

Lovforslag nr. L 81. Fremsat den 22. februar 1984 af arbejdsministeren

## Forslag

til

### Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø

(Hviletid og fridøgn)

#### § 1

I lov nr. 681 af 23. december 1975 om arbejdsmiljø, som ændret senest ved lov nr. 247 af 8. juni 1979, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 56 indsættes:

»§ 56 a. Arbejdsministeren kan fastsætte

regler om, at bestemmelserne i dette kapitel fraviges helt eller delvis for nærmere afgrænsede grupper af ansatte, når særlige hensyn taler for det.«

#### § 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Indledning

Ved lov nr. 681 af 23. december 1975 om arbejdsmiljø blev en række områder, som efter den tidligere arbejderbeskyttelseslovgivning var holdt uden for reglen om en sammenhængende hvileperiode på mindst 11 timer (daglig hviletid), omfattet af denne regel. Det drejede sig om landbrug, skovbrug og gartneri samt en række mindre områder (hotel- og restaurationsvirksomhed, teatre, biograf m.v.). Statens tjenestemænd og andre ansatte på en række offentlige områder (sociale institutioner, kulturel virksomhed) blev ligeledes omfattet.

På samme måde blev en lang række områder, der havde været holdt uden for arbejderbeskyttelseslovgivningens forbud mod søn- og helligdagsarbejde, nu underlagt arbejdsmiljølovens regler om ugentligt fridøgn. Det drejede sig foruden om de nævnte offentlige områder om 16 andre områder bl.a. post-, telegraf- og telefonvæsenet, hotel- og restaurationsvirksomheder og transportområdet.

For hovedparten af de nye områder under loven gjaldt, at de indtil da havde været sikret hviletid på et andet grundlag, ligesom der var sikret kompensationsfrihed for søn- og helligdagsarbejde. Inddragelsen under arbejdsmiljølovens, til dels også materielt ændrede regler, indebar for de offentlige institutioner således alene, at undtagelsesordninger fremover kun ville kunne gennemføres efter lovens regler.

Det blev ved vedtagelsen af arbejdsmiljøloven antaget, at undtagelsesreglerne indeholdt så vide rammer, at alle rimelige hensyn ville kunne tilgodes. Således nævner bemærkningerne til forslaget bl.a. hospitaler og plejehjem som de særlige arbejdsformer, hvor undtagelser kan komme på tale.

### Gældende ret

#### Hviletid, fravigelsesmuligheder

Hovedreglen om hviletid indebærer, at der i *hvert døgn*, regnet fra normal arbejdstids begyndelse, gives den ansatte *en sammenhængende hvileperiode på mindst 11 timer* (§ 50, stk. 1).

Denne hovedregel kan fraviges i en række tilfælde, herunder eksempelvis

- ved holdskifte i virksomheder, der arbejder i flerholdsdrift (§ 50, stk. 2, nr. 1),
- i force majeure situationer (§ 51),
- efter dispensation fra direktøren for arbejdstilsynet (§ 52, stk. 1), dispensationsadgangen må anses for begrænset til tidsbegrænsede konkrete tilladelser, og der er ikke mulighed for generelle dispensationer, som undtager bestemte grupper af ansatte fra reglerne om hviletid,
- i henhold til bekendtgørelse om administrative særregler for fag og faglige områder eller særlige arbejdsformer, hvor forholdene gør det nødvendigt (§ 52, stk. 3); dog kan ved bekendtgørelse hviletiden ikke nedsættes til under 8 timer.

Derudover er lovens mulighed for at fastsætte regler om, under hvilke vilkår hviletidsbestemmelserne kan fraviges ved aftale (§ 52, stk. 3 og 4), udnyttet ved udstedelsen af bekendtgørelse nr. 372 af 15. august 1980 om hviletid og fridøgn.

Bekendtgørelsen indeholder nogle stående undtagelser fra lovens hovedregel om daglige hviletid, f.eks. i forbindelse med rådighedstjeneste, hvor hvileperioden i et vist omfang kan nedsættes til 8 timer eller udskydes.

Endvidere kan hviletiden nedsættes til 8 timer 20 gange årligt ved forskellige aftenaktiviteter.

Herudover kan det aftales at fravige hovedreglen om 11 timers hvil i hvert døgn. Nedsættelse af hviletiden til under 8 timer kræver dog godkendelse af direktøren for arbejdstilsynet.

Ved bekendtgørelsens vide rammer for aftaler om fravigelser er der givet arbejdsmarkedets parter mulighed for at tilpasse særlige former for arbejdstilrettelæggelsen til arbejdsmiljølovgivningens krav.

#### Ugentligt fridøgn, fravigelsesmuligheder

Hovedreglen om fridøgn indebærer, at de ansatte inden for *hver periode på 7 døgn skal have et ugentligt fridøgn*, der skal ligge i umiddelbar tilslutning til en daglig hvileperiode. Det ugentlige fri-

døgn skal så vidt muligt falde på søndage og så vidt muligt samtidig for alle, der er ansat i virksomheden (§ 53, stk. 1).

Fra denne hovedregel gælder stort set tilsvarende fravigelser og dispensationsmuligheder som ovenfor om hviletid.

Bekendtgørelsen om hviletid og fridøgn, indeholder stående undtagelser, der bl.a. indebærer mulighed for omlægning af det ugentlige fridøgn i forbindelse med rådighedstjeneste, således at der bliver op til 12 døgn mellem 2 fridøgn. Tilsvarende omlægning kan også ske ved aftaler. Ved omlægninger i videre omfang kræves dog godkendelse af direktøren for arbejdstilsynet.

#### *Fælles for hviletid og ugentligt fridøgn*

For aftaler om hviletid og fridøgn fastsætter bekendtgørelsen, at de kan opsiges til samme tidspunkt og efter samme regler, som gælder for den kollektive overenskomst eller aftale for det pågældende område, medmindre andet aftales.

Fælles for dispensationsadgangen for direktøren for arbejdstilsynet og arbejdsministerens adgang til udstedelse af særregler er, at dispensation eller særregler kun kan gives, hvor forholdene gør det nødvendigt, dvs. der skal ske en afvejning i forhold til de muligheder, der måtte foreligge, for at arbejdet kan udføres på andre tidspunkter eller på anden måde.

#### *Specielt om hviletidsreglernes funktion*

Den *private sektor* har i det væsentlige tilpasset sig kravet om hviletid efter såvel den tidligere som den nugældende lovgivning. Som ovenfor nævnt blev landbrug, skovbrug og gartneri, samt hotel-, restaurations- og teater/biografbranchen med arbejdsmiljølovens gennemførelse omfattet af reglerne.

For landbrugsarbejde er der givet undtagelser i selve arbejdsmiljøloven. På enkelte andre områder, hvor der tidligere var givet dispensationer, er disse nu afløst af aftaler, f.eks. for personale på døgnvagtjeneste i De danske Redningskorps og personale beskæftiget ved telefonselskabernes særtjeneste. – Herudover er der indgået aftaler f.eks. om apotekers vagttjeneste og om beskæftigelse i Danmarks Radio.

Sammenfattende kan det siges, at arbejdsmiljølovens gennemførelse ikke i sig selv har skabt vanskeligheder for arbejdstilrettelæggelsen i den private sektor.

Generelt har heller ikke indførelsen af reglerne om hviletid i den *offentlige sektor* medført proble-

mer, hvor arbejdet er tilrettelagt enten som normal dagsarbejdstjeneste eller som døgnfunktioner med faste vagter. Derimod kan der forekomme vanskeligheder, hvor de ansatte ud over normaltjeneste har rådighedstjeneste, hvilket anvendes i udstrakt grad i den offentlige sektor.

Der er indgået en lang række aftaler på det statslige og kommunale område om fravigelser af reglerne om hviletid og fridøgn: Inden for det statslige område kan nævnes folketingets personale og statens tjenestemænd, herunder f.eks. ansatte under rigspolitechefen. For det kommunale områdes vedkommende er der indgået aftale med en række personalegrupper på sygehus- og plejehjemsområdet og på døgnstitutionsområdet, kommunale brandvæsener, belysningsvæsener og vandforsyning samt mellem på den ene side Kommunernes Landsforening og på den anden side forskellige fagforbund. Aftalerne omfatter tilsammen et meget stort antal ansatte.

Det fremgår således, at de stående undtagelser i loven og bekendtgørelsen samt de meget vide rammer for indgåelse af aftaler giver mulighed for at tilpasse hviletidsbestemmelserne til de særlige former for arbejdstilrettelæggelse, der findes inden for en del af den offentlige sektor.

#### *Udredningsarbejdet*

På baggrund af, at der fra en række ministerier, herunder navnlig fra indenrigsministeriets og undervisningsministeriets side var signaleret væsentlige problemer i forbindelse med hviletids- og fridøgnreglerne, besluttede arbejdsministeren at tage disse bestemmelser op til nyvurdering. Som led i vurderingen blev der foretaget en kortlægning af, på hvilke private eller offentlige områder bestemmelserne havde givet anledning til problemer.

I denne kortlægning deltog arbejdsministeriet, finansministeriets administrationsdepartement og lønnings- og pensionsdepartementet, indenrigsministeriet, justitsministeriet, socialministeriet, statsministeriet, undervisningsministeriet, direktoratet for arbejdstilsynet, DSB og Post- og Telegrafvæsenet.

For så vidt angår den private sektor havde en generel henvendelse fra finansministeren med opfordring til at tilkendegive eventuelle problemer ikke medført oplysning om problemer på hviletids- og fridøgnområdet. Dog har der på arbejdsmiljørådets september-møde 1983 været drøftet en af LO rejst sag, hvor der er uenighed mellem arbejdsmarkedets parter om anvendelsen af arbejdsmiljølovens § 50, stk. 3, om daglig hviletid i forbindelse

med lastning og losning. Der må endvidere anses at være behov for at det sikres, at arbejdsmiljølovens regler ikke stiller hindringer i vejen for gennemførelsen af overenskomstmæssige aftaler om fornøden fleksibilitet i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstider.

Forhandlinger mellem arbejdsministeren og berørte arbejdsgiverorganisationer viste, at der var betydelig ængstelse for, at lønmodtagerorganisationerne skulle anvende arbejdsmiljøreglerne som løftestang ved kommende forhandlinger.

På områder, hvor der endnu ingen aftaler var indgået, var der fra kommunal og statslig side stærk interesse for at få regulerede forhold.

#### *Problemer i forbindelse med hviletid og fridøgn*

A. Der har kunnet konstateres betydelige *administrative vanskeligheder* som følge af den atypiske arbejdstilrettelæggelse på enkelte væsentlige områder, især sygehusene og de sociale døgninstitutioner. Disse institutioner havde ikke tidligere været omfattet af hviletidsregler, og der var således også i bemærkningerne til fravigelsesbestemmelserne i arbejdsmiljøloven netop peget på de særlige arbejdsformer i plejehjem, hospitaler o.lign.

Efter indgåelsen af de påkrævede arbejdsmiljøaftaler mellem parterne er problemerne på sygehusene særlig knyttet til tilrettelæggelsen af weekend-vagter for underordnede sygehuslæger og i det hele taget den manglende fleksibilitet i forbindelse med udarbejdelsen af arbejds- og vagtplaner. Der er tale om et kompliceret samspil mellem overenskomstbestemmelser m.v. og hviletidsregler, der er administrativt tungt, og som kan føre til, at arbejdet tilrettelægges med et overforbrug af personale for at sikre overholdelsen af hviletidsreglerne.

På døgninstitutionsområdet giver reglerne særlig anledning til problemer med hensyn til udarbejdelsen af arbejdsplaner, der følger institutionernes døgnrytme.

B. Et andet problem er hensynet til en acceptabel *patient- klientbehandling*, hvor denne er afhængig af en atypisk arbejdstilrettelæggelse (rådgigheds-tjeneste på arbejdsstedet og natarbejde).

De meget hyppigere lægeskrift på sygehusene, der er en følge af overenskomst- og hviletidsregler, indvirker negativt på patientbehandlingen. Hertil kommer imidlertid, at lægeuddannelsen på sygehusene er blevet forringet, særlig den kirurgiske videreuddannelse, og dette vil selvsagt på længere sigt kunne få alvorlige konsekvenser for patientbehandlingen.

I døgninstitutionerne bliver det pædagogiske arbejde som en konsekvens af hviletidsreglerne spredt og forhindrer kontinuiteten i pasningen af bl.a. børn. Særlig hårdt ramt er de mindste døgninstitutioner, som har svært ved at dække døgnet personalemæssigt.

Som en generel indvending mod hviletidsreglerne på disse områder er anført, at der ved patient-/klientbehandling er tale om arbejdsområder, hvor særlige hensyn gør sig gældende, således at områderne ikke umiddelbart kan reguleres på samme måde som andre offentlige døgnfunktioner (f.eks. P&T og DSB).

C. For det tredje har det været forbundet med meget betydelige *økonomiske omkostninger* for samfundet at få tilvejebragt de arbejdsmiljøaftaler, der som følge af arbejdsområdernes særlige karakter er helt nødvendige.

For underordnede sygehuslæger har problemerne været særlig vanskelige, fordi der tidligere var en ordening, hvorefter den enkelte læge påtog sin vagttjeneste i form af betalt ekstra arbejde ud over den normale arbejdstid. Ved 1981-overenskomsten blev der tilstræbt størst mulig overensstemmelse med arbejdsmiljølovgivningens hviletidsregler, og samtidig blev der fastlagt en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 40 timer, hvori vagterne skulle indregnes. Hertil kom det yderligere komplicerede, at man af hensyn til den overordnede lægelige instruktion af de uddannelsessøgende læger fik fastlagt, at 20 timer af den ugentlige arbejdstid skal ligge i dagarbejdstiden. Disse forhold tilsammen har betydet, at der efter overenskomstens indgåelse har måttet ansættes et betydeligt antal yderligere læger på sygehusene.

For så vidt angår døgninstitutionerne har hviletidsbestemmelserne – med en arbejdsmiljøaftale om visse fravigelser – medført, at et stort antal socialpædagoger skulle antages. Samtidig er der dog sket en reduktion i overarbejdet.

Det er generelt vurderingen, at på disse områder har de pågældende lønmodtagerorganisationer en fortsat mulighed for at presse betydelige løn- og arbejdsvilkårforbedringer igennem med støtte i arbejdsmiljølovens hviletidskapitel. Dette går ud over patienterne, børnene m.fl., fordi fordyrelserne generelt vil reducere de til rådighed værende midler.

D. På enkelte undervisningsområder har manglende aftaler ført eller kan føre til uacceptable tilstande.

Det drejer sig om lærerledsagelse på indenlandske skolerejser og lejrskoler, hvor fravigelser af hviletidsreglerne er nødvendige. Problemet er her, at det ikke vil være i overensstemmelse med arbejdsmiljøloven, såfremt lærerne også skal føre tilsyn med eleverne i hvileperioden. Ved tilrettelæggelsen af lejrskoler og lignende må der derfor sikres tilsyn med eleverne i lærernes hvileperiode. Tilsynet kan ske ved en person, der ikke er læreruddannet. Hvis der ikke er sikret tilsyn i lærernes hvileperiode, kræves en aftale. Det samme gælder lærernes rejsetid ved (lejr-) skolerejser.

For så vidt angår selve rejsetiden har der hidtil været dispenseret fra hviletidsreglerne, men omkostningerne ved det ekstra tilsyn har efter undervisningsministeriets opfattelse hindret et antal lejrskoleophold i at blive gennemført.

E. Endelig har undervisningsministeriet nævnt lærernes mødevirksomhed, dvs. aftenmøder såsom forældremøder og skolenævns møder, idet disse normalt må ophøre kl. 21.00, samt inspektion af kostskoler som problemområder i forbindelse med arbejdsmiljølovens regler om hviletid og fridøgn.

#### *Ændringsforslaget til arbejdsmiljølovens regler om hviletid og fridøgn*

På baggrund af, hvad der er redegjort for ovenfor, foreslås det som en ny bestemmelse i arbejdsmiljøloven at indføre en bemyndigelse for arbejdsministeren til at kunne fastsætte regler om, at arbejdsmiljølovens regler om hviletid og fridøgn fraviges helt eller delvis for nærmere afgrænsede grupper af af arbejdstagere, når særlige hensyn taler for det.

Forslaget indebærer principielt, at arbejdsministeren med hensyn til fravigelsesmuligheder ikke længere vil være bundet af de begrænsninger, som er indeholdt i de gældende regler.

1. Såfremt bemyndigelsen udnyttes fuldt ud af arbejdsministeren i forhold til en eller flere afgrænsede grupper, vil dette indebære, at den pågældende gruppe ikke længere er omfattet af reglerne om hviletid og fridøgn. Det betyder, at tilrettelæggelsen af hviletid og fridøgn vil kunne indgå i overenskomstforhandlingerne mellem parterne på samme måde som andre spørgsmål vedrørende arbejdstilrettelæggelsen uden lovbindinger.

Bemyndigelsen til, at arbejdsmiljølovens hviletids- og fridøgnregler helt kan fraviges for bestemte grupper, er i første række tænkt anvendt netop på områder, hvor offentlige eller private

virksomheder er afhængige af en atypisk arbejdstilrettelæggelse, og hvor behovet for arbejdsmiljøaftaler derfor som led i det almindelige overenskomsts system kan udnyttes på urimelig måde i forbindelse med den almindelige overenskomstfornelse hvert andet år.

En delvis udnyttelse af bemyndigelsen til arbejdsministeren vil eksempelvis kunne sikre, at bestemte nødvendige døgnfunktioner kan opretholdes f.eks. derved, at der for en bestemt gruppe gives adgang til en nedsættelse af den sammenhængende hviletid til under 8 timer.

I tilfælde, hvor der er behov for afvigelser, men hvor der ikke er nogen aftale, vil en hel eller delvis fravigelse kunne danne grundlag for, at nødvendige funktioner kan tilgodeses gennem udstedelse af instrukser og retningslinier m.v. For det offentliges vedkommende vil dette f.eks. kunne ske på den måde, at en fravigelse for en bestemt gruppe ledsages af en bemyndigelse til den pågældende ressortminister til – i form af cirkulærer – at fastsætte de hviletids- og fridøgnregler, som skal gælde for den konkrete gruppe.

2. Arbejdsministerens udnyttelse af bemyndigelsen vil endvidere i den enkelte situation kunne være af såvel midlertidig som af mere permanent karakter afhængig af de forhold, der skal reguleres.

3. Arbejdsministerens bemyndigelse vil kunne udnyttes, når særlige hensyn taler for det.

- Som særlige hensyn regnes i første række hensynet til, at samfundsvigtige offentlige og private funktioner kan opretholdes, herunder et acceptabelt niveau for patient-/klientbehandlingen på sygehuse og sociale døgninstitutioner.
- Et særligt hensyn kan også være ønsket om at undgå løftestangeffekten. På den måde sikres det, at den ene part i overenskomst- og aftaleforhandlinger ikke på forhånd gives grundlag for at stille krav om forbedrede løn- og arbejdsvilkår alene med grundlag i arbejdsmiljølovens regler, som aldrig har haft et sådant sigte.
- Ligeledes kan et særligt hensyn være imødegåelse af situationer, hvor en manglende aftale medfører en urimelig tilstand eller væsentlig forøgede omkostninger på det pågældende område.

De nævnte hensyn anses på baggrund af udtalelser fra indenrigsministeriet, socialministeriet, undervisningsministeriet og finansministeriet at

foreligge på indeværende tidspunkt for så vidt angår underordnede sygehuslæger, personalet i sociale døgninstitutioner samt lærere i forbindelse med skolerejser og lejrskoleophold og deltagelse i skolenævnsmoder m.v. samt inspektion på kostskoler.

I den anledning er det regeringens hensigt, umiddelbart efter lovens ikrafttræden at foranledige udarbejdet en bekendtgørelse med arbejdsmiljørådets medvirken i henhold til arbejdsmiljøloven. Bekendtgørelsen vil navnlig tage sigte på en regulering af forholdene for de ovennævnte grupper.

4. Udnyttelsen af bemyndigelsen bør ikke gå længere, end det er nødvendigt for at tilgodese et samfundsmæssigt relevant hensyn, ligesom udnyttelsen ikke må give anledning til arbejdsmiljømæssige uacceptable forhold.

Den ovennævnte bekendtgørelse tilsigtes således udarbejdet under hensyn til disse rammer.

5. Afgrænsningen af den eller de grupper, over for hvilke bemyndigelsen udnyttes, må foretages således, at der ikke er tvivl om, hvem der er omfattet. Afgrænsningen kan herefter foretages f.eks. på grundlag af ansættelsessted eller arbejdsgiver samt tilhørsforhold til et bestemt overenskomst- eller aftaleområde.

6. Forslaget har været behandlet i arbejdsmiljørådet. De offentlige og private arbejdsgivere tilsluttede sig forslaget. Arbejdslederne og arbejdstagerne (LO, FTF og AC) kunne ikke tilslutte sig forslaget.

#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Idet den foreslåede nye bestemmelse udelukkende er en bemyndigelse til arbejdsministeren, opstår der først økonomiske og administrative konsekvenser, efterhånden som bemyndigelsen udnyttes, hvilket dog er forudsat at ske umiddelbart efter lovens ikrafttræden. Dette sker efter reglen i lovens § 66, dvs. under medvirken af arbejdsmiljørådet, hvor arbejdsmarkedets parter er repræsenterede.

Af disse årsager er det ikke muligt på forhånd at give en detaljeret redegørelse for de økonomiske og administrative konsekvenser af dette lovændringsforslag.

Det kan dog nævnes, at det fra (amts)kommunal side har været fremført, at hviletidsreglerne har haft betydelig indflydelse på overenskomsterne med døgninstitutionspædagoger og underordnede sygehuslæger, og at disse overenskomster samt de helt nødvendige arbejdsmiljøaftaler har ført til merudgifter på henholdsvis 80 mill. kr. og 250 mill. kr. Hertil kommer den fordyrelse af bl.a. lejrskoleophold på ca. 10 mill. kr., som opgjort af undervisningsministeriet. Som nævnt tager forslaget i første række sigte på at undgå lignende omkostningsforøgelser til skade for den økonomiske politik.

De økonomiske konsekvenser vil således i givet fald manifestere sig som besparelser eller som begrænsning af fremtidige udgifter hos de virksomheder – offentlige eller private – over for hvilke bemyndigelsen udnyttes.

Det må derfor antages, at der ingen udgifter vil blive som konsekvens af forslaget, ligesom der ikke vil blive behov for oprettelse af nye stillinger i arbejdsministeriet.