

Arbeidstilsynet
Postboks 4720 Torgard
7468 Trondheim

Vår dato: 15.09.2017
Deres dato: 29.05.2017
Vår referanse: COS

Høringssvar – forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til Arbeidstilsynets høringsbrev 29. mai 2017 med høringsfrist 15. september 2017.

Dette høringssvaret er utarbeidet i samarbeid med NHOs landsforeninger.

1. Innledning

NHO ønsker å komme med synspunkter på endringene som foreslås i forskrift av 6. desember 2011 nr. 1355 om organisering, ledelse og medvirkning når det gjelder ny § 14-8. Den nye bestemmelsen inneholder en eksempelliste over skadetyper som faller inn under begrepet "alvorlig skadet".

Øvrige forslag til endringer i ovennevnte forskrift, samt forslag til endringer i forskrift av 6. desember 2011 nr. 1357 om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav og forskrift av 6. desember 2011 nr. 1360 om administrative ordninger på arbeidsmiljølovens område, vil ikke bli kommentert herfra. NHO er kjent med at enkelte av NHOs landsforeninger vil sende egne høringssvar på disse områdene.

NHO har følgende overordnede synspunkter:

- Det er svært viktig at varslingsplikten ved arbeidsulykker oppfylles i tråd med reglene i arbeidsmiljøloven
- Forskriftsfesting av en eksempelliste for når en arbeidstaker er "alvorlig skadet" vil ikke bidra til bedre oppfyllelse eller klargjøring av varslingsplikten, og bør derfor ikke vedtas
- For det tilfelle at varslingsplikt ved psykiske skader likevel forskriftsfestes, foreslås en konkret tekst

2. Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning – ny § 14-8

2.1 Begrepet "alvorlig skadet" bør ikke defineres ved eksempelliste i forskrift

NHO mener det er svært viktig at alvorlige skader ved arbeidsulykker varsles til rette myndigheter i tråd med reglene i arbeidsmiljøloven. Dersom det skjer en underrapportering her, bør det tas grep for å rette opp i dette.

NHO er således enig i Arbeidstilsynets syn på betydningen av at varslingsplikten overholdes. Når tilsynet nå foreslår å forskriftsfeste en eksempelliste for når en arbeidstaker skal anses for å være "alvorlig skadet", er dette imidlertid feil virkemiddel. Slik forskriftsfesting er ikke hensiktsmessig for å oppnå formålet om økt rapportering, og vil heller ikke være oppklarende eller veiledende i særlig grad for den som skal anvende reglene.

Arbeidsgivers varslingsplikt til Arbeidstilsynet og politiet for det tilfellet at "*arbeidstaker omkommer eller blir alvorlig skadet ved en arbeidsulykke*", fremgår av arbeidsmiljøloven § 5-2. Hva som er omfattet av begrepet "alvorlig skadet" er ikke definert i lov eller forskrift, men foreslås nå delvis forskriftsfestet i en ikke-uttømmende eksempelliste. Utgangspunktet for denne listens innhold er Arbeidstilsynets 20 år gamle nipunktliste, med enkelte endringer og tillegg. Viktigst må være tillegget om at psykisk skade er foreslått oppført i et eget punkt på listen.

Arbeidstilsynet definerer formålet med forslaget om forskriftsfesting av eksempellisten innledningsvis i høringsbrevet punkt 2.2 på side 6, hvor det fremgår at hensikten med forskriftsendringen er å "*tydeliggjøre arbeidsgivers meldeplikt ved arbeidsulykker*". Det må antas at Arbeidstilsynet i hovedsak sikter til varslingsplikten, og ikke meldeplikten. Bakgrunnen for forslaget er Arbeidstilsynets antakelse om at det skjer en betydelig underrapportering av slike skader. Tilsynet anslår at kun 10 % av alle arbeidsulykker med alvorlig personskade varsles i tråd med lovens regler. Arbeidstilsynet mener at årsaken til underrapporteringen delvis er manglende kjennskap til at det foreligger en varslingsplikt etter arbeidsmiljøloven, og delvis at arbeidsgivere er usikre på når en skade kvalifiserer til å være alvorlig.

NHO mener at en forskriftsfesting ikke er en god måte å tydeliggjøre varslingsplikten på. Det vises i denne sammenheng til at selv om ovennevnte nipunktliste ikke har vært forskriftsfestet, så har den vært tilgjengelig i årevis sammen med lovbestemmelsen på Rettsdata og dessuten på Arbeidstilsynets hjemmesider, uten at dette har ført til økt rapportering. Tilsynet viser til at få kjenner til nipunktlisten, at få forstår den og at den ikke er uttømmende. Disse innvendingene vil i hovedsak gjelde også ved forskriftsfesting av en eksempelliste. Herunder følger det av forslaget at den foreslåtte listen i forskriften heller ikke vil være uttømmende, jf. foreslått ordlyd "som blant annet". I hovedsak er det, med unntak av tilleggene om psykisk skade og tap/svekkelse av syn/hørsel, bare gjort mindre forenklinger og presiseringer i den foreliggende nipunktlisten. Det er derfor vanskelig å se hvordan en forskriftsfesting i seg selv vil gjøre eksempellisten særlig mer forståelig eller oppklarende for dem som skal anvende reglene. Det er i det hele tatt nærmest umulig å definere begrepet på en hensiktsmessig måte i en slik liste, både fordi listen ikke kan gjøres uttømmende og fordi definisjonen skal dekke over så mange ulike skader hvor eneste fellesnevner er alvorlighetsgraden.

Som Arbeidstilsynet selv skriver i høringsbrevet på side 9, er det ikke faglig forsvarlig og dessuten problematisk dersom eksempellisten oppfattes som uttømmende. En forskriftsfesting av listen kan av arbeidsgiverne lett oppfattes å være absolutt, og bør også av den grunn unngås.

NHO mener på denne bakgrunn at det bør tenkes nytt, og kan hende vil en informasjonskampanje, gjerne kombinert med lansering av en enkel app, bedre oppfylle formålet. Slik kan arbeidsgiverne bedre gjøres kjent med når, hvordan og hvor alvorlige skader på arbeidsplassen skal varsles. Et eksempel på en slik app er Nelfos strømutykteapp, jf. <https://nelfo.no/stromskader>.

2.2 Kommentarer til de enkelte punktene i eksempellisten over meldepliktige skader

Dersom Arbeidstilsynet kommer til at det, til tross for innvendingene i punkt 2.1, skal forskriftsfestes en eksempelliste som delvis definerer begrepet "alvorlig skadet", har NHO kommentarer til de enkelte punktene i den foreslåtte listen.

Arbeidstilsynet bør i alle tilfelle innta i forskriften at det må dreie seg om en alvorlig skade som har årsakssammenheng med en arbeidsulykke. Slik blir sammenhengen mellom lovbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 5-2 og forskriften klarere.

2.2.1 Psykiske skader

Arbeidstilsynets nipunkeksliste omfatter kun fysiske skader. I høringsbrevet på side 8 og 9 fremgår det imidlertid at Arbeidstilsynet vurderer det slik at også psykiske skader faller inn under lovens skadebegrep. NHO er i prinsippet enig i at begrepet "alvorlig skadet" også kan omfatte psykiske skader.

Arbeidstilsynets formulering i forslaget til ny § 14-8 j) er imidlertid altfor vid. Tekstforslaget fremstår slik at det omfatter all psykisk skade og inkluderer også dem som har vært vitne til såkalte dramatiske hendelser. Dette må innebære en utvidelse av varslingsplikten som vil være svært vanskelig å praktisere og som neppe er i tråd med formålet bak plikten slik den er utformet i arbeidsmiljøloven. Varslingsplikten skal være forbeholdt de mest alvorlige skadetilfellene.

Å fastslå hva som er årsaken til en psykisk skade byr på store utfordringer. Ofte vil det uansett ikke være mulig å bestemme hva som er hovedårsak, fordi skaden må ses i sammenheng med den enkeltes iboende utgangspunkt, og dessuten mange ulike hendelser og påvirkninger i livet. Det vil være svært krevende for arbeidsgiver å foreta denne vurderingen, noe det må tas høyde for i forskriftsteksten.

Det er som nevnt problematisk at bokstav j), slik det er formulert i forslaget, fremstår som om all psykisk skade og alle psykiske ettervirkninger er omfattet av begrepet "*alvorlig skadet*". I de andre punktene ligger alvorlighetsgraden delvis innbakt i selve skadetypen, for eksempel tap av kroppsdel, mens når det gjelder psykisk skade kan denne være lettere eller mer alvorlig uten at distinksjonen er berørt i tekstforslaget. Særlig er NHO undrende til at Arbeidstilsynet tilsynelatende ser hen til det forhold at "*arbeidsrelaterte psykiske plager er et økende problem i norsk arbeidsliv*", jf. høringsbrevet side 8. Psykiske plager er noe ganske annet enn en alvorlig psykisk skade. En del mindre alvorlige psykiske skader vil riktignok uansett falle utenfor varslingsplikten område fordi disse ikke medfører "*varig eller lengre tids arbeidsudyktighet*". Samtidig vet vi at enkelte lettere psykiske plager og skader også kan føre til at arbeidstakere forsvinner ut av arbeidslivet. Det kan ikke være meningen at det skal være varslingsplikt for denne typen skader.

NHO mener dessuten at begrepet "*dramatiske hendelser*" vil være vanskelig å avgrense i det praktiske liv. For mange hendelser vil det være svært subjektivt hva den enkelte oppfatter som dramatisk, og vurderingen for arbeidsgiver av om det foreligger en varslingsplikt vil dermed være beheftet med stor tvil og usikkerhet. NHO mener at det mest hensiktsmessige vil være å bruke formuleringen "en brå og uventet hendelse som er usedvanlig sett opp mot hva som er påregnelig i det aktuelle yrket". På denne måten presiseres det at lidelser som har utviklet seg over tid som følge av psykiske belastninger ikke utløser varslingsplikt, og dessuten at hendelser som er normale og påregnelige innenfor det enkelte yrket ikke er omfattet. Ambulansepersonell vil for eksempel nesten daglig oppleve "dramatiske hendelser", men dette er hendelser som ikke kan utløse varslingsplikt.

Arbeidstilsynet presiserer på side 9 at forslaget om å innta psykiske skader i oversikten over alvorlige skader, ikke er ment å senke terskelen for varslingsplikten og bare skal være en presisering av gjeldende rett. På denne bakgrunn mener NHO at punktet må reformuleres. Slik bestemmelsen nå står, innebærer den en utilsiktet utvidelse av varslingsplikten.

Arbeidstilsynet ber om konkrete forslag til utforming av bestemmelsen. NHO vil således foreslå følgende tekst:

"Alvorlig psykisk skade hvor årsaken er en brå og uventet hendelse som er usedvanlig sett opp mot hva som er påregnelig i det aktuelle yrket"

2.2.2 Fysiske skader

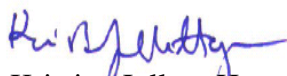
Generelt må det påpekes at det er problematisk når Arbeidstilsynet på side 9 skriver at "*så lenge skaden er positivt nevnt i bestemmelsen, er skaden så alvorlig at den alltid vil være varslingspliktig*". Dette hadde vært akseptabelt dersom det var listet opp konkrete, avgrensede skader og eventuelt diagnoser. Det er det i hovedsak ikke, og arbeidsgivere, som normalt ikke er medisinske eksperter, vil derfor uansett måtte foreta kompliserte konkrete vurderinger av den enkelte skades omfang og alvor. Dersom skadelisten forskriftsfestes vil arbeidsgivere kunne ilegges foretaksstraff for å ha forsømt en uklar varslingsplikt.

Et eksempel på når det kan være tvil knyttet til om det foreligger varslingsplikt, vil gjelde for bokstav a) der det er gjort unntak fra plikten for "*enklere poliklinisk behandling*". Hva som ligger i dette er vanskelig for den enkelte arbeidsgiver å avgjøre. Et annet eksempel er bestemmelsen i bokstav f) "*generell nedkjøling*" som antakelig viser til hypotermi definert som kjernetemperatur under 35°C. Den vanlige arbeidsgiver vil neppe ha kjennskap til denne definisjonen, og vil dermed være i tvil om når varslingsplikten er utløst.

En annen situasjon som gjør arbeidsgivers vurdering ytterligere komplisert er der det foreligger ny kunnskap som endrer tidligere årsaksvurderinger. Eksempel her er kunnskapen om hørselstap, jf. bokstav i), som er betydelig økt de siste to årene. Det er nå solid dokumentasjon på at hørselstap i stor grad er knyttet til naturlige aldersforandringer, oftest uten årsakssammenheng med eventuell støyeksponering. Et hørselstap, som foreslått medtatt i listen, vil på denne kunnskapsbakgrunn

dermed ikke nødvendigvis ha oppstått som resultat at støypåvirkning. Tilstanden bør dermed heller ikke automatisk kvalifisere som varslingspliktig.

Vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon
Avd. arbeidsliv og kompetanse



Kristina Jullum Hagen
Avd. direktør