas av arbeidsmiljølovens krav om at arbeidstakere skal ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer (døgnhvile), jfr. § 10-8 (1). Den arbeidsfrie perioden skal plasseres mellom to hovedarbeidsperioder, noe som vanligvis betyr mellom to arbeidsdager. Regelen er i samsvar med artikkel 3 i arbeidstidsdirektivet. Det er ikke umiddelbart klart hvordan 24-timersperioden skal beregnes, men den mest nærliggende tolkningen er at perioden begynner å løpe på det tidspunkt arbeidstakeren kommer på arbeid.¹⁷⁴

På det lokale nivå kan det inngås avtale om å redusere den arbeidsfrie perioden ned til åtte timer, jfr. aml. § 10-8 (3). Grensen på åtte timer må ses i sammenheng med aml. § 10-6 (9) som gir adgang til å inngå lokal avtale om en samlet arbeidstid på inntil 16 timer i løpet av 24 timer. Slik avtale kan bare inngås dersom arbeidstaker sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller annet passende vern. Innholdet i dette vilkåret er drøftet ovenfor i punkt 3.2.2.6.

Det er særlig ved skiftarbeid at døgnhvilen kan bli kortere enn elleve timer. Arbeidstidsdirektivets artikkel 17 nr. 4 gir eksplisitt adgang til å gjøre unntak fra døgnhvilekravet

¹⁷² Ot. prp. nr. 49 (2004-2005) s. 322

¹⁷³ Torbjörn Åkerstedt 1995, 2001 referert i NOU 2004:5 s. 235

¹⁷⁴ Johansen og Stueland (2011) s. 363

på elleve timer ved skiftarbeid ”each time the worker changes shift”, dvs. for eksempel mellom kveldsskift og dagskift. En skiftkombinasjon som gir redusert døgnhvile kalles springskift.¹⁷⁵ En vanlig type springskift er at arbeidstakeren arbeider kveldsskift en dag med dagskift den påfølgende dagen. Dette er et såkalt ubiologisk skift, det vil si en skiftkombinasjon som roterer mot klokka, noe som regnes som mer helsebelastende enn en skiftkombinasjon som roterer med klokka. Slike springskift er svært utbredt i helse- og omsorgssektoren. For eksempel kan sykepleiere ha en todelt turnusordning der de har dagvakt som starter kl. 07.30 dagen etter at de har arbeidet kveldsvakt fram til kl. 22.30. De får da en døgnhvile på kun 9 timer, altså to timer mindre enn lovens hovedregel. Etter et slikt springskift har sykepleieren enten dagvakt, kveldsvakt eller en fridag. I alle disse tilfellene er kravet om kompenserende hvile oppfylt, men jeg har vanskelig for å se at det i særlig grad reduserer helsebelastningen ved springskift. Leger som arbeider på sykehus har for øvrig en tariffavtale på overordnet plan som åpner for individuelle avtaler om døgnhvile på kun 8 timer.¹⁷⁶

Springskift medfører i de fleste tilfeller at arbeidstakeren får for lite søvn. Det er vel-dokumentert at dette har negative helseeffekter.¹⁷⁷ På denne bakgrunn er det overraskende at den utbredte bruken av springskift i helse- og omsorgssektoren er så lite diskutert. Etter mitt syn burde loven i det minste innføre begrensninger når det gjelder hyppigheten av springskift.

3.3.3 Reglene om ukehvile

Arbeidsmiljøloven har også bestemmelser som skal sikre at arbeidstakerne med jevne mellomrom får en lengre friperiode. Ifølge arbeidsmiljøloven § 10-8 (2) skal arbeidstakere ha en sammenhengende arbeidsfri periode på minimum 35 timer i løpet av sju dager. Ordlyden i § 10-8 (2) er ikke entydig når det gjelder hvilket starttidspunkt som skal velges ved beregningen av den arbeidsfrie perioden. Arbeidstilsynet legger til grunn at sjudagersperioden starter mandag kl. 00.00 og varer til søndag kl. 24.00

¹⁷⁵ NOU 2008:17 s. 106

¹⁷⁶ Legeforeningen (2011) s. 34-35

¹⁷⁷ Knardahl (2011) s. 281, NOU 2004:5 s. 235

dersom ikke noe annet er avtalt mellom partene.¹⁷⁸ Fra et vernesynspunkt er denne beregningsmåten uheldig fordi kravet om ukehvile da kan oppfylles ved at ukehvilen plasseres i hver ende av to sjudagersperioder. Arbeidstakerne vil i så fall arbeide tolv dager i strekk uten fri. Vernehensyn taler derfor for at sjudagersperioden starter hver gang arbeidstakeren kommer på arbeid etter å ha hatt minimum 35 timers hvile. Med en slik beregningsmåte blir det ikke mulig å komprimere arbeidstiden i samme grad som beskrevet ovenfor.

På det lokale nivå kan det avtales at ukehvilen reduseres ned til 28 timer, jfr. aml. § 10-8 (3). Vilkåret er at arbeidstaker sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller annet passende vern, se punkt 3.2.2.6.

Så vidt jeg kjenner til finnes det ikke forskning som har påvist negative helseeffekter av redusert ukehvile. På bakgrunn av dette synes arbeidsmiljølovens bestemmelser om ukehvile å gi et tilstrekkelig vern, forutsatt at den arbeidsfrie perioden plasseres mellom de to sjudagersperiodene som beskrevet ovenfor.

3.4 Kort om rettslige konsekvenser av brudd på arbeidstidsreglene

Arbeidstilsynet er det forvaltningsorganet som fører tilsyn med at virksomhetene følger arbeidstidsreglene, jfr. aml. § 18-1 (1). Arbeidsmiljøloven legger til rette for Arbeidstilsynets kontroll gjennom bestemmelser blant annet om arbeidsplan, oversikt over arbeidstiden og opplysningsplikt, jfr. aml. §§ 10-3, 10-7, 18-5. Ved brudd på arbeidstidsreglene kan arbeidsgiver få pålegg om å sørge for å rette opp i forholdet, jfr. aml. § 18-6. Dersom pålegget ikke følges, kan virksomheten ilegges tvangsmulkt etter arbeidsmiljøloven § 18-7. Arbeidstilsynet kan også stanse aktiviteten i virksomheten, jfr. aml. § 18-8.

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av arbeidstidsbestemmelsene kan medføre straff for arbeidsgiver i form av bøter eller fengsel, jfr. aml. § 19-1. I tillegg til de som omfattes av arbeidsgiverbegrepet kan også ”innehaver av virksomhet” pådra seg et

¹⁷⁸ Johansen og Stueland (2011) s. 364

straffansvar etter denne bestemmelsen. Det er ikke uvanlig at Arbeidstilsynet politianmelder grove brudd på arbeidstidsreglene. Dette skjedde for eksempel i Adecco-saken fra vinteren 2011 der det blant annet kom fram at pleiere ved et sykehjem arbeidet opptil 84 timer i uka.¹⁷⁹ Også Trondheim kommune ble politianmeldt da det et år ble avdekket en rekke brudd på arbeidstidsreglene, deriblant ca 2000 tilfeller der ansatte i pleie- og omsorgssektoren hadde arbeidsdager som overskred grensen på 13 timer.¹⁸⁰

For øvrig kan brudd på arbeidstidsreglene også utløse lønnskrav fra berørte arbeidstakere. I Adecco-saken ble det i ettertid utbetalt store beløp i overtidsgodtgjørelse.

4 Hovedkonklusjoner

Arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet gir arbeidstakere i utgangspunktet et godt vern mot høyt tidspress. Problemene er først og fremst knyttet til etterlevelsen av og eventuelt kunnskapen om lovens bestemmelser, noe som igjen kan ha sammenheng med lovens utforming. Fraværet av tidspress og beslektede fenomener både i arbeidsmiljøloven og andre rettskilder står i påfallende kontrast til omfanget og konsekvensene av høyt tidspress i arbeidslivet. En årsak til dette fraværet kan være at tidspress betraktes som noe ”alle” arbeidstakere er rammet av. Man overser da at enkelte yrker og sektorer er betydelig mer utsatt for høyt tidspress enn andre.

Slik jeg ser det vil arbeidstakeres rettslige vern mot høyt tidspress styrkes dersom tidspress direkte eller indirekte blir eksplisitt regulert i arbeidsmiljøloven på linje med enkelte andre psykososiale arbeidsmiljøfaktorer. Utenlandsk lovgivning viser at dette er mulig. Den finske arbeidsmiljøloven fra 2002 har en bestemmelse som pålegger arbeidsgiver å tilpasse arbeidsmengden til arbeidskraftressursene i virksomheten.¹⁸¹ En

¹⁷⁹ Gedde-Dahl (2011)

¹⁸⁰ Ringseth (2011)

¹⁸¹ NOU 2004:5 s. 46. Det tas forbehold om at loven kan være endret.

annen lovendring som ville styrket vernet er at arbeidsgivers aktivitetsplikt ved lovstridige arbeidsmiljøforhold framgikk klarere av loven.

Hvorvidt internkontrollreglene i arbeidsmiljøloven styrker arbeidstakeres rettsvern mot høyt tidspress, avhenger av hvordan de blir praktisert. Dersom Arbeidstilsynets først og fremst kontrollerer virksomhetens internkontrollsystem i stedet for virksomhetens konkrete arbeidsmiljø, bidrar dette ikke til å styrke rettsvernet. I praksis overlates da forsvarlighetsvurderingen av tidspressnivået til arbeidsgiver. Etter min mening er det avgjørende for arbeidstakernes rettslige vern at Arbeidstilsynet utøver en reell kontroll med tidspressnivået i virksomhetene.

I motsetning til reglene som verner mot uforsvarlig høyt tidspress er arbeidstidsreglene i arbeidsmiljøloven godt utbygde og har i en årrekke vært gjenstand for stor oppmerksomhet fra lovgiver. Fra et helsemessig perspektiv gir lovens maksimalregler om arbeidstidens lengde et tilstrekkelig vern dersom arbeidsgiver foretar den forsvarlighetsvurderingen av arbeidstiden som loven krever. Mer problematiske er reglene som skal ivareta arbeidstakernes behov for søvn og hvile. Til tross for at regelen om elleve timers døgnhvile medisinsk sett er en av de best begrunnede arbeidstidsreglene, åpner loven likevel for at det kan inngås lokal avtale om springskift som en fast ordning i virksomheten. Det settes heller ingen grense for hyppigheten av slike springskift. Også retten til pauser i arbeidstiden er for svak i arbeidsmiljøloven, særlig ved nattarbeid. For å redusere helserisikoen ved nattarbeid burde arbeidstakere som jevnlig arbeider om natten ha rett til minst en halvtimes sammenhengende pause der de også får mulighet til å sove.

5 Kilder

5.1 Lovgivning og konvensjoner

Lover

1927	Lov av 5. mai 1927 nr 1 om arbeidstvister (<i>arbeidstvistloven</i>)
1956	Lov av 7. desember 1956 nr. 2 om arbeidervern (opphevet) (<i>1956-loven</i>)
1977	Lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (opphevet) (<i>1977-loven</i>)
1980	Lov av 13. juni 1980 nr. 42 om leger (opphevet) (<i>legeloven</i>)
1999	Lov av 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (<i>helsepersonelloven</i>)
2001	Lov av 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m. (<i>helseforetaksloven</i>)
2005	Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (<i>arbeidsmiljøloven</i>) (<i>aml.</i>)

Forskrifter

FOR-1986-03-21-745	Forskrift om arbeidsmiljølovens anvendelse på virksomhet i jordbruk og skogbruk som ikke sysselsetter arbeidstaker
FOR-1996-12-06-1127	Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (<i>internkontrollforskriften</i>)
FOR-2005-07-05-715	Forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem
FOR-2005-07-05-716	Forskrift om husarbeid, tilsyn og pleie i privat arbeidsgivers hjem eller hushold
FOR-2005-12-16-1567	Forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper
FOR-2011-12-06-1355	Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. (<i>forskriften trer i kraft 1. januar 2013</i>)

EU-direktiver

- Rdir 89/391/EØF Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (*rammedirektivet*)
- EP/Rdir 2003/88/EF Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (*arbejdstidsdirektivet*)

Konvensjoner

Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma, 1950 (*Den europeiske menneskerettskonvensjon – EMK*)

5.2 Rettspraksis

Norsk rettspraksis

Rt. 1998 s. 1357

Rt. 2000 s. 1602

Rt. 2001 s. 668

TAHER-2005-182733 (Lovdata Online)

Praksis fra EU-domstolen

C-303/98 (Dom 3. oktober 2002) (*SIMAP*)

C-151/02 (Dom 9. september 2003) (*Jäger*)

C-428/09 (Dom 14. oktober 2010) (*Union Syndicale Solidaires Isère*)

5.3 Forarbeider og stortingsmeldinger

NOU 1987:10 *Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet*

NOU 1987:32 *Internkontroll i virksomhetenes og tilsynsorganenes arbeide med arbeidsmiljø og sikkerhet*

NOU 1992:20	<i>Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle</i>
NOU 2004:5	<i>Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst</i>
NOU 2008:17	<i>Skift og turnus - gradvis kompensasjon for ubekvem</i>
NOU 2010:13	<i>Arbeid for helse. Sykefravær og utstøting i helse- og omsorgssektoren</i>
Ot.prp. nr. 3 (1975-1976)	<i>Om lov om arbeidervern og arbeidervern m.v.</i>
Ot.prp. nr. 41 (1975-1976)	<i>Om arbeidstid, oppsigelsesvern, arbeidstilsyn m.v. i lov om arbeidervern og arbeidsmiljø</i>
Ot.prp. nr. 13 (1998-1999)	<i>Om lov om helsepersonell m v (helsepersonelloven)</i>
Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)	<i>Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)</i>
Prop. 130 L (2010-2011)	<i>Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)</i>
St.meld. nr. 17 (2002-2003)	<i>Om statlige tilsyn</i>

5.4 Litteratur

- Arbeidstilsynet. *Veiledning om organisering og tilrettelegging av arbeidet – fulltekst.* arbeidstilsynet.no, 2004
- Arbeidstilsynet. *Arbeidsmiljø i sykehus.* Hovedprosjektrapport, Del I Ekstern del, fra kampanjen ”God Vakt!” i sykehus, 2006
- Arbeidstilsynet. *Hjemmetjenesten – døgnåpen, tidløs og slitesterk. Tanker og tall etter fem år med Rett Hjem.* Prosjektrapport fra kampanjen ”Rett Hjem” i hjemmetjenesten, 2008
- Befring, Anne Kjersti Befring og Bente Ohnstad. *Kommentar til helsepersonelloven. Note 13 til helsepersonelloven § 4.* [sitert 14. november 2011]
- Bolstad, Bente. *For liten tid til sikkerhetsjekk.* (www.ytf.no/nyhetsarkiv) 26. april 2011
- Borgerud, Ingeborg Moen. *Kommentar til arbeidsmiljøloven. Note 278 til Kapittel 10. Arbeidstid.* (innledningen til kapittelet) Gyldendal Rettsdata [sitert 21. april 2012]
- Bråten, Mona, Rolf K. Andersen og Jørgen Svalund. *HMS-tilstanden i Norge 2007.* Fafo-rapport 2008: 20
- Børtnes, Turid. *Stress koster europeisk arbeidsliv milliarder.* Arbeidsmiljø nr. 7, 2002.

- <http://www.arbeidsmiljo.no/xp/pub/hoved/tidsskrift/temaer/stress/139326?pp=1>
- Eiken, Trine, Tore Tynes, Tom Kristian Grimsrud, Tom Sterud og Steinar Aasnæss. *Psykososialt arbeidsmiljø. Delrapport*. STAMI-rapport nr. 11/2008. Oslo, Statens arbeidsmiljøinstitutt
- Elstad, Lotta og Magnus E. Marsdal. *ISS-metoden. Outsourcing og arbeidsmiljø ved hoteller i Oslo-området*. Rapport nr. 2 - 2010. Oslo, Manifest, senter for samfunnsanalyse
- Enehaug, Heidi og Gamperiene, Mige. *Nærtransportssjåførenes arbeidsdag. En undersøkelse blant sjåførere i Oslo, Bergen og Trondheim*. AFI-rapport nr. 2/2010. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet
- Evju, Stein. *Arbeidsrett og styringsrett - et perspektiv*. Arbeidsrett og arbeidsliv. Bind 1, s. 3-32, 2003
- Figved, Steinar. *Steinar (86) må dusje på 15 minutter*. www.tv2.no Publisert 29. og 30. november 2010
- Forsberg, Ellen-Marie, Christin Thea Wathne, Bjørg Aase Sørensen og Mige Gamperiene. *Evaluering av tilsynsmetodikken i Arbeidstilsynets God Vakt!-kampanje*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet, 2007
- Fougner, Jan og Lars Holo. *Arbeidsmiljøloven. Kommentartutgave*. Oslo, Universitetsforlaget, 2006
- Gedde-Dahl, Siri. *Paddeflat Adecco-sjef*. I: Aftenposten, 4. mars 2011
- Gravseth, Hans Magne. *Arbeidsskader og arbeidsrelaterte helseproblemer*. STAMI-rapport nr. 4/2010. Oslo, Statens arbeidsmiljøinstitutt
- Grimsmo, Asbjørn. *Arbeidsmiljø og integritet*. Arbeidervern, 24. juni 2005, arbeidstilsynet.no
- Grimsmo, Asbjørn og Bjørg Aase Sørensen. *Nullpunktsundersøkelse i sykehus*. AFI-notat 8/04. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet
- Helljesen, Vilde. - *Lege ble skviset ut fordi hun ikke ville jobbe mer enn 80 timer i uken*. Intervju med Hege Gjessing. www.nrk.no/nyheter/norge/1.7513729 [sitert 23. februar 2011]
- Jakhelln, Henning. *Oversikt over arbeidsretten*. 4. utg.. Oslo, Damm, 2006
- Jakhelln, Henning. *Lovløse tilstander? Forslag fra Henning Jakhelln vedrørende håndhevelse av Arbeidsmiljøloven*. Politisk anbefaling nr. 1 – 2010, Manifest, senter for samfunnsanalyse

- Johansen, Atle Sønsteli og Einar Stueland (red.). *Arbeidsmiljøloven. Kommentarer og praksis*. Oslo, Gyldendal, 2011
- Karlsen, Geir R.. *Det regulerte arbeidsmiljø*. Oslo, Universitetsforlaget, 2010
- Kirchhoff, Jörg. *De skjulte tjenestene – om uønsket atferd i offentlige organisasjoner*. Dissertation, Karlstad University Studies, 2010
- Kjønstad, Asbjørn. *Helserett- pasienters og helsearbeideres rettsstilling*. 2. utg..Oslo, Gyldendal, 2007
- Knardahl, Stein. *Kropp og sjel. Psykologi, biologi og helse*. Oslo, Universitetsforlaget, 1998
- Knardahl, Stein. *Arbeid, stress og helse*. I: Ståle Einarsen og Anders Skogstad (red.). *Det gode arbeidsmiljø. Krav og utfordringer*. 2. utg.. Bergen, Fagbokforlaget, 2011
- Kvamme, Eli Merethe. *Ærefult arbeid og hellig trøtthet. En undersøkelse om trøtthet blant hjemmehjelpere og sykepleiere*. Hovedoppgave i sosiologi, Universitetet i Oslo, 2000
- Legeforeningen. *Arbeidsmiljø i sykehus. En veileder for tillitsvalgte og medlemmer*. Oslo, Den norske legeforeningen, 2011
- Løvstad, Mats. *Papirtilsyn og løskrutt*. Intervju med Henning Jakhelln. Tidsskriftet *Arbeidsmiljø* nr. 04/2010,
<http://www.arbeidsmiljo.no/xp/pub/hoved/tidsskrift/temaer/arbeidsmiljolooven/hennin-g-jakhelln-om-amls-utvikling-og-mangler>
- Martinsen, Kari. *Omsorg i sykepleien – en moralsk utfordring*. I: Karen Jensen (red): *Moderne omsorgsbilder*. Oslo, Gyldendal, 1990
- Martinsen, Kari. *Omsorg, sykepleie og medisin*. 2. utg.. Oslo, Universitetsforlaget, 2003
- Mehlum, Ingrid Sivesind. *Tidspress på helsa løs*. *Arbeidervern*, 29. september 2004, arbeidstilsynet.no
- Meyer, Jens Z.. *Bestemmer over tida – og plagene*. Intervju med Jørgen Winkel. *Arbeidervern*, 7. mars 2003, arbeidstilsynet.no
- Moe, Dagfinn. *Bussjåførers opplevelser og vurderinger av sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø i bussbransjen*. SINTEF-rapport STF50 A06053. Trondheim, SINTEF Teknologi og samfunn, 2006
- Molven, Olav. *Helse og jus. En innføring for helsepersonell*. 6. utg.. Oslo, 2009
- Nielsen, Ruth. *Arbeidsmiljøret*. 3. utg.. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004

- Nortvedt, Per. *Sykepleiens grunnlag – historie, fag, etikk*. 2. utg.. Oslo, Universitetsforlaget, 2008
- Nortvedt, Per og Randi Grønseth. *Klinisk sykepleie – funksjon og ansvar*. I: *Klinisk sykepleie* 1. 4. utg.. Oslo, Gyldendal, 2010
- Næss, Sturle. *I tøffeste laget? Dokumentasjonsrapport om arbeidssituasjonen til ansatte i pleie- og omsorgstjenesten*. Rapport nr. 9, 2003. Bergen, Rokkansenteret
- Opinion. *Arbeidsmiljø i hjemmetjenesten: Nullpunktsundersøkelse i forbindelse med kampanjen Rett Hjem*. Konsulenter: Rolf K. Andersen og Idar Eidset. 2003
- Panagiotaki, Else. *Adjø Felicia. Hjemmesykepleier i det rike Norge*. Oslo, Spartacus, 2009
- Pedersen, Harald. *Arbeidsmiljøloven § 12 og psykososialt arbeidsmiljø*. Oslo, Tiden, 2002
- Pedersen, Harald. *Arbeidsmiljøloven, lovkommentar. Note 8 til arbeidsmiljøloven § 4-1*. arbeidsrett.no (digitalversjonen) [sitert 21. mars 2012]
- Pedersen, Harald og Ståle Einarsen. *Arbeidsmiljøloven som rettessnor for det psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøet*. I: Ståle Einarsen og Anders Skogstad (red.). *Det gode arbeidsmiljø. Krav og utfordringer*. 2. utg.. Bergen, Fagbokforlaget, 2011
- Rasmussen, Bente. *Hjemmesykepleien som grådig organisasjon. Makt og ansvar i desentraliserte organisasjoner*. Tidsskrift for samfunnsforskning. s. 38-56, 2000
- Ringseth, Birger. *Anmeldt for lovbrudd innen eldreomsorgen*. www.aftenposten.no/nyheter/iriks 8. september 2011
- Rønning, Elisabeth. *"Helsearbeidere" – tøffe kvinner i deltidssjobber*. Samfunnsspeilet. Oslo, Statistisk sentralbyrå, 2010
- Rønning, Rolf. *Omsorg som vare? Kampen om omsorgens sjel i norske kommuner*. Oslo, Gyldendal, 2004
- Sigstad Lie, Jenny-Anne, Egil Gulliksen, Rita Bast-Pettersen, Marit Skogstad, Tore Tynes og Anthony S. Wagstaff. *Arbeidstid og helse. En systematisk litteraturstudie*. STAMI-rapport nr. 21/2008. Oslo, Statens arbeidsmiljøinstitutt
- Skogstad, Anders og Einarsen, Ståle. *Stressteori som perspektiv på psykososialt arbeidsmiljø*. Tidsskrift for Norsk Psykologforening. Årg. 31, s. 944-954, 1995
- Skogstad, Anders, Stein Knardahl, Kari Lindström, Anna-Liisa Elo, Margareta Dallner, Francesco Gamberale, Vesa Hottinen og Elsa Ørhede. *Brukerveiledning QPSNordic*.

- Nordisk spørreskjema for sosiale og psykologiske faktorer i arbeid.* STAMI-rapport nr. 2/2001. Oslo, Statens arbeidsmiljøinstitutt
- Skålid, Jon Olav. *Det går på integriteten løs.* forskning.no, 14. september 2007
- Steihaug, Sissel, Trond Harsvik, Jan-W. Lippestad og Nils Bringager. *Kartlegging og risikovurdering av HMS i hjemmetjenesten i bydelene i Oslo kommune.* SINTEF-rapport A8277. SINTEF Helse, 2008
- Thomassen, Ole Jacob. *Å gjøre en god nok jobb – er det å kreve for mye?*
24. januar 2008, sykepleien.no
- Tynes, Tore, Trine Eiken, Tom Kristian Grimsrud, Tom Sterud og Steinar Aasnæss. *Arbeidsmiljø og helse – slik norske yrkesaktive opplever det. Hovedrapport.* Oslo, STAMI-rapport nr. 16/2008. Oslo, Statens arbeidsmiljøinstitutt
- Ulven, Bente Løvli. *Arbeidsmiljøloven, lovkommentar. Innledning til Kapittel 10: Arbeidstid.* arbeidsrett.no (digitalversjonen) [sitert 30. mars 2011]
- Vabø, Mia. *Organisering for velferd.* NOVA-rapport nr. 22/2007
- Vabø, Mia. *Omsorgshverdag i Norden – arbeidsgleder, travelhet, ansvarspress. I: Aldring og livsløp.* Nr. 4, 2008 http://www.nova.no/asset/3534/1/3534_1.pdf
- Wergeland, Ebba. *Avviksmelding nytteløs hvis selve problemløsningen strykes av budsjettet.* Arbeidervern, 12. februar 2010, arbeidstilsynet.no
- Ytre-Arna, Sven. *Kommentar til arbeidsmiljøloven. Note 51 til arbeidsmiljøloven § 2-3 (2) bokstav b).* Gyldendal Rettsdata [sitert 15. november 2011]
- Østby, Bjørn Arild. *Snille arbeidstakere blir utnyttet.* Intervju med Jörg Kirchhoff, publisert 23. februar 2011, sykepleien.no

5.5 Elektroniske kilder - nettsteder

arbeidstilsynet.no [sitert 12. april 2012]

regelhjelp.no [sitert 14. april 2012]

orapp.no http://www.orapp.no/nyheter/jobb_og_ledelse/powernap/ (Økonomisk rapportes nettsider 29. mai 2005) [sitert 12. april 2012]

