

Innst. O. nr. 34

(1998-99)

Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v., i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. og i lov 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting

Ot.prp. nr. 70 (1998-99)

Til Odelstinget

1. PROPOSISJONENS HOVEDINNHOLD OG GENERELLE MERKNADER

1.1 Sammendrag

I proposisjonen foreslås nytt regelverk for arbeidsformidling og arbeidsleie samt noen andre endringer i sysselsettingsloven. Forslagene bygger på utredningen til utvalget som vurderte regelverket for arbeidsformidling og arbeidsleie.

Sysselsettingsloven § 26 foreslås endret slik at privat arbeidsformidling, som i dag er forbudt, blir tillatt. Departementet gis fullmakt til å sette vilkår for organiseringen av private arbeidsformidlingsfirmaer.

Arbeidsleie foreslås omregulert. Etter sysselsettingsloven § 27 er arbeidsutleie i dag generelt forbudt, men enkelte områder er unntatt fra forbudet og for andre områder kan det gis dispensasjon. Sysselsettingsloven foreslås endret slik at utleie av arbeidskraft blir tillatt. Samtidig foreslås det begrensninger på bruk av innleid arbeidskraft.

Forslagene om arbeidsformidling og arbeidsleie, er i det alt vesentlige sammenfallende med forslagene i utredningen i NOU 1998:15 Arbeidsformidling og arbeidsleie.

Videre foreslår Arbeids- og administrasjonsdepartementet at Arbeidsdirektoratets styre erstattes av et råd med utvidet representasjon fra organisasjonene i arbeidslivet.

Arbeidsmarkedsetatens rolle i et arbeidsmarked med privat arbeidsformidling og friere adgang til utleie av arbeidskraft drøftes også i proposisjonen.

Departementet foreslår at arbeidsmarkedsetaten også kan tilby tjenester som bemanningstjenester, vikaravtaler/driftsavtaler, bistand ved omstilling og bistand ved opplæring mot betaling. Departementet foreslår dessuten opprettelse av et statsaksjeselskap som skal drive utleie av arbeidskraft.

Lovforslagene i proposisjonen viser at sysselsettingsloven på mange områder er lite tidsmessig. Departementet vil derfor foreta en gjennomgang av de øvrige delene av denne loven.

Regjeringen har i sin handlingsplan for små bedrifter som mål å bedre vilkårene for å rekruttere arbeidskraft til disse bedriftene. Departementet mener at de foreslåtte endringene i reglene om formidling og utleie er et viktig bidrag i denne sammenheng.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen vil understreke at endringene i arbeidsmarkedet, eksempelvis hvor flere oftere skifter jobb, og nye permisjonsordninger fører til et større behov for vikarer og innleid arbeidskraft. Foreldrepermisjon i forbindelse med fødsel og den individuelle retten til utdanningspermisjon er eksempler på permisjonsordninger som gjør at det vil være behov for flere vikarer i tida framover.

Komiteen antar at behovet for og etterspørse-len etter flere typer arbeidsmarkedstjenester vil øke. Virksomheter både i privat og offentlig sektor vil trolig i framtida ønske og etterspørre slike tjenester ut over det tilbudet som finnes i dag.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet, ser på forslagene i proposisjonen som en måte å oppdatere regelverket til denne utviklingen.

Komiteen vil likevel understreke at fast ansettelse fortsatt skal være hovedprinsippet i norsk arbeidsliv.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti

og Senterpartiet, støtter store deler av Regjeringens forslag til nye regler for arbeidsformidling og arbeidsleie, med de endringer som framkommer av denne innstillingen. Flertallet mener at Arbeidsmarkedsstaten skal kunne tilby betalingstjenester og at det skal opprettes et statsaksjeselskap som skal drive utleie av arbeidskraft.

Flertallet vil komme tilbake til dette under hvert punkt i innstillingen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at Ot.prp. nr. 70 (1999-2000) innebærer en speilvending av prinsippene i §§ 26 og 27 i dagens sysselsettingslov hvor det har vært generelle forbud mot privat arbeidsformidling og utleie. Disse medlemmer viser til at dette er forslag som disse medlemmer gjentatte ganger har fremmet i Stortinget for å skape et mer fleksibelt og bedre arbeidsmarked til det beste både for arbeidstakere og arbeidsgivere.

Disse medlemmer vil understreke at arbeidsmarkedet i mange år har vært under stor endring. Den livslange arbeidstilknytningen til en bedrift er på vei ut og erstattes med ønske om deltakelse i arbeidsmarkedet basert på ulik grad av deltakelse avhengig av egen livs- og familiesituasjon.

Disse medlemmer vil vise til at i den høye arbeidsledighetsperioden Norge var inne i på begynnelsen av 90-tallet fungerte arbeidsutleie gjennom vikarbyråene også som en viktig introduksjon til arbeidsmarkedet for mange arbeidstakere som ellers ville stått utenfor. Disse medlemmer viser til at dette også er erfaringer fra andre land bl.a. Sverige som har liberalisert sine regler for utleie og formidling. Disse medlemmer konstaterer at Regjeringens forslag som er en oppfølging av de initiativ som ble tatt ved inngangen til denne stortingsperiode gjennom Dokument nr. 8:12 (1997-1998) og Dokument nr. 8:13 (1997-1998).

Disse medlemmer registrerer med glede at et bredt flertall nå går inn for hovedomleggingen som så sent som i 1995 av Arbeiderpartiets talsmenn ble karakterisert som «at Høyrekreftene går til angrep på fellesgodene her i landet» eller «at det vil føre til en svekkelse av arbeidsmiljøet».

Disse medlemmer konstaterer at regjeringspartiene har valgt å ikke støtte Regjeringens opplegg til tross for at det allerede var klart at Regjeringen ville få flertall gjennom subsidiær støtte fra Fremskrittspartiet og Høyre til de lovparagrafene Arbeiderpartiet opprinnelig ønsket endringer i. Disse medlemmer har merket seg at endringene medfører at liberaliseringen av lovverket, som Regjeringen selv har kalt tiltak for å styrke sysselsettingen, blir forsinket for at et offentlig vikarbyrå skal kunne konkurrere fra første dag, samtidig som utleie mellom produksjonsbedrifter begrenses. Disse medlemmer vil understreke at

dette er regler som har stor betydning for ansatte i flere bransjer, men særlig i næringer knyttet til off-shore virksomheten. Disse medlemmer synes det er påfallende at det skjer i den utsatte situasjonen denne næringen nå er i.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil understreke at fast ansettelse, ansettelsestrygghet og ordnede arbeids- og lønnsforhold skal være hovedprinsippet i norsk arbeidsliv. Trygghet for inntekt gir mulighet til å få for eksempel boliglån, fast eller midlertidig ansettelse gir tilgang og rett til etter- og videreutdanning og til kompetanseoppbygging. Dette er viktige rammer rundt hverdagslivet til folk og for det store flertall sikres dette best ved fast tilsetting.

Dette kan bare oppnås ved at lover og regler legger opp til fast tilsetting som hovedprinsipp og at nødvendige kontrollmekanismer fungerer effektivt og sanksjonsmuligheter settes inn når loven ikke følges. Dette lovverket må også gi nødvendige rettigheter til arbeidstakerorganisasjoner for å ivareta sine interesser. Utfordringen i framtidens arbeidsmarked vil være å kombinere behovet for trygghet og gode arbeidsforhold med behovet for fleksibilitet både for arbeidsgiver og arbeidstaker. Dette løses best ved å avtale gode og effektive mekanismer som gir trygghet og forutsigbarhet til begge parter.

Dette medlem er uenig i at det er stort behov for å liberalisere reglene om utleie og privat arbeidsformidling fordi behovet for vikarer vil øke som følge av permisjoner i forbindelse med fødsel og etter- og videreutdanning. Disse behov kan løses uten en liberalisering av bestemmelsene for utleie og privat arbeidsformidling. Norsk arbeidsliv er svært fleksibelt. Omfanget av midlertidige ansettelser, vikarer og deltidsansettelser i Norge er stort og sammen med Nederland og Spania av de mest fleksible. Avtalebestemmelsene kan utnyttes på en effektiv og fleksibel måte, dersom partene ønsker det.

I en OECD-rapport fra juni 1999 dokumenteres det at den norske lovgivningen om bruk av vikarbyråer er middels restriktiv og har vært praktisert liberalt.

Dette medlem vil påpeke det uheldige i at kontrollen med at lovverket er overholdt, ikke har vært tilfredsstillende. Myndighetene har manglet virkemidler og vilje til å skaffe seg virkemidler for gripe inn. Dette medlem viser til svar fra Arbeids- og administrasjonsminister Eldbjørg Løwer av 27. februar 1999 på skriftlig spørsmål nr. 102 der det står:

«Arbeidsmarkedsstaten kan ikke som enkelte andre offentlige etater, for eksempel Arbeidstilsynet og skattemyndigheter foreta undersøkelser på bedriften eller kreve utlevert regnskap og lignende.

Så lenge arbeidsmarkedsmyndighetene ikke har, og heller ikke har lovhjemmel til å opprette et kontrollorgan som kan kontrollere bedriftene, er arbeids-

markedsmyndighetene avhengig av opplysninger om eventuell ulovlig utleie av arbeidskraft.»

Dette medlem vil også vise til at når det i svaret kommer fram at brevskrivning mellom partene er den reaksjon som kan forventes og at kun en sak er anmeldt i tidsrommet 1995 til 1998, viser det at kontrollen til i dag ikke har fungert. Manglende kontroll svekker respekten for loven og gir rom for useriøse aktører som konkurrerer ut seriøse bedrifter.

Dette medlem vil påpeke at endringene av lovverket er av prinsipiell karakter og forventes å ha stor betydning for arbeidslivet og registrerer at det er flertall for liberalisering. Dette medlem vil også påpeke at Regjeringens lovforslag og flertallsforslaget i alt for liten grad tar hensyn til at det må være balanse i maktforholdene mellom arbeidstakersida og arbeidsgiversida skal en kunne opprettholde gode og ordnede lønns- og arbeidsforhold. Antall arbeidstakere som for kortere eller lengre tid må gå uten den tryggheten fast ansettelse gir, vil øke. For å ivareta slike viktige hensyn vil derfor dette medlem fremme forslag til endringer i loven.

Dette medlem mener det er behov for en autorisasjonsordning som skal sikre kvalitet i vikarbyråer og private arbeidsformidlingsbedrifter og for en effektiv offentlig instans som skal kontrollere at lovbestemmelsene følges.

Dette medlem vil vise til at med økt utleie både fra vikarbyråer og mellom bedrifter, vil situasjonen spesielt i bygg- og anleggsbransjen bli svært uoversiktlig på store anlegg. I brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (svar innhentet fra Kommunal- og regionaldepartementet) av 8. desember 1999 til Sosialistisk Venstreparti går det fram at hovedentreprenør i utgangspunktet ikke er ansvarlig for leieforhold i hele entreprisen og at tillitsvalgt hos hovedentreprenør i utgangspunktet har søksmåls- og avtalekompetanse hos hovedentreprenør. Det foreslåtte regelverket har ingen nye mekanismer for kontroll og/eller søksmålsrett som kunne gi grunn til å tro at regelverket kan kontrolleres. Brevet av 8. desember 1999 er tatt inn som vedlegg 3 i innstillingen.

2. LOVFORSLAGENES BAKGRUNN

2.1 Sammendrag

2.1.1 Bakgrunnen for forslagene om å endre regelverket for arbeidsformidling og arbeidsleie

Privat arbeidsformidling er med visse unntak forbudt. Departementet viser til at gjeldende forbud mot privat formidling synes lite tilpasset behovene i dagens arbeidsmarked. Det er videre en rekke avgrensings- og håndhevingsproblemer ved regelverket. Det er også reist tvil om det norske regelverket er i tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Dersom Norge ønsker å ratifisere ILO-konvensjon nr. 181, må dagens forbud mot privat arbeidsformidling og arbeidsutleie endres slik at dette blir lovlig. I tillegg må begrensningen på innleie ikke bli for omfattende.

Etter departementets vurdering er dagens måter å avgrense og regulere arbeidsutleie på lite hensiktsmessig.

Etter at reglene ble utformet, har det også vært store endringer i måten å organisere arbeidet på. Det kan være vanskelig å avgrense utleie mot andre former for arbeidsorganisering, som tradisjonelle entrepriser, konsulentvirksomhet og diverse nye samarbeidsformer i næringslivet.

2.1.2 Nedsettelse av utvalget for å vurdere regelverket for arbeidsformidling og arbeidsleie

Stortingsrepresentantene Jan Petersen, Erna Solberg og Sverre J. Hoddevik la 27. oktober 1997 fram to dokument 8-forslag om endring i sysselsettingsloven slik at det uttrykkelig blir tillatt å drive med utleie av arbeidskraft og slik at det i større grad blir tillatt å drive privat arbeidsformidling, jf. Dokument nr. 8:12 (1997-1998) og Dokument nr. 8:13 (1997-1998).

I kommunalkomiteens innstilling til de to dokument 8-forslagene gir representantene fra de forskjellige partiene på noe ulikt grunnlag støtte til en slik gjennomgang, jf. Innst. S. nr. 88 (1997-1998).

Utvalget for å vurdere regelverket for arbeidsformidling og arbeidsleie (heretter kalt «Arbeidsformidlings- og arbeidsleieutvalget») ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. mars 1998.

Utvalgets utredning ble overlevert Arbeids- og administrasjonsministeren den 8. september 1998. Utvalgets utredning er trykt som NOU 1998:15 Arbeidsformidling og arbeidsleie.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet sendte 14. september 1998 utvalgets utredning på høring. Høringsfristen var 14. desember 1998.

Uttalelsene fra høringsinstansene er omtalt i proposisjonen.

2.1.3 Bakgrunnen for forslagene om andre endringer i sysselsettingsloven

Arbeids- og administrasjonsdepartementet foreslår også enkelte andre endringer i sysselsettingsloven.

Ut fra endringer i arbeidslivet og ønske om at arbeidsmarkedsetaten skal betjene hele arbeidsmarkedet, er det ønskelig med en utvidet representasjon fra arbeidslivets parter. På denne bakgrunn foreslår departementet en lovendring som innebærer at Arbeidsdirektoratets styre gjøres om til et rådgivende organ og med bredere representasjon fra arbeidslivets parter.

I tillegg foreslår Arbeids- og administrasjonsdepartementet å endre sysselsettingsloven § 11 slik at

departementet kan bestemme at arbeidsmarkedsetaten kan kreve betaling for enkelte av sine tjenester.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen tar dette til etterretning.

3. GJELDENDE REGELVERK FOR ARBEIDSFORMIDLING

3.1 Sammendrag

3.1.1 Gjeldende rett for arbeidsformidling - sysselsettingsloven § 26 og forskrift om privat arbeidsformidling

Dagens regelverk med forbud mot privat arbeidsformidling ble etablert etter krigen og må sees på bakgrunn av samfunnsforholdene i mellomkrigstiden. Stor arbeidsløshet tilsa at arbeidstakeren skulle beskyttes. I tillegg ble det fra flere hold fremholdt prinsipielle og moralske argumenter mot privat arbeidsformidling.

Lovbestemmelsen som regulerer arbeidsformidling finnes i sysselsettingsloven § 26. Unntakene fra forbudet er fastsatt i forskrift om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling av 10. november 1993.

Formidlingssamarbeid uten fortjeneste kan etter forskriften § 2 gis til virksomheter som i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling vil drive formidling av arbeidssøkere. Virksomheten kan ikke ta betalt av arbeidsgiver utover det som er nødvendig for å dekke reelle utgifter i forbindelse med formidlingsvirksomheten.

Formidling med fortjeneste overfor en avgrenset gruppe arbeidstakere er begrenset til: Arbeidstakere over 60 år, au-pair og praktikanter (trainee), arbeidstakere til arbeid som har et sosialt formål, musikere, kunstnere og artister, og leger som er bostedsregistrert i utlandet ved formidlingen. Det kan videre gis dispensasjon til å formidle alle typer arbeidskraft til utlandet, unntatt underordnede sjøfolk, jf. forskriften § 17.

Det er for begge nevnte kategorier forbudt å ta betalt av arbeidssøker for formidlingstjenesten. Det kan likevel gjøres unntak fra dette, bl.a. for virksomheter som formidler au-pair, jf. forskriften § 18 annet ledd.

Overtredelse av forbudet mot privat arbeidsformidling kan straffes med «bøter eller med fengsel inntil 3 måneder eller begge deler» etter sysselsettingsloven § 40. Etter samme bestemmelse finner påtale bare sted etter «krav fra Arbeidsdirektoratet eller den det bemyndiger». Bruk av ulovlige private formidlingstjenester er ikke straffbart, i motsetning til utleie av arbeidskraft hvor bruk (innleie) av ulovlig utleid arbeidskraft er straffbart.

I proposisjonen er det gitt en nærmere redegjørelse vedrørende fortolkning og avgrensning av forbudet

mot privat arbeidsformidling og forvaltning og kontroll av regelverket.

3.1.2 Kort oversikt over formidlings- og rekrutteringsmarkedet. De ulike aktører

Det er gjort en rekke undersøkelser, bl.a. Arbeids- og bedriftsundersøkelsen for 1989 og 1993 og av Arbeidsdirektoratet, som viser hvilke rekrutteringskanaler arbeidsgivere og hvilke søkekanaler arbeidssøkere benytter i det norske arbeidsmarkedet. Hovedresultatet i slike undersøkelser har vist at mange etablerer et arbeidsforhold uten at en mellommann har knyttet kontakt mellom partene.

Arbeidsmarkedsetaten har de senere årene økt formidlingsinnsatsen betydelig. I 1998 foretok den 144 000 formidlinger. Dette utgjorde 30 pst. av de ledige stillingene som arbeidsmarkedsetaten har registrert i sin stillingsbase.

Mens formidlingsmarkedet fram til 1980-tallet var dominert av arbeidsmarkedsetaten, er bildet i dag at en i tillegg har en rekke ulike aktører som tilbyr alternative mellomleddstjenester.

I tillegg til private arbeidsformidlingsfirmaer har det kommet en rekke nye typer av tjenester som grenser mot arbeidsformidling, f.eks. bemanningstjenester og nedbemanningsbistand. Disse tjenestene bidrar til å besette ledige stillinger, men de gjør det på ulike måter.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen tar dette til etterretning.

4. GJELDENDE REGELVERK OG OMFANG AV ARBEIDSUTLEIE

4.1 Sammendrag

4.1.1 Gjeldende rett for arbeidsutleie - sysselsettingsloven § 27 og forskrift om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft

Grunnlaget for utleie og innleie av arbeidskraft er at det i de fleste bransjer og yrker er behov for å rekruttere arbeidskraft i tillegg til den faste arbeidsstokken i en periode. Dette skjer bl.a. ved uforutsette arbeidstopper, vikariater, sykefravær, under permisjoner eller ved midlertidig ledighet i stillinger. Sammen med overtid og midlertidige ansettelser bidrar utleie av arbeidskraft til fleksibilitet i arbeidslivet.

Utleie av arbeidskraft er i utgangspunktet forbudt, men det kan gjøres unntak fra forbudet. Lovbestemmelsen som regulerer utleie av arbeidskraft finnes i sysselsettingsloven § 27.

Det er i forskrift gjort unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft. Etter den siste mer omfattende revisjonen av forskriften i 1983 er det gjort generelle unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft på visse områder.

De områder som i forskriften § 1 første ledd helt er unntatt fra forbudet mot utleie av arbeidskraft, er:

- Firma som driver reisereparasjonsvirksomhet eller vedlikeholdsarbeid ombord på skip i utenriks fart.
- Losse- og lastekontorer eller tilsvarende organer som er opprettet i samarbeid mellom partene i transportsektoren for utleie av arbeidskraft til lossing og lasting av skip.
- Deltakere på arbeidsmarkedstiltak som drives i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling.
- Avløserlag i landbruket som stiller avløsere til disposisjon for bønder i forbindelse med sykdom og avvikling av ferie m.v.
- Utleievirksomhet som skjer i forbindelse med gjennomføringen av lærekontrakter inngått etter reglene i lov om fagopplæring.

Etter forskriften § 1 annet ledd er det videre gitt et generelt unntak for firmaer som stiller arbeidstakere til disposisjon for oppdragsgivere innen områdene «kontor-, regnskap-, sekretær-, butikk-, demonstrasjons-, og kantinearbeid, teknisk tegning eller til lagerarbeid i tilknytning til varehandelen». Disse områdene vil i det senere omtales som «kontorsektoren».

Av de områder som er unntatt fra forbudet, har «kontorsektoren» størst betydning. Det er dette området som danner grunnlaget for vikarbyråenes virksomhet.

Etter forskriften § 2 kan en virksomhet eller et firma søke om tidsbegrenset dispensasjon for utleie av arbeidskraft på andre områder. Dispensasjonen kan gis som en generell dispensasjon av Arbeidsutleieutvalget, og gjelder for et geografisk avgrenset område eller for hele landet for et tidsrom av inntil fem år.

Dispensasjon kan også gis for et enkelt oppdrag.

Etter en forskriftsendring i 1992 kan Arbeidsutleieutvalget «gi dispensasjon til arbeidsgiverforeninger for en gruppe av bedrifter som ønsker å etablere en pool-ordning for utleie av arbeidskraft». Formålet med etablering av pool-ordninger er, som uttalt i forskriften § 9, «å redusere omfanget av oppsigelser og permitteringer ved mangel på oppdrag, og gjøre det mindre formålstjenlig å benytte overtid for å løse kapasitetsproblem. Det er opp til partene i arbeidslivet å etablere nærmere samarbeidsformer om utvikling og bruk av slike pool-ordninger.»

Overtredelse av forbudet mot utleie og innleie av arbeidskraft kan straffes med «bøter eller med fengsel inntil 3 måneder eller begge deler», jf. sysselsettingsloven § 40 første ledd. Påtale finner bare sted etter «krav fra Arbeidsdirektoratet eller den det bemyndiger», jf. § 40 annet ledd.

I proposisjonen er det gitt en oversikt over normene som tillegges vekt ved fortolkning av loven og forskriftens § 1 annet ledd.

4.1.2 Andre regler og avtaler som påvirker etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeidskraft

En rekke lover antas å påvirke organiseringen i arbeidslivet, herunder etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeid og bruk av alternative mellomleddsfunksjoner. Særlig vil lovreguleringen av arbeidsgiveransvaret, samt andre kostnader ved å ha egne ansatte som for eksempel personaladministrasjon, kunne ha innvirkning på hvordan aktørene i arbeidslivet innretter seg.

I proposisjonen er det gitt en sammenfatning av sentrale bestemmelser om arbeidsgiveransvaret i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven. Av annet regelverk som regulerer arbeidsgiveransvaret eller som på annen måte kan påvirke organiseringen i arbeidslivet, kan nevnes lov om lønnsplikt ved permittering, yrkesskadeforsikringsloven, skatteloven og folketrygdloven, samt lov om merverdiavgift og utlendingsloven.

4.1.3 Bruken av korttidsarbeidskraft, herunder arbeidsutleie

I proposisjonen gis en kort gjennomgang av bruken av korttidsarbeidskraft og en oversikt over omfang og utvikling av utleie fra vikarbyrå og mellom ordinære bedrifter, samt en beskrivelse av hvem som jobber i vikarbyråene og hva slags ansettelsesvilkår de har.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen tar dette til etterretning.

5. FORSLAG TIL ENDRINGER I REGELVERKET FOR ARBEIDSFORMIDLING

5.1 Sammendrag

5.1.1 Innledning

Departementet viser til at forholdene på arbeidsmarkedet er i sterk endring med større grad av jobbskifter, videreutdanning og fleksibilitet. Arbeidsmarkedet er videre blitt mer spesialisert med nisjer for spesielle profesjoner. Dagens regelverk med et forbud mot privat arbeidsformidling er lite tilpasset denne situasjonen. Erfaringer fra andre land som har opphevet forbudet mot privat arbeidsformidling, tilsier at privat arbeidsformidling vil få svært liten betydning for den offentlige arbeidsformidlingen. Private spesialiserte arbeidsformidlingsfirmaer vil imidlertid på dagens varierte arbeidsmarked kunne supplere den offentlige arbeidsmarkedsetaten ved å betjene nisjer i arbeidsmarkedet. De private aktørene vil derved kunne bidra til målet om et godt fungerende arbeidsmarked. En adgang til privat arbeidsformidling vil kunne stimulere arbeidsmarkedsetaten til økt effektivitet og kundetilpassing. Departementet mener også det er uheldig å fastholde et regelverk som både har vært og i praksis

vil være vanskelig å kontrollere i fremtiden uten stor ressursbruk.

Departementet vil derfor tilrå at sysselsettingsloven § 26 endres slik at privat formidling av arbeidskraft blir tillatt.

Departementet har merket seg at de fleste høringsinstansene i all hovedsak slutter seg til utvalgets forslag om å tillate etablering av privat arbeidsformidling.

5.1.2 Definisjon av begrepet formidling

Departementet er enig med utvalget i at aktive mellomleddsfunksjoner som naturlig lar seg fortolke som arbeidsformidling, bør gå inn under formidlingsbegrepet. Det vil innebære at all aktiv koblingsbistand som f.eks. headhunting, bør inn under formidlingsbegrepet. Baser på Internett over ledige stillinger eller arbeidssøkere er mer lik annonsering. Departementet foreslår derfor ikke å regne bruk av Internett som formidling.

5.1.3 Privat formidling - forbud mot å ta betalt av arbeidssøker og eventuelle unntak

Departementet ønsker å opprettholde dagens bestemmelse om at det i særlige tilfeller kan gjøres unntak fra forbudet mot å ta betalt for formidlingen av arbeidssøker når alternativet er at slike formidlingstjenester ikke vil bli tilbudt. Allerede i dag er det lovlig å ta betalt for noen typer arbeidssøkere, bl.a. au pair. Unntak kan også være aktuelt for spesielle tjenester fra headhuntingfirmaer. Den endelige utforming av disse kravene bør skje i en egen forskrift med hjemmel i sysselsettingsloven § 26.

5.1.4 Privat arbeidsformidling av underordnede sjøfolk

ILO-konvensjon nr. 179, hvor Stortinget har samtykket i ratifikasjon åpner for privat formidling av sjøfolk etter autorisasjon eller annen form for offentlig godkjenning. Ingen gebyrer eller andre avgifter skal belastes sjøfolkene.

Departementet mener at dersom privat arbeidsformidling generelt blir tillatt, bør det også omfatte underordnede sjøfolk. Betingelser for privat formidling av sjøfolk kan fastsettes i forskrift.

5.1.5 Formelle krav til private firmaer som vil drive formidling

Departementet ønsker å kunne pålegge aktører som driver formidling, en rapporteringsplikt for antall formidlinger, slik at myndighetene kan få informasjon om utviklingen på arbeidsmarkedet.

Departementet er enig med utvalget i at en hovedregel for private firmaer som driver utleie, bør være krav om AS/ASA eller tilsvarende kapitalgrunnlag som bankgaranti. Dette foreslås tatt inn i loven. Kravet til egenkapital er først og fremst foreslått for å sik-

re seriøsitet i de private firmaer som vil drive arbeidsformidling. Departementet mener i tillegg at statlige og kommunale institusjoner, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner samt ideelle organisasjoner, bør kunne drive formidling uten å oppfylle nevnte krav. Et generelt unntak for de instanser som er nevnt ovenfor, foreslås tatt inn i loven.

5.1.6 Distriktpolitiske hensyn

Arbeids- og administrasjonsdepartementet ønsker å opprettholde den offentlige arbeidsformidlingen som en landsdekkende og lik tjeneste for alle arbeidsgivere og arbeidssøkere som ønsker etatens bistand. Norge skal fortsatt være ett arbeidsmarked.

Å pålegge private formidlingsvirksomheter å være lokalisert over hele landet vil være en kraftig etableringshindring for nye bedrifter. Et slikt krav synes således uaktuelt.

5.1.7 Kontroll av private formidlingsfirmaer

Departementet ønsker at alle virksomheter som vil drive arbeidsformidling, skal oppfylle visse minimumsvilkår.

Departementet vil lage nærmere bestemmelser for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift. Det legges opp til en lite omfattende rapportering. I første omgang vil kontrollen og innhenting av rapporteringen m.v. bli lagt til Arbeidsdirektoratet. Departementet vil senere vurdere nærmere om en annen plassering er mer hensiktsmessig. Med utgangspunkt i de oppgaver Arbeidstilsynet har vurderes dette ikke å være noen hensiktsmessig kontrollinstans i disse sakene.

5.1.8 Straffebestemmelser

For å sikre at lov og forskrifter overholdes, bør straffebestemmelsen i dagens sysselsettingslov § 40 opprettholdes. Dagens § 40 legger myndigheten til å kreve påtale til Arbeidsdirektoratet eller den det bemyndiger. Departementet foreslår at denne regelen opprettholdes som i dag.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet, støtter at privat arbeidsformidling blir tillatt.

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 8. november 1999 er tatt inn som vedlegg 1 i innstillingen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet, vil understreke at forutsetningen for å tillate privat arbeidsformidling, er at

heller ikke private arbeidsformidlere skal kunne ta betalt av arbeidssøkeren, unntatt i særlige tilfeller hvor alternativet er at slike formidlingstjenester ikke vil bli tilbudt, slik det fremgår av forslaget til sysselsettingsloven § 26 fjerde ledd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser ikke noe prinsipielt galt i at også arbeidssøkere må betale for de arbeidsformidlingstjenester de benytter seg av.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet, mener at det nåværende regelverket ikke er tilpasset dagens situasjonen på arbeidsmarkedet. Dette skyldes blant annet framveksten av nye tjenester og nye kanaler for kontakt mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere i regi av både offentlig arbeidsformidling og private byråer. Flertallet har registrert at de fleste arbeidssøkere som skaffer seg jobb gjør dette via avisannonser, internett, headhuntingsbyråer, venner og bekjente osv. Denne nye situasjonen må også lov- og regelverket ta opp i seg.

Flertallet mener dessuten at det er positivt at flere aktører enn Arbeidsmarkedsetaten prøver å skaffe jobber til arbeidssøkere. Privat arbeidsformidling vil være et supplement til Arbeidsmarkedsetaten.

Et annet flertall, medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil understreke at vi fortsatt skal ha en stor, slagkraftig og landsdekkende offentlig arbeidsformidling i Norge, bl.a. fordi den er en viktig del av myndighetenes arbeidsmarkedspolitiske virkemiddel, jf. Solidaritetsalternativet. Dette flertallet vil også vektlegge at nivået på tiltaksplassene må stå i forhold til ledighetsnivået.

Dette flertallet slutter seg til forslaget om at private firmaer som driver formidling skal være registrert som aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap. Dette flertallet vil likevel understreke at statlige og kommunale institusjoner, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner samt ideelle organisasjoner, bør kunne drive formidling uten å oppfylle de nevnte krav.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil vise til at departementet foreslår at for å drive privat arbeidsformidling må man være registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap eller stille garanti for bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap. Disse medlemmer

vil understreke at alle som driver næringsvirksomhet har regnskapsplikt. I utgangspunktet er valg av en aksjeselskapsform en klarere avgrensning av det økonomiske ansvaret for forpliktelser enn valg av andre selskapsformer hvor det økonomiske ansvaret er større.

Disse medlemmer mener forslaget i odelsingsproposisjonen med krav til hvilke foretak som kan drive formidling stort sett vil være passende for de fleste former for privat arbeidsformidling, men det ville kunne finnes enkelte unntak knyttet til formidling i forhold til personlig tjenesteyting som praktikanter, barnevaktjeneste, dagmammaordning. På dette området har Stortinget vært opptatt av at ansettelsesforhold skal forenkles for å gjøre svart arbeid om til hvitt. Ved formidling av denne typen arbeid er dette etter disse medlemmer også et viktig formål. Kravet om garantistillelse i sysselsettingsloven § 26 kan her medvirke til at slik formidling kommer inn i riktige former mht. betaling av skatt.

I distrikts-Norge er personlige selskapsformer mer vanlige enn aksjeselskapsformen. For selskap som driver med arbeidsformidling vil denne aktiviteten være en så liten del av et selskaps arbeid at kravene til sikkerhet kan motvirke at formidlingsvirksomhet etableres.

Disse medlemmer vil derfor foreslå å endre § 26 siste ledd slik at departementet også kan avvike fra kravene til garantistillelser for å imøtekomme de behov som er nevnt ovenfor.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Sysselsettingsloven

§ 26 siste ledd skal lyde:

Departementet kan fastsette nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av formidlingsvirksomheten, og i særlige tilfeller gjøre unntak fra *garantikravet i første ledd eller* forbudet i annet ledd.»

Disse medlemmer fremmer videre følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen bruke unntaksmuligheten i § 26 siste ledd til å lage et forenklet regelverk med lavere garantikrav for formidling av tjenester som praktikant, barnevakt, dagmamma og for særlige distriktsbaserte virksomheter med lav omsetning.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det ikke er stort behov for å åpne for privat arbeidsformidling, men tar til etterretning at det vil bli flertall for ordningen.

Dette medlem mener det er nødvendig med en autorisasjonsordning for privat arbeidsformidling og vil derfor fremme forslag om det. En slik ordning vil være en kvalitetssikring av at bedriftene er seriøse

og har kjennskap til og følger norsk lov. Dette medlem viser til sine merknader under kap. 6.2.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Sysselsettingsloven

§ 26 siste ledd skal lyde:

Virksomheter som vil drive arbeidsformidling skal godkjennes av departementet eller av den departementet bestemmer. Departementet kan stille krav for godkjenning av virksomheten samt fastsette nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av formidlingsvirksomheten, og i særlige tilfelle gjøre unntak fra forbudet i tredje ledd.»

6. FORSLAG TIL ENDRINGER I REGELVERKET FOR ARBEIDSLEIE

6.1 Sammendrag

6.1.1 Nærmere om innleie av arbeidstakere

Prinsipiell endring av regelverket

Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet støtter Arbeidsformidlings- og arbeidsleieutvalgets forslag om å flytte reguleringen av arbeidsleie fra sysselsettingsloven til arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven, slik at utleie blir tillatt mens begrensningene knyttes opp til virksomhetenes adgang til å leie inn arbeidstakere. Utvalgets utredning viser at dagens regelverk inneholder en rekke svakheter og til dels er preget av å være utformet for et arbeids- og næringsliv som er vesentlig annerledes enn i dag. Utvalget har pekt på flere problemer med dagens regelverk, både når det gjelder tolkningen av loven og håndhevingen av regelverket. Det fremheves at problemene i stor grad kan tilskrives tilfeldige avgrensninger med hensyn til type og art av arbeidskraft som kan utleies, og ressurskrevende dispensasjonsordninger. Regelverket har også vist seg å være lite robust overfor endringer i arbeidsmarkedet og synes dårlig tilpasset fremtidens arbeidsmarked. Utvalget fant at et enklere og mer forutsigbart regelverk enklest kan ivaretas ved et regelverk som regulerer adgangen til å leie inn arbeidstakere. Forslaget til begrensninger i adgangen til innleie bygger hovedsakelig på lovgivers utgangspunkt om at fast tilsetting i et to-partsforhold skal være det normale. Dette er vurderinger departementene slutter seg til.

Gitt at arbeidsleie skal reguleres, stiller høringsinstansene seg i hovedsak positive eller nøytrale til en slik prinsipiell omlegging av regelverket. Høringsrunden har imidlertid vist at det er vanskelig å forene de sentrale partene i arbeidslivet når det gjelder den nærmere reguleringen. Arbeidstakersiden og deler av arbeidsgiversiden har til dels motstridende og kritiske synspunkter på i hvilken grad forslaget til regulering vil ivareta virksomhetenes behov for fleksibilitet på

den ene siden og behovet for å ivareta arbeidstakernes rettigheter på den andre siden.

Etter Kommunal- og regionaldepartementets vurdering synes det å være en klar fordel dersom hovedtrekkene i den enstemmige utvalgsinnstillingen kan følges opp. Departementet foreslår derfor å videreføre hovedtrekkene i utvalgets forslag om å regulere innleie i et nytt kapittel «XI B. Innleie av arbeidstakere» i arbeidsmiljøloven. Regulering av innleie av arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie, typisk vikarbyråer, foreslås regulert i ny § 55 K i arbeidsmiljøloven, mens innleie fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, typisk produksjonsbedrifter innenfor olje- og verkstedsindustrien, foreslås regulert i ny § 55 L. Forslaget innebærer en forskjellig regulering av disse to typesituasjonene i forhold til vilkårene for innleie og rettsvirkninger og håndheving av ulovlig innleie. Når det gjelder håndheving av brudd på regelverket følger departementet opp utvalgets forslag til privatrettslig modell. Dette innebærer at arbeidstaker i de tilfeller hvor enighet ikke oppnås, må reise søksmål om ulovlig innleie, og at det er domstolene som i siste instans avgjør spørsmålet. Det foreslås tilsvarende regler for innleie i staten i tjenestemannsloven, tilpasset tjenestemannslovens regelverk for midlertidig tilsetting. I sysselsettingsloven videreføres enkle formelle krav til virksomheter som vil drive utleie.

Flere høringsinstanser har pekt på problemstillinger som ikke ble behandlet av utvalget, særlig når det gjelder rettsvirkninger av lovbrudd og håndheving av regelverket. Departementet har vurdert disse og mener å ha funnet tilfredsstillende løsninger på de uavklarte sider av forslaget.

Det knytter seg usikkerhet til hvor stort omfang innleie vil få etter en slik prinsipiell omlegging av regelverket. Bruk av arbeidsleie utgjør i dag i underkant av 1 pst. av arbeidsmarkedet. Det er imidlertid grunn til å følge utviklingen nøye. Mye taler for at det etter en viss periode, f.eks. etter 5 år, gjennomføres en evaluering av forslagens virkninger, bl.a. når det gjelder bruken av kortidsarbeidskraft, etterlevelse av regelverket m.v.

Nærmere om innleie

I likhet med utvalget foreslår ikke Kommunal- og regionaldepartementet noen definisjon av begrepet innleie. Departementet legger til grunn at selv om innleie er et nytt begrep i arbeidsmiljøloven, er det innholdsmessig ment å dekke den samme situasjon som utleie, slik begrepet generelt er beskrevet i gjeldende sysselsettingslov § 27.

Innleie av arbeidstakere vil da innebære at utleierens tilsatte stilles til oppdragsgiverens (innleierens) disposisjon og er underlagt oppdragsgiverens ledelse og instruksjon. Innleier har også den økonomiske risiko for arbeidsresultatet. De innleide arbeidstakerne er

tilsatt hos utleieren. Utleieren er ansvarlig for utbetaling av lønn m.v. og er ansvarlig for at de utleide arbeidstakerne har de kvalifikasjoner som er forutsatt ved oppdraget. Det knytter seg langvarig forvaltnings- og domstolspraksis til forståelsen av utleiebegrepet i sysselsettingsloven § 27, som også vil være relevant for vurderingen av innleie etter arbeidsmiljøloven.

6.1.2 Regulering av innleie - virkeområde

Departementet foreslår i likhet med utvalget at reguleringen av innleie i arbeidsmiljøloven i utgangspunktet skal omfatte alle virksomheter som faller innenfor arbeidsmiljølovens virkeområde, dvs. enhver virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, jf. arbeidsmiljøloven § 2 nr. 1 (se likevel unntak i § 2 nr. 2).

Anvendelse på Svalbard

Departementet legger til grunn at reglene om innleie også bør gjelde for Svalbard. Begrunnelsen for å regulere innleie er hensynet til arbeidstakers vern, og ikke lenger sysselsettingspolitiske hensyn som lå til grunn for sysselsettingsloven. Med utgangspunkt i Svalbardloven § 3 bør da innleiereglene som arbeidervernlovgivning, også omfatte Svalbard. Det vises også til at arbeidsmiljølovens regler om midlertidig tilsetning gjelder for Svalbard, og symmetrihensynet tilsier at innleie og midlertidig tilsetning undergis samme regulering.

Regulering av enmannsvirksomheter

I utgangspunktet faller enmannsvirksomheter utenfor arbeidsmiljølovens virkeområde, jf. arbeidsmiljøloven § 2 nr. 1. Utvalget drøftet ikke forholdet til disse virksomhetene, og konsekvensene av forslaget er at enmannsvirksomheter vil kunne leie inn arbeidstakere uten hensyn til de begrensninger som foreslås lagt til arbeidsmiljøloven. Kommunal- og regionaldepartementet er i arbeidsmiljøloven § 2 nr. 7 gitt hjemmel til å gjøre lovens regler helt eller delvis gjeldende for disse virksomhetene. Departementet vil komme tilbake med et eget forskriftsforslag om at reglene om innleie skal gjøres gjeldende for enmannsvirksomheter, for å sikre at slike virksomheter ikke baserer sine tjenester på ubegrenset bruk av innleid arbeidskraft, f.eks. med sikte på å unngå et tradisjonelt arbeidsgiveransvar. I den grad slike virksomheter skulle ha behov for å leie inn arbeidstakere, bør dette i likhet med andre små og mellomstore virksomheters behov, kunne dekkes tilfredsstillende innenfor forslagets rammer for lovlig bruk av innleie.

Særskilt regulering av innleie i staten

Departementet følger opp utvalgets forslag om å unnta fra arbeidsmiljølovens regulering, innleie til embeter, stillinger og andre arbeidsforhold som om-

fattes av tjenestemannsloven. Det foreslås derfor særskilte regler i tjenestemannsloven for innleie av arbeidstakere i staten.

Hjemmel til å forby innleie

Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet støtter utvalgets forslag om at det i forskrift kan forbys innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det. En adgang til å forby innleie av visse arbeidstakergrupper vil sikre at myndighetene har en mulighet til å håndtere eventuelle uønskete resultater av innleie. Det foreslås at Kongen gis adgang til å unnta visse yrkesgrupper fra innleieadgangen, med mulighet for å delegere kompetansen til det departement som til enhver tid har ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken. Det er således Arbeids- og administrasjonsdepartementet som forestår den konkrete vurdering.

Etter Arbeids- og administrasjonsdepartementets vurdering gjør det seg gjeldende særskilte hensyn innenfor helse- og sosialsektoren som tilsier at noen yrkes-/utdanningsgrupper i denne sektoren bør unntas adgangen til innleie, slik også utvalget og høringsinstansene har pekt på. Arbeids- og administrasjonsdepartementet legger derfor opp til at yrkesgrupper i helse- og sosialsektoren i medhold av aml. § 55 K nr. 5 og § 55 L nr. 3 ved forskrift unntas fra adgang til innleie.

6.1.3 Innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (vikarbyråer)

Generelt

Arbeidsformidlings- og arbeidsleieutvalget foreslo separat regulering av innleie fra «virksomhet som driver utleie» og «virksomhet som ikke driver utleie». Flere høringsinstanser har påpekt at forslaget til ordlyd er uklart når det gjelder skillet mellom de to typer virksomheter, og ber om at skillet tydeliggjøres. Særlig pekes det på at konsekvensene av å falle innenfor eller utenfor bestemmelsene er nokså vidtrekkende, noe som taler for et klart skille mellom de to kategori-er av virksomheter.

Departementet foreslår således at innleie av arbeidstakere fra virksomheter som har til formål å drive utleie, reguleres i ny § 55 K. Innleie fra virksomheter som ikke har til formål å drive utleie, reguleres i egen bestemmelse i § 55 L.

Vilkår for innleie

Departementet foreslår at innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie, dvs. typisk vikarbyråer, skal være tillatt i samme utstrekning som adgangen til midlertidig tilsetning etter de lovfestede vilkårene i § 58 A nr. 1 første ledd. Dette innebærer at innleie kan skje av enhver arbeidstakergruppe, mens det

gjelder skranker for i hvilke situasjoner innleie kan forekomme.

Innleie vil etter dette bl.a. kunne benyttes i vikariater, f.eks. ved sykdom, ferie og svangerskaps- eller utdanningspermisjon. Videre vil innleie kunne skje ved sesongmessige svingninger og uforutsigbare, kortvarige arbeidstopper. Generelle eller jevne variasjoner i ordretilgang eller usikkerhet om eventuell fremtidig reduksjon i arbeidsmengde, omorganisering e.l. gir ikke i seg selv grunnlag for innleie.

Avtaleadgang

I § 55 K nr. 2 følger departementet opp utvalgets forslag om å gi de lokale parter adgang til å inngå avtale om innleie utover vilkårene i § 55 K nr. 1 (jf. § 58 A). Bestemmelsen regulerer forholdene i innleievirksomheten og gjelder krav til avtale mellom innleier og tillitsvalgte hos innleier. Bestemmelsen berører ikke utleierens adgang til å leie ut egne arbeidstakere, som vil bero på en vurdering av arbeidsgivers styringsrett slik denne er avgrenset gjennom lovgivning, eventuelle tariffavtaler og arbeidsavtalen. Departementet foreslår at slik avtale kan inngås mellom virksomhet som er bundet av tariffavtale og tillitsvalgte ved innleievirksomheten, og følger med det opp et enstemmig utvalgs forslag om å gi partene en slik avtalefrihet. En slik generell avtaleadgang følger ikke av § 58 A, og begrunnes av Arbeidsformidlings- og arbeidsleieutvalget med at en harmonisering av regelverkene i enkelte tilfeller kan gi en for restriktiv adgang til innleie.

Oppfølging av brudd på vilkårene for innleie

Kommunal- og regionaldepartementet følger opp utvalgets forslag om at arbeidstaker som mener seg ulovlig innleid fra vikarbyrå, på samme måte som ved midlertidig tilsetning, kan gå til søksmål om fast tilsetning eventuelt erstatning i de tilfeller partene ikke kommer til enighet på annen måte. Det vises til at hensynet til et sammenhengende og konsistent regelverk for innleie og midlertidig tilsetning kan tilsi at brudd på samme vilkår møtes med de samme rettsvirkninger og håndheves på samme måte.

Nærmere om håndheving av ulovlig innleie

Departementets forslag til privatrettslig håndhevingsmodell forutsetter at den enkelte innleide arbeidstaker fremmer sin sak på samme måte som ved spørsmål om ulovlig midlertidig tilsetning. I likhet med Arbeidsformidlings- og arbeidsleieutvalget legger departementet til grunn at den innleides behov for beskyttelse vil bli ivaretatt ved at vedkommende kan gå til søksmål med krav om fast tilsetning i virksomheten eller erstatning. Utvalget peker på at krav på fast tilsetning eller erstatning er sterke virkemidler som vil virke disiplinerende på innleievirksomhetens bruk av

innleie, og således være effektive reaksjonsmidler. Dette er vurderinger departementet slutter seg til.

Departementet har også vurdert spørsmålet om offentligrettslig håndheving av regelverket for innleie. En offentligrettslig håndheving ville innebære at bestemmelsene ikke utgjør en del av kontraktsvernet, men anses som offentligrettslige plikter hvor det offentlige er rettighetshaver. Regelverket ville da kunne håndheves ved at det offentlige benyttet sine reaksjonsmidler, f.eks. pålegg/tvangsmulkt og/eller bøter/straff. Departementet har imidlertid ikke funnet å kunne anbefale en slik løsning.

Nærmere om rettsvirkningene av ulovlig innleie

På grunn av tre-partsforholdet ved innleie oppstår særskilte spørsmål knyttet til rettsvirkningene av ulovlig innleie. I proposisjonen drøftes spørsmålet om rettsvirkninger knyttet til de ulike relasjonene mellom arbeidstaker, utleier og innleier.

6.1.4 Innleie fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie (produksjonsbedrift)

Generelt

Departementet følger opp Arbeidsformidlings- og arbeidsleieutvalgets forslag om særskilt regulering av adgangen til innleie ved arbeidsleie mellom virksomheter som ikke har til formål å drive utleie, jf. forslag til ny § 55 L. Dette er ordinære virksomheter, tradisjonelt produksjonsbedrifter innenfor verksteds- eller oljeindustrien. Begrunnelsen for å gi særskilte regler for virksomheter som ikke har til formål å drive utleie er at det er ønskelig med en videre adgang til arbeidsleie mellom slike virksomheter enn det § 58 A-modellen gir adgang til. For eksempel vil en § 58 A-løsning ikke være egnet for virksomheter som ønsker å leie ut sine tilsatte som alternativ til f.eks. oppsigelse eller permittering. Utvalget beskriver dette som utlånslignende situasjoner mellom virksomheter som driver aktivitet innenfor noenlunde samme områder. Utvalget viser til at skillet har lang tradisjon i Norge.

Forslaget til regulering av innleie etter § 55 L skiller seg prinsipielt fra forslaget til ny § 55 K. Mens vilkårene for innleie fra vikarbyråer etter § 55 K beror på om det foreligger midlertidig behov for arbeidskraft hos innleier, er vilkårene for innleie etter § 55 L at utleier oppfyller visse ordenskrav, likevel slik at det ved innleie av lengre varighet og omfang kreves at tillitsvalgte hos innleier samtykker i at innleie kan skje. Dersom innleier leier inn arbeidstakere fra en utleier som ikke oppfyller lovens krav, er det innleier som bryter innleiereglene.

Vilkår for innleie

Departementet opprettholder utvalgets forslag om at den innleide skal ha fast tilsetning hos utleier. Det vil for det første hindre at utleier tilsetter vedkommen-

de midlertidig kun for den tid utlåns-/utleiesituasjonen skal vare, samtidig som det også til en viss grad kan ivareta behovet for ordnede forhold hos utleier. Kravet i arbeidsmiljøloven § 55 B og C om at utleier som arbeidsgiver er pliktig i å gi sine tilsatte skriftlig arbeidsavtale, vil også kunne bidra til ryddige forhold.

Utvalget foreslo videre at innleie som nevnt ovenfor først kan skje etter drøftelse med berørte tillitsvalgte. Departementet slutter seg til dette prinsippet. Drøftingsplikten er en videreføring av dagens ordning som krever at innleievirksomheten drøfter saken med de tilsatte før søknad om dispensasjon kan behandles.

Avtaleadgang

Departementet foreslår at innleier som ønsker å leie inn ut over 15 pst. av arbeidsstokken med en varighet ut over to år, må inngå avtale med tillitsvalgte hos innleier. Disse grensene vil sikre arbeidsgiverne en viss fleksibilitet i bruk av innleid arbeidskraft. Samtidig vil en hindre at en vesentlig del av arbeidsstyrken vil bestå av innleid arbeidskraft uten at det er oppnådd enighet om dette med arbeidstakerne.

I likhet med utvalget anser imidlertid departementet det som lite hensiktsmessig med en avtale dersom innleie gjelder mindre enn tre personer. Unntaket antas å kunne imøtekomme små og mellomstore virksomheters behov for fleksibel bruk av innleid arbeidskraft.

Departementet følger også opp utvalgets forslag om å unnta virksomheter innenfor samme konsern fra bestemmelsen.

Oppfølging av brudd på vilkårene for innleie

Arbeidsformidlings- og arbeidsleieutvalget la til grunn at brudd på § 55 L i utgangspunktet ikke fordret de samme rettsvirkninger som brudd på innleie etter § 55 K, under henvisning til at det forelå andre vernehensyn. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

Dersom en virksomhet driver utleie som «produksjonsbedrift», uten å oppfylle kravet til å være slik virksomhet, jf. § 55 L, vil dette medføre at innleie fra slik virksomhet faller innenfor virkeområde til § 55 K (vikarbyrå). Rettsvirkningen er i så fall at den/de tilsatte i utgangspunktet kan kreve seg fast tilsatt hos innleier. Domstolen vil imidlertid etter en helhetsvurdering, hvor bl.a. innleierens aktsomhet bør tillegges vekt, likevel kunne komme til at fast tilsetting ikke skal gis fordi det fremstår som åpenbart urimelig i det konkrete tilfelle.

Ved brudd på bestemmelsens vilkår om at den innleide skal være fast tilsatt hos utleier, foreslår verken utvalget eller departementet noen særskilte rettsvirkninger. Utgangspunktet må være at innleieforholdet skal opphøre, alternativt at den innleide gis fast tilsetting hos utleier. Den innleide anses som rettighets-haver.

En ut-/innleid arbeidstaker vil kunne gå til søksmål om fast tilsetting hos utleier etter reglene om midlertidig tilsetting i § 58 A, dersom utleier har et løpende behov for arbeidskraften. Når det gjelder adgangen til å inngå avtale om utvidet bruk av innleie, jf. § 55 L nr. 2, antar departementet at slike avtaler naturlig vil kunne inngås ved tariffavtale mellom innleier og de aktuelle tillitsvalgte hos innleier.

6.1.5 Krav til utleiebedrifter

For å sikre seriøsitet i de bedrifter som driver utleie og for å hindre etablering av useriøse bedrifter, må utleievirksomheten enten være registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som stilles for aksjeselskap. Disse krav foreslås tatt inn i sysselsettingsloven § 27. Tilsvarende krav er foreslått satt til virksomheter som vil drive arbeidsformidling.

Videre foreslås enkelte andre vilkår fastsatt i loven.

En virksomhet som har leiet ut en arbeidstaker for et oppdrag, skal ikke kunne begrense arbeidstakerens rett til å ta fast eller midlertidig arbeid hos utleiefirmas oppdragsgivere når oppdraget er avsluttet. Videre skal en virksomhet ikke kunne leie ut en arbeidstaker til en av arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere før det har gått 6 måneder siden arbeidstakeren sluttet hos denne. Tilsvarende bestemmelser finnes i dagens utleieforskrift.

Det vil dessuten bli lagt opp til at virksomheten som driver utleie skal sende melding om dette samt rapportere om omfanget.

Behovet for sanksjonsmidler overfor utleievirksomheten antas å ville bli mindre nå, ved at innleie av arbeidskraft reguleres i arbeidsmiljøloven med mulighet for den ansatte til å gå til søksmål med krav om fast ansettelse eller erstatning. Departementet vil likevel foreslå at departementet får fullmakt i sysselsettingsloven til å fastsette nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av utleievirksomhet.

Bestemmelsen i sysselsettingsloven som gir Arbeidsdirektoratet adgang til å be virksomheter som antas å drive i strid med bestemmelsene for utleie av arbeidskraft om en redegjørelse for forholdet, jf. sysselsettingsloven § 37 og straffebestemmelsene i sysselsettingsloven foreslås opprettholdt.

6.2 Komiteens merknader

6.2.1 Generelle merknader - regulering av innleie

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet, støtter prinsipielt en speilvendning av regelverket slik at inn- og utleie av arbeidskraft i utgangs-

punktet blir tillatt. Også regelverket for innleie må tilpasses en ny situasjon på arbeidsmarkedet og de permisjonsordningene som er vedtatt.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det ikke er behov for å liberalisere regelverket for arbeidsformidling og arbeidsutleie, men tar til etterretning at det ikke er flertall for det. Dette medlem vil derfor fremme endringer i foreslått regelverk for bedre å ivareta arbeidstakernes rettigheter og håndheving av regelverket.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, slutter seg til Regjeringens forslag om 6-måneders «karantene» i forhold til å kunne leie seg inn igjen hos sin tidligere arbeidsgiver.

Regjeringen har foreslått at regelverket for arbeidsleie skal være todelt, ett for innleie fra vikarbyråer og ett for arbeidsleie mellom bedrifter som ikke har til formål å drive utleie (produksjonsbedrifter). Dette mener flertallet er en fornuftig todeling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil peke på at Regjeringen foreslår en 6-måneders «karantene» i forhold til å kunne leie seg inn igjen hos sin tidligere arbeidsgiver. Disse medlemmer vil peke på at den liberaliseringen som nå foretas etter disse medlemmers mening også har til hensikt å møte arbeidstakernes ønske om mer fleksibilitet i sitt arbeidsforhold. En slik karanteneregulering vil gjøre det svært vanskelig å oppnå dette for arbeidstakere som bor i deler av Norge hvor arbeidsmarkedet er tynt, hvor f.eks. hovedetterspørselen etter den type kompetanse en arbeidstaker besitter er den tidligere arbeidsgiver. Disse medlemmer vil derfor gå imot dette forslaget fra Regjeringen og vil peke på at det naturlige nå vil være å høste erfaring med et liberalisert lovverk og i ettertid vurdere om dette lovverket, pga. uheldige utslag, trenger innstramming. Det er etter disse medlemmers mening feil rekkefølge å innføre innstrammingene slik at man ikke får erfart om det er behov for denne typen regler.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at en generell tillatelse til innleie av arbeidskraft bør gjelde for alle arbeidstakergrupper. Flertallet ønsker derimot å gi Regjeringen fullmakt på generelt grunnlag til å kunne unnta enkelte yrkesgrupper fra hovedregelen i perioder hvis viktige samfunnshensyn og situasjonen ellers krever det.

Flertallet mener at når det gjelder bruken av arbeidsleie er det grunn til å følge utviklingen nøye,

og ber om at Regjeringen legger fram for Stortinget en evaluering av hvordan det nye lovverket for arbeidsleie har fungert. Flertallet ønsker å få seg forelagt en slik evaluering to til tre år etter at det nye lovverket er trådt i kraft.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er ikke enig i at det skal innføres en generell forskriftsfullmakt på det nåværende tidspunkt for at Regjeringen skal kunne unnta enkelte yrkesgrupper. Disse medlemmer mener det ville være naturlig å la loven få virke og høste erfaring før en gir en slik unntaksmulighet. Disse medlemmer er generelt skeptiske til å gi Regjeringen fullmakt til å suspendere viktige deler av lovverket og mener det ville være fullt mulig for Regjeringen å komme til Stortinget med nye forslag hvis det skulle vise seg å være behov for å unnta særlige yrkesgrupper. På den måten vil Stortinget kunne vurdere kriterier for bruk av en fullmakt basert på erfaringen med et endret lovverk.

Disse medlemmer vil understreke at det burde vært naturlig at Stortinget la føringer for når en slik fullmakt skal brukes, og er forbauset over at Arbeiderpartiet, på tross av de mediasignaler som er gitt, ikke klart vil slå fast at innleie av helsepersonell skal være tillatt. Disse medlemmer mener det på bakgrunn av at statsråden ved presentasjon av proposisjonen uttalte at helsepersonell skulle unntas, burde vært gitt et klart signal tilbake om at dette ikke er i tråd med stortingsflertallets syn.

Disse medlemmer vil videre peke på at helsesektoren er en sektor hvor det i dag er for lite kvalifisert arbeidskraft disponibel i arbeidsmarkedet i Norge, og hvor hensynet til pasientene gjør at det bør være en generell tillatelse til innleie av både norsk og utenlandsk personell, så lenge det tilfredsstiller de faglige kravene som settes til de jobber man går inn i.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til sine generelle merknader og til behovet for myndighetskontroll.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Sysselsettingsloven

§ 26 siste ledd skal lyde:

Virksomheter som vil drive arbeidsformidling skal godkjennes av departementet eller av den departementet bestemmer. Departementet kan stille krav for godkjenning av virksomheten samt fastsette nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av formidlingsvirksomheten, og i særlige tilfelle gjøre unntak fra forbudet i tredje ledd.»

Dette medlem vil peke på at svart arbeid og skatteunndragelser er et stort samfunnsproblem. Autorisasjonsordninger er et viktig virkemiddel i kampen mot svart arbeid.

Dette medlem viser til at det i renholdsbransjen er en frivillig godkjenningsordning, Ren Utvikling. Denne ordningen har ifølge skattedirektoratet ført til at i bedrifter som er godkjent av ordningen, er det svært usannsynlig at det finnes noen skatteunndragelser av stort omfang. Finansdepartementet har i brev av 3. juli 1998 til undertegnede bekreftet støtte til skattedirektørens oppfatning og viser til at godkjenningsordningen er et viktig bidrag for å få redusert omfang av svart arbeid og skatteunndragelser i renholdsbransjen.

6.2.2 Innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (vikarbyråer)

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet, støtter at innleie av arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie, blir tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig tilsetting etter § 58 A nr. 1 første ledd i arbeidsmiljøloven.

Flertallet støtter at i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, slutte skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er nevnt i avsnittet nedenfor.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil vise til at det også er viktig for arbeidsgiver å kunne leie inn ved sesongmessige svingninger og andre kortvarige og uforutsette driftsmessige topper. Flertallet mener det er rimelig at innleie tillates i samme utstrekning som det er mulig å ansette midlertidig. Dette er også i tråd med Blaalid-utvalgets innstilling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er i hovedsak enig med Regjeringen i at tillatelse til å innleie arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie, bør følge av den midlertidige tilsettingen etter arbeidsmiljøloven § 58 A nr. 1 a. Disse medlemmer vil peke på at Stortinget, gjennom behandlingen av Innst. O. nr. 2 (1994-1995), foretok en innstramming i denne bestemmelsen som disse medlemmer var uenige i.

Disse medlemmer vil peke på at lovforslaget innebærer at en innleid vikar kan gå til rettssak hvis det antas at innleien er ulovlig, konsekvensen av at det fastsettes at innleien kan være fast ansettelse eller erstatning. Med slike mulige straffesanksjoner burde det være et minimumskrav fra norske arbeidsgivere at lovgiverne har gitt så klare lovtekster at det er enkelt å forholde seg til om innleien er lovlig eller ikke.

Disse medlemmer kan bare konstatere at dagens § 58 A nr. 1 a er meget uklar, og kan lede til helt ulike fortolkninger av hva som er lovlig og ulovlig innleie.

Disse medlemmer vil derfor fremme forslag om endring i § 58 A nr. 1 a, i tråd med den rettstilstand som var før Stortinget foretok innstrammingen.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

«Arbeidsmiljøloven

§ 58 A nr. 1 a skal lyde:

a) når arbeidets karakter tilsier det.»

Disse medlemmer vil subsidiært støtte Regjeringens forslag til § 55 K nr. 1.

Disse medlemmer vil vise til at loven inneholder en adgang til å avtale innleie utover det som reguleres gjennom arbeidsmiljølovens § 58 A hvis arbeidsgiver og tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleie gjelder. Disse medlemmer vil vise til at dette ekskluderer alle bedrifter hvor få ansatte har valgt å fagorganisere seg fra å kunne gjøre slike avtaler. Disse medlemmer vil vise til at Blaalid-utvalget foreslo en mindre streng regulering og disse medlemmer vil foreslå at dette forslaget følges opp.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Arbeidsmiljøloven

Ny § 55 K nr. 2 skal lyde:

I en virksomhet som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte slutte avtale om tidsbegrenset innleie, uten hinder av det som er bestemt i nr. 1.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til sine generelle merknader om at det ikke er behov for lovendringene, men tar til etterretning at det er flertall for endringer. Dette medlem vil peke på at det skal være reelle vikarer som leies inn.

Dette medlem foreslår derfor følgende:

«Arbeidsmiljøloven

Ny § 55 K nr. 1 skal lyde:

Innleie av arbeidstakere fra virksomheter som har til formål å drive utleie, er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig tilsetting etter § 58 A nr. 1 første ledd bokstav b.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener primært at reglene for hvem som kan kreve forhandlinger og reise søksmål mot innleier burde vært utvidet. I tillegg til den innleide burde fag-

foreningen i innleievirksomheten ha selvstendig rett til å kreve forhandlinger med, og reise søksmål mot, arbeidsgiver. Disse medlemmer tar til etterretning at det ikke er flertall for dette i denne omgang.

Disse medlemmer slutter derfor sekundært opp om Regjeringens forslag som legger opp til en privatretslig modell for håndheving av brudd på regelverket når det gjelder oppfølging av brudd på vilkårene for innleie.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet støtter også Regjeringens forslag til en privatretslig modell.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet legger til grunn en tvisteløsningsmodell som er parallell med reglene ved tvist om midlertidig tilsetning. Dette innebærer at det vil være den enkelte vikar som mener seg ulovlig innleid fra vikarbyrå, som på samme måte som ved midlertidig tilsetning kan kreve forhandlinger med innleiebedriften og/eller kan gå til søksmål for å få fast ansettelse eller erstatning. Flertallet legger her vekt på hensynet til et sammenhengende og konsistent regelverk for innleie og midlertidig tilsetning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre støtter proposisjonens forslag til tvisteløsningsmodell.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti ønsker å utvide reglene for hvem som kan kreve forhandlinger og reise søksmål mot innleier. I tillegg til den innleide må fagforeningen i *innleievirksomheten* ha selvstendig rett til å kreve forhandlinger med, og reise søksmål mot arbeidsgiver. Dette medlem vil derfor fremme følgende forslag til endringer i arbeidsmiljølovens § 55 K nr. 3 og 4:

«Arbeidsmiljøloven

Ny § 55 K nr. 3 annet ledd skal lyde:

En innleid som vil gjøre gjeldende at det har foreligget innleie i strid med § 55 K nr. 1, kan kreve forhandlinger med innleier etter reglene i § 61 nr. 2. *Fagforening i innleievirksomheten har tilsvarende selvstendig forhandlingsrett.* Fristen etter § 61 nr. 2 første ledd regnes fra det faktiske fratredelsestidspunkt.

Ny § 55 K nr. 3 tredje ledd skal lyde:

Blir tvisten ikke løst gjennom forhandlinger eller er forhandlinger ikke holdt kan den innleide og/eller fagforening i *innleievirksomheten* reise søksmål mot innleier etter reglene i § 61 nr. 3, likevel slik at § 57 nr. 2 tredje ledd ikke får anvendelse. Fristen regnes fra

forhandlingenes avslutning eller fra det faktiske fratredelsestidspunktet.

Ny § 55 K nr. 4 annet ledd skal lyde:

En innleid som vil gjøre gjeldende at det foreligger innleie i strid med § 55 K nr. 1, kan kreve forhandlinger med innleier. *Fagforening i innleievirksomheten har tilsvarende forhandlingsrett.* Innleier skal sørge for at forhandlinger blir holdt snarest mulig og senest innen to uker etter at kravet er mottatt. For øvrig får § 61 nr. 2 annet, tredje og fjerde ledd tilsvarende.

Ny § 55 K nr. 4 tredje ledd skal lyde:

Blir tvisten ikke løst gjennom forhandlinger kan den innleide og/eller fagforening i *innleievirksomheten* reise søksmål mot innleier. Har det vært ført forhandlinger skal det med stevningen sendes bekreftet avskrift av protokollen.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er opptatt av at en, så langt det er mulig, må unngå at arbeidstakere kan si opp sin stilling for så å ta jobb i et vikarbyrå som leier denne arbeidstakeren ut til dennes gamle arbeidsgiver til en høyere kostnad. Flertallet vil understreke betydningen av forslaget til bestemmelse i sysselsettingsloven § 27 nr. 2 som fastslår at en virksomhet ikke kan leie ut en arbeidstaker til en av arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere før det har gått seks måneder siden arbeidstakeren sluttet hos denne.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil i denne sammenheng peke på at begrepet «arbeidsgiver» skal tolkes vidt. Eksempelvis vil en lege ved et fylkeskommunalt sykehus måtte vente i seks måneder før han/hun kan leies ut til et annet sykehus i den samme fylkeskommunen. Tilsvarende vil gjelde hvis staten er den tidligere arbeidsgiveren.

6.2.3 Innleie fra virksomheter som ikke har til formål å drive utleie (produksjonsbedrifter)

Komiteen støtter at innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, blir tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast tilsatt hos utleier. Komiteen viser til at Balaalid-utvalget foreslo at det også ble stilt krav til ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Komiteen slutter seg til intensjonen bak dette. Komiteen forutsetter at fast ansettelse samt gjeldende regler i arbeidsmiljøloven, inklusiv forskrifter og de avtaler partene i arbeidslivet har når det gjelder ordnede arbeidsforhold, vil sikre et godt vern for arbeidstakernes rettigheter.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti ønsker at regelverket for inn- og utleie mellom bedrifter også skal inneholde et krav om ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Med ordnede lønns- og arbeidsvilkår menes at reglene i Arbeidsmiljøloven inkl. forskriftene er etterlevd.

Dette medlem vil derfor ta inn dette kravet i sitt forslag til ny § 55 L nedenfor.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, foreslår at innleie som ikke overstiger 10 pst. av de tilsatte hos innleier og som ikke har en varighet ut over ett år, drøftes med de tillitsvalgte. Denne drøftingsplikten blir nå lovfestet. Innleie ut over dette, unntatt i tilfeller som gjelder færre enn 3 personer, avtales med de tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder.

Flertallet mener det må være et kontroll- og tilsynssystem for oppfølging av regelverket for leie av arbeidskraft og for vikarbyråene. Flertallet ber Regjeringen følge utviklingen nøye og vurdere om kontrollsystemet fungerer tilfredsstillende. Om nødvendig bes Regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om endringer.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Arbeidsmiljøloven

Ny § 55 L nr. 2 skal lyde:

For innleie som overstiger 10 prosent av de tilsatte hos innleier, likevel ikke færre enn tre personer, og som har en varighet utover ett år, skal det inngås avtale med tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder. Bestemmelsene her gjelder ikke for innleie innenfor samme konsern.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at inn- og utleie mellom produksjonsbedrifter og dagens tillatelse til dette, i stor grad har vært iverksatt for å gi et mykere overgangssystem mellom bedrifter når oppdragsmengden varierer innenfor noenlunde samme bransje. Dette har vært til det gode for de ansatte fordi man slipper oppsigelser, evt. permitteringer, men derimot ha mulighet til å bli leid ut til et firma som f.eks. har vunnet et oppdrag ens eget firma har vært i konkurranse om. Disse medlemmer mener det ikke er noe grunnlag for at liberaliseringen av andre deler av spørsmålet om arbeidsutleie skal innføre innstramninger for disse etablerte praksiser. Disse medlemmer vil peke på at de personer som leies ut og inn mellom produksjonsbedrifter er fast ansatte i utleiefirmaet. Det kan ikke reises tvil om ansettelsesforhold eller hvilken arbeidsgiver som har ansvar for arbeidsmiljøet. Disse medlemmer vil derfor pri-

mært mene at det er ikke behov for spesiell regulering av utleie/innleie mellom produksjonsbedrifter utover å sikre en klar definisjon av hva som atskiller disse virksomhetene fra selskaper som har utleie som hovedformål. Disse medlemmer vil derfor stemme imot § 55 L nr. 2 og 3.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil peke på behovet for å ha en angitt tidsperiode for avtale inngått om innleie. Dette medlem finner det rimelig at slike avtaler reforhandles hvert år og ikke gis uendelig gyldighet. En årlig forhandling vil være ryddig og kan gjennomføres effektivt og raskt i seriøse bedrifter.

Dette medlem foreslår:

«Arbeidsmiljøloven

Ny § 55 L skal lyde:

1. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast tilsatt hos utleier, og har ordnede lønns- og arbeidsvilkår og innleier har inngått skriftlig avtale om innleie med tillitsvalgte som representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder. Dette gjelder ikke ved innleie av tre eller færre arbeidstakere. Avtale om innleie som nevnt i første punktum, kan bare inngås for inntil ett år av gangen. For at virksomheten skal sies ikke å ha til formål å drive utleie, er et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 pst. av de fast tilsatte hos utleier.
2. Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.
3. Paragrafen gjelder ikke innleie til embete eller stilling eller annet arbeidsforhold som omfattes av lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.»

Dette medlem mener at kontrolloppgavene legges til Arbeidstilsynet, men kan ikke se at det verken er tilstrekkelige ressurser i etaten eller etablert systemer og rutiner for slik kontrollvirksomhet. En lov som skal begrense bruk av vikarer til arbeidsmiljøloven § 58 A nr. 1 b, kan ikke forventes å bli fulgt uten myndighetskontroll og påtale ved lovbrudd. Det kan ikke forventes at utleid verken skal ha økonomisk mulighet til eller makte å forfølge sine rettigheter gjennom å reise rettsak mot sin arbeidsgivers kunde. Rettigheter til fagforening til å reise sak etter loven er nødvendig og svært effektivt der det er organisert arbeidskraft. Men dette er ikke tilfelle på alle arbeidsplasser. Derfor må myndighetene ha et sjølstendig ansvar for å kontrollere og påtale ved brudd på loven. Hensikten med de begrensninger som er lagt inn, må

være at de følges. En streng lov uten kontroll vil ikke være effektiv for å oppnå hensikten og vil undergrave respekten for lovverket generelt.

Dette medlem mener derfor at Regjeringen må komme tilbake til Stortinget med forslag om hvordan dette arbeidet kan ivaretas effektivt som en del av Arbeidstilsynets oppgaver og fremme forslag om en eventuell tilleggsbevilgning for å finansiere oppgaven.

7. FORSLAG TIL ENDRINGER I TJENESTEMANNSLOVEN

7.1 Sammendrag

Prinsippene i reglene som er foreslått i arbeidsmiljøloven kapittel XI B, foreslås tilsvarende tatt inn i tjenestemannslovens første kapittel. På grunn av at loven er bygget opp på en noe avvikende måte, og fordi tjenestemannslovens regler om midlertidighet og regler knyttet til opphør av arbeidsforhold er noe annerledes, vil lovtekstene bli noe forskjellige. I tillegg er avtalesystemene forskjellige i statlig og privat sektor.

Tjenestemannsloven gjelder i utgangspunktet bare for arbeidstakere i staten. Når det skal gis regler i loven om innleie av arbeidskraft som ikke nødvendigvis har et statlig tilsetningsforhold, må lovens § 1, som omhandler hvem loven gjelder for, gis en tilføyelse. Det foreslås at § 1 nr. 1, gis et nytt fjerde punktum, hvor det fremgår at loven også gjelder innleie av arbeidstakere i statlig virksomhet, der hvor dette uttrykkelig er sagt, dvs. i §§ 3 A og 3 B.

Tjenestemannsloven gjelder på Svalbard og vurderingene av forholdet til Svalbard, jf. kap. 6.1.2 foran i innstillingen, får derfor tilsvarende anvendelse. Dette innebærer at tjenestemannslovens regler om innleie får anvendelse ved innleie til statlig virksomhet på Svalbard.

7.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, fremmer følgende forslag:

«Tjenestemannsloven

Ny § 3 B nr. 2 skal lyde:

For innleie som overstiger 10 pst. av de tilsatte, likevel ikke færre enn 3 personer, og som har varighet ut over ett år, skal det inngås avtale med tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at ønsket om parallellitet mellom arbeidsmiljølovens regler og tjenestemannslovens regler. Disse medlemmer viser til sine forslag om endringer i arbeidsmiljøloven.

Disse medlemmer vil derfor stemme mot forslaget til § 3 B nr. 2 og 3.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til de endringsforslagene som en har fremmet til arbeidsmiljølovens §§ 55 K og 55 L. For at det skal bli samsvar mellom paragrafene i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven er det et behov for å justere lovteksten også i tjenestemannsloven.

Dette medlem vil derfor fremme følgende forslag:

«Tjenestemannsloven

Ny § 3 A nr. 3 første punktum skal lyde:

Dersom en innleid arbeidstaker *og/eller fagforening i innleievirksomheten* reiser søksmål mot innleier og retten finner at innleien var i strid med nr. 1, kan retten, etter krav fra den innleide, avsi dom for at den innleide er fast ansatt. Dette gjelder ikke ved innleie av tre eller færre arbeidstakere.

Ny § 3 B skal lyde:

1. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast tilsatt hos utleier, og innleier har inngått skriftlig avtale om innleie med tillitsvalgte som representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder. Dette gjelder ikke ved innleie av tre eller færre arbeidstakere. Avtale om innleie som nevnt i første punktum, kan bare inngås for inntil ett år av gangen. For at virksomheten skal sies ikke å ha til formål å drive utleie, er et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 pst. av de fast tilsatte hos utleier.
2. Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.
3. Paragrafen gjelder ikke innleie til embete eller stilling eller annet arbeidsforhold som omfattes av lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.»

8. INTERNASJONALE AVTALER

8.1 Sammendrag

8.1.1 ILO-konvensjon nr. 96 og nr. 181

ILO-konvensjon nr. 96 Forbud mot arbeidskontor som tar betaling ble ratifisert av Norge i juli 1950 og trådte i kraft for Norge 18. juli 1951.

Konvensjonen åpner for privat arbeidsformidling i begrenset grad gjennom kortvarige dispensasjoner.

Norge kan imidlertid fri seg fra denne konvensjonen ved å ratifisere ILO-konvensjon nr. 181. Ved ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 181 vil den avløse ILO-konvensjon nr. 96, forutsatt at konvensjon nr. 181 har trådt i kraft. Konvensjonen vil tre i kraft for Norge ett år etter en norsk ratifikasjon.

ILO-konvensjon nr. 181 dekker både arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft.

Det følger av ILO-konvensjon nr. 181 artikkel 2 at privat arbeidsformidling og privat arbeidsutleie i utgangspunktet skal være tillatt. En ratifisering av konvensjonen innebærer derfor at de grunnleggende forbudene mot henholdsvis privat arbeidsformidling og arbeidsutleie, sysselsettingsloven §§ 26 og 27, må oppheves.

8.1.2 Departementets vurdering

Departementets vurdering er at verken de nåværende eller de foreslåtte reglene for utleie, innebærer problemer i forhold til gjeldende internasjonale avtaler (både EØS og ILO).

Spørsmålet om ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 181 ble forelagt den norske ILO-komiteen på ordinær måte i april i år. Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) gjentok her sitt tidligere standpunkt om at organisasjonen går inn for ratifikasjon av konvensjonen. Landsorganisasjonen i Norge (LO) går som tidligere imot ratifikasjon. Komiteen anser seg med dette ferdig med sin behandling.

Departementet foreslår i denne proposisjonen at forbudet mot privat arbeidsformidling oppheves. Vedtas og iverksettes dette lovforslaget, vil norsk lovgivning ikke lenger være i samsvar med Norges forpliktelser i henhold til ILO-konvensjon nr. 96. En norsk oppsigelse av ILO-konvensjon nr. 96 vil formelt sett først være gjeldende fra sommeren 2002. Norge kan fri seg fra forpliktelsene i ILO-konvensjon nr. 96 tidligere ved å ratifisere ILO-konvensjon nr. 181.

I proposisjonen foretar departementet en vurdering av forslagene til lovendring om formidling og arbeidsleie i forhold til ILO-konvensjon nr. 181. Departementets konklusjon er at det er usikkert om Norge kan ratifisere ILO-konvensjon nr. 181 med de begrensninger som foreslås og uten en grundigere vurdering. Departementet er innstilt på å vurdere dette nærmere når eventuelt ny lov og nytt forskriftsverk for utleie er fastsatt.

Utfallet av en senere vurdering av ILO-konvensjon nr. 181 kan bli at denne ikke kan ratifiseres av Norge. Gjøres opphevelse av forbudet mot privat arbeidsformidling gjeldende i mellomtiden, vil dette innebære at bestemmelsene i sysselsettingsloven ikke er i samsvar med våre ILO-forpliktelser inntil en oppsigelse formelt sett vil være gjeldende, dvs. til sommeren 2002.

Departementet mener at det alt i alt likevel er forsvarlig å oppheve forbudet mot privat arbeidsformidling.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til de vurderinger som er gjort i kap. 8 i Ot.prp. nr. 70 (1998-1999) og til vedlagte svarbrev av 8. november 1999 fra statsråd Dāvøy. Komiteen viser til at departementets vurdering er at verken de nåværende eller de foreslåtte reglene for utleie, innebærer problemer i forhold til gjeldende internasjonale avtaler (både EØS og ILO).

9. OMGJØRING AV ARBEIDSDIREKTORATETS STYRE TIL RÅD

9.1 Sammendrag

Departementet foreslår at Arbeidsdirektoratets styre omgjøres til et rådgivende organ i forbindelse med gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. En har lagt stor vekt på den faktiske funksjon Arbeidsdirektoratets styre har, Stortingets behandling av Innst. S. nr. 63 (1992-93) vedrørende statens forvaltnings- og personalpolitikk og de retningslinjer som foreligger på dette området. Formålet med å etablere et råd vil være å sikre en formalisering av arbeidsmarkedsstatens løpende dialog med partene i arbeidslivet. En slik dialog er nødvendig for at etaten skal kunne utføre sine oppgaver på en god måte. Det er også i tråd med våre ILO-forpliktelser om samarbeid med partene i arbeidslivet, jf. vedtatte ILO-konvensjoner på arbeidsmarkedspolitikken område. Departementet ønsker at flere av organisasjonene i arbeidslivet skal kunne få mulighet til en løpende dialog med Arbeidsdirektoratet, herunder å gi sitt syn på aktuelle arbeidsmarkedsfaglige spørsmål. Departementet ønsker derfor å gjøre representasjonen fra partene i arbeidslivet noe bredere enn i dag ved å tilby flere av arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene å sitte i rådet. Disse organisasjonene er sentrale aktører på arbeidsmarkedet. Samtidig ivaretar de viktige sider av brukergruppens interesser. En slik utvidelse av representasjonen gjør det etter departementets vurdering uaktuelt å opprettholde et styre for Arbeidsmarkedsstaten. Sammensetningen av et eventuelt styre med beslutningsfullmakt måtte vært basert på andre prinsipper.

Departementet mener det rådgivende organet bør ha representanter fra de sentrale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Når det gjelder sammensetningen av det rådgivende organet, tar departementet utgangspunkt i at det bør gjenspeile de deler av arbeidsmarkedet som arbeidsmarkedsstaten yter tjenester overfor.

De fleste arbeidssøkergruppene vil være registrert i arbeidsmarkedsstatens registre i relativt kort tid. Det må sees i sammenheng med at målet er å få brukerne av etatens tjenester i arbeid. Disse brukergruppene har

anledning til å uttrykke sin mening gjennom regelmessige brukerundersøkelser, gjennom hyppige evalueringer av de enkelte tiltak eller på ad hoc-basis skriftlig eller muntlig til det aktuelle arbeidskontoret. Departementet har ellers ikke informasjon som tyder på at gruppene som særskilt organiserer arbeidssøkere er representative for arbeidssøkerne. Det vil således ikke være aktuelt å la dem være representert i det foreslåtte rådet.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Regjeringen foreslår å omgjøre Arbeidsdirektoratets styre til råd.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, støtter forslaget om å omgjøre styret til råd. Videre bør representasjonen i det nye rådet utvides slik at en bredere del av organisasjonene i arbeidslivet kan være i løpende dialog med Arbeidsdirektoratet om gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. Flertallet mener at Arbeidsmarkedsstaten er et viktig instrument i gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken og mener at et representativt sammensatt råd for etaten, med både nøytrale medlemmer og representanter for partene i arbeidslivet, bygger opp under det viktige trepartssamarbeidet i arbeidsmarkedspolitikken.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre støtter Regjeringens forslag. Disse medlemmer vil understreke at rådet bør ha en bred representasjon fra arbeidslivets organisasjoner.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at Arbeidsdirektoratet fortsatt skal ledes av et styre. Dette medlem mener det vil være riktig å utvide styret med representanter fra arbeidsgiversiden og fra arbeidstakersiden.

Dette medlem mener at Arbeidsmarkedsstaten er et viktig instrument i gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken og mener at et representativt sammensatt styre for etaten, med både nøytrale medlemmer og representanter for partene i arbeidslivet, bygger opp under det viktige trepartssamarbeidet i arbeidsmarkedspolitikken.

10. ARBEIDSMARKEDSETATENS ROLLE I ET ARBEIDSMARKED MED PRIVAT FORMIDLING OG FRIERE ADGANG TIL Utleie av arbeidskraft

10.1 Sammendrag

Departementet peker på at det er langsiktige tendenser i retning av et mer oppdelt arbeidsmarked. Det

stiller store krav til arbeidstakernes evne til å tilegne seg ny kompetanse. Skiftende etterspørsel bl.a. som følge av større konkurranse i mange markeder innebærer høye krav til bedriftenes fleksibilitet. I takt med reduksjonen i ledigheten siste halvdel av 1990-tallet og økende krav til effektivitet i arbeidslivet øker etterspørselen etter tjenester som i større grad er orientert mot arbeidsgivernes behov. I de siste årene har arbeidsmarkedsstaten i økende grad kunnet bistå arbeidsgiverne med tjenester som vikarformidling, bemanningstjenester, bistand ved omstilling m.v. Slike tjenester er naturlige forlengelser av tradisjonell arbeidsformidling. Den administrative ressurstilgangen til arbeidsmarkedsstaten setter klare grenser for etatens mulighet til å tilby denne type tjenester i et større omfang. Hvis det åpnes opp for at etaten gis anledning til å ta betaling for enkelte tjenester, vil en kunne tilby slike tjenester uten at det går ut over etatens gratistjenester og forvaltningsoppgaver.

Departementet foreslår at det åpnes for at arbeidsmarkedsstaten kan innføre betalingstjenester og at det etableres et statlig utleieselskap. De ulike former for betalingstjenester som foreslås innført vil kunne dekke en økende etterspørsel fra arbeidsgiverne. På flere av de aktuelle områder er tilbudet i dag bare i begrenset grad utbygd hos private tilbydere - eller så mangler dette helt. Tilbud av denne type tjenester vil etter departementets vurdering kunne bidra positivt i forhold til utviklingen på arbeidsmarkedet. Samtidig vil en adgang til å tilby denne type tjenester innebære at etaten opprettholder og videreutvikler sin gode kontakt med arbeidsgiverne. Innføring av egenbetaling vil også innebære at de aktuelle tjenestene vil bli tilgjengelig for flere arbeidsgivere uten at det skal gå ut over etatens gratistjenester og forvaltningsoppgaver. Departementet vil foreta en nærmere gjennomgang av hvordan tjenestene skal avgrenses fra tjenester som skal tilbys gratis og hvordan betalingstjenestene skal prises. Samtidig vil det bli lagt vekt på løsninger som sikrer god politisk styring med etatens samlede virksomhet. Utvikling av de nye tjenestene og etablering av det nye utleieselskapet skal ikke svekke arbeidsmarkedsstatens innsats overfor utsatte søkergrupper, men tvert om være redskaper for å sikre disse bedre innpass i arbeidsmarkedet.

De foreslåtte betalingstjenestene skal arbeidsmarkedsstaten kunne selge til både det statlige utleieselskapet, private vikarbyråer og andre virksomheter. Det vil i denne forbindelse være nødvendig med en endring i sysselsettingsloven, jf. forslaget til ny § 11. Departementet legger opp til å gi en nærmere omtale av hvilke tjenester som det skal tas betaling for i budsjettproposisjonen.

10.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti,

Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, støtter at Arbeidsmarkedsetaten i tråd med etterspørselen etter arbeidsmarkedstjenester skal kunne tilby enkelte tjenester til arbeidsgivere mot betaling.

Flertallet mener det er riktig at Arbeidsmarkedsetaten etablerer et tilbud med betalingstjenester når forbudet mot privat formidling oppheves og det gis en bredere adgang til utleie. Flertallet er enig i at en slik utvidelse av arbeidsmarkedsetatens tjenester vil kunne gi arbeidsgiverne og arbeidssøkerne et bedre tilbud enn i dag, og at det trolig også vil kunne bidra til å bringe flere arbeidssøkere med problemer i forhold til arbeidsmarkedet ut i ordinært arbeid. Utvidelsen av tjenestetilbudet må derfor sees på som et nytt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken. Eksempler på slike betalingstjenester som Arbeidsmarkedsetaten kan tilby bedrifter og virksomheter kan være bemanningstjenester, vikaravtaler/driftsavtaler, særskilt bistand ved omstilling, kursplanlegging, vikarutleie m.v.

*Et eksempel på nye tjenester fra
Arbeidsmarkedsetaten*

Komiteen viser til at Ringsaker kommune i samarbeid med Arbeidsmarkedsetaten, som en av de første kommunene i landet, har startet med vikarpool i pleie- og omsorgssektoren. Sykepleierne bruker ikke lenger tid på å organisere bemanningen av ubesatte skift med vikarer. Dette er nå overlatt til Arbeidsmarkedsetaten som gjør dette på en god og effektiv måte. Konsekvensen er at syke- og hjelpepleierne får frigitt tid til å ta seg av de gamle og pleietrengende, og kommunen sparer penger.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener en slik ordning er meget positiv og bør gjøres landsdekkende.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at Arbeidsmarkedsetatens primærfokus bør være rettet mot de grupper som har problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet. Disse medlemmer mener ikke det er en primæroppgave for arbeidsmarkedsetaten å overta personalfunksjoner fra offentlige etater eller private firma, drive utleie av arbeidskraft i konkurranse med private firma og lignende. Disse medlemmer viser til at det ikke er det offentliges oppgave å gå inn på de områder der private vel så godt kan fungere som leverandører. Offentlig engasjement bør først og fremst være begrunnet i markedssvikt. Den liberalisering som nå foretas av adgangen til privat arbeidsformidling og arbeidsutleie innebærer ikke i seg selv et behov for å øke det offentlige engasjementet i nye oppgaver, snarere tvert om.

Disse medlemmer mener derfor at arbeidsmarkedsetaten fremfor selv å engasjere seg på en rekke nye områder bør inngå partnerskap med både private og offentlige aktører. Dette kan f.eks. skje gjennom forsøksvirksomhet av den typen som utviklingen av «vikarpoolordningen» har vært. Disse medlemmer mener dette har vært et svært positivt tiltak, men ser det ikke som en oppgave for arbeidsmarkedsetaten å drive denne typen pooler for hele den kommunale sektor i fremtiden. Den delen av dette arbeidet som er etatens kjerneoppgave er knyttet til å formidle og kvalifisere personer innen sin målgruppe til slike ordninger. Disse medlemmer mener derfor slike ordninger bør kunne videreutvikles gjennom partnerskap med private eller f.eks. kommunen. På samme måte bør det etableres samarbeidsordninger f.eks. i forhold til utleie med de private vikarbyråene. Disse medlemmer er enig i at slike tjenester ikke skal finansieres over de vanlige bevilgningene og vil derfor slutte seg til at det åpnes for at arbeidsmarkedsetaten kan kreve betaling for enkelte tjenester, men forutsetter at dette gjelder i et avgrenset forsøks- og utviklingsarbeid etter den partnerskapsmodellen som vi her skisserer.

11. NÆRMERE OM DET STATLIGE UTLEIESELSKAPET

11.1 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til departementets forslag til § 11 i sysselsettingsloven.

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statsråden, av 15. november 1999 er tatt inn som vedlegg 2 i innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er positive til Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 70 (1998-1999) om å etablere et eget statlig utleieselskap. Flertallet har merket seg at departementet vil komme tilbake med forslag om etablering av et slikt selskap som en egen sak. Flertallet legger til grunn at forslaget må ivareta de juridiske, administrative og konkurransemessige hensyn som må knyttes til etableringen av et slikt selskap. Forslaget må også inneholde en vurdering av selskapets oppgaver og forholdet til arbeidsmarkedsetaten og departementet.

Det statlige selskapet skal søke å oppnå viktige arbeidsmarkedspolitiske mål, framfor alt å bidra til å integrere utsatte grupper i arbeidslivet.

Flertallet legger til grunn at det statlige selskapet skal være et virkemiddel for å utvikle det tjenestetilbud som arbeidsmarkedsetaten i dag gir, for dermed å møte en økende og bredere etterspørsel etter arbeidsmarkedstjenester. Flertallet mener dette tjenestetilbudet skal utvikles i tråd med behovene og et-

terspørselen i arbeidsmarkedet, og at selskapets innretning og rammebetingelser derfor ikke skal begrense arbeidsgivernes tilgang på tjenester fra selskapet og etaten. Flertallet forutsetter at det statlige selskapet skal være operativt når lovendringene trer i kraft.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til sitt prinsipielle syn om at det er unødvendig å introdusere et offentlig engasjement på områder hvor det ikke foreligger en klar begrunnelse for at det offentlige skal delta pga. svikt i hvordan markedet fyller behovene. Disse medlemmer ser ingen grunn til å starte med å opprette et offentlig utleiebyrå for å konkurrere med private aktører som en konsekvens av liberaliseringen av formidlings- og utleiereglene. Disse medlemmer mener at man bør vente for å se hvordan markedet fyller de nye oppgavene før en vedtar å etablere et offentlig vikarbyrå. Disse medlemmer vil også peke på at man gjennom ulike partnerskapsmodeller, som skissert av disse medlemmer under pkt. 2.7, vil kunne bidra til å sikre f.eks. vikarutleie på nye arbeidsområder og utenfor de større sentra.

Disse medlemmer viser til at konkurransetilsynet har hatt store prinsipielle innvendinger til den rolleblanding det kan bli ved at arbeidsmarkedsetaten både skal være konkurrent til vikarbyråene og samtidig være serviceetat overfor dem. Disse medlemmer er enig i at det er svært vanskelig å finne frem til tilfredsstillende skiller mellom aktivitetene og samtidig sikre en likebehandling av private og offentlige vikarbyrå. På denne bakgrunn vil disse medlemmer gå imot opprettelsen av et offentlig vikarbyrå, og vil be departementet tenke i andre retninger for å ivareta de positive sidene ved å bringe arbeidsmarkedsetatens erfaringer og kunnskap inn i et samarbeid, ikke i et konkurranseforhold.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen legger frem alternative modeller til å etablere et vikarbyrå i offentlig regi for å etablere ordninger hvor arbeidsmarkedsetaten kan inngå partnerskap med private vikarbyråer eller arbeidsformidlere, og offentlige eller private brukere for å videreutvikle områdene som er skissert lagt inn under et vikarbyrå eller finansiert gjennom betaling fra brukeren.»

12. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

12.1 Sammendrag

Departementets forslag til ny regulering av arbeidsformidling og arbeidsleie innebærer generelt en

tilpasning av lovgivningen til dagens behov. Det er departementets oppfatning at utkastet sett under ett vil kunne gi grunnlag for klare fordeler for alle aktørene i arbeidsmarkedet. Forslagene vil over tid føre til et bedre fungerende arbeidsmarked og en viss økning i sysselsetting og verdiskapning i Norge. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste disse effektene.

Departementets forslag til ny regulering av arbeidsformidling og arbeidsutleie inneholder både privatretslige og offentlige reguleringer. Til flere av forslagene er det knyttet administrative og økonomiske konsekvenser for det offentlige, men disse er antatt å være av et moderat omfang.

Departementets forslag om å oppheve det generelle forbudet mot privat arbeidsformidling og arbeidsutleie vil føre til at arbeidsmarkedsetaten får endret noen av sine arbeidsoppgaver. Behandlingen av dispensasjonssøknader bortfaller og Arbeidsutleieutvalget opphører som en konsekvens av utvalgets forslag. I forslag til nytt regelverk legges det opp til at opplysninger om formidlingsaktivitet og utleie fra vikarbyrå skal meldes til arbeidsmarkedsetaten som så periodevis kan publisere statistikk over aktiviteten på området. Også i dag har de private aktørene rapporteringskrav om virksomheten til Arbeidsdirektoratet. Med åpning for privat arbeidsformidling og friere adgang til utleie må en anta at antall firmaer som utfører denne type tjenester vil øke, slik at rapporteringsomfanget øker. Departementet har videre foreslått et regelverk som både skal håndheves og kontrolleres. Samlet sett vil departementets forslag medføre en viss reduksjon i ressursbruken i Arbeidsdirektoratet.

Samtidig vil Arbeidstilsynet og Oljedirektoratet (innenfor petroleumssektoren) få økt arbeidsbyrde ved at etatene overtar forvaltning og veiledningsplikt for et nytt rettsområde. Etatene har i dag slik veiledningsplikt for de tilsvarende reglene for midlertidig tilsetting. Tre-partsforholdet ved innleie vil imidlertid reise problemstillinger som ikke gjelder midlertidig tilsetting i et to-partsforhold. Endringen vil medføre et økt ressursbehov knyttet til økt saksbehandling, økt behov for informasjonstiltak samt intern opplæring av etatenes medarbeidere i de nye bestemmelsene.

Det legges på denne bakgrunn opp til en rammeoverføring av driftsmidler fra arbeidsmarkedsetaten til Arbeidstilsynet og Oljedirektoratet som kompensasjon i forhold til de oppgaver som etatene blir pålagt.

Innføring av betalingstjenester i arbeidsmarkedsetaten er forutsatt å være selvfinansierende og vil i liten grad ha økonomiske konsekvenser for arbeidsmarkedsetaten. Endringen vil innebære at antall ansatte i etaten øker noe, avhengig av omfanget av salget av tjenestene. Arbeidsmarkedsetaten tilbyr i dag i et svært begrenset omfang tjenester som nå vil ytes mot betaling. Innføring av betalingstjenester vil derfor isolert sett kunne bidra til å frigjøre noe ressurser i etaten.

Etter departementets vurdering vil disse innsparingene være marginale.

Opprettelse av et statlig utleieselskap vil på sikt ikke innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for staten. I forbindelse med oppstarten av selskapet vil det være behov for egenkapital. Departementet legger opp til at disse midlene omdisponeres fra arbeidsmarkedsetatens driftsbevilgning (kap. 1590). Selskapet skal drives uten offentlige tilskudd.

Alt i alt antas at forslaget til lovendringer ikke får særlig budsjettmessige konsekvenser.

12.2 Komiteens merknader

Komiteen tar dette til etterretning.

13. IKRAFTTREDELSE

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til sine merknader og er enig med Regjeringen i at loven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre foreslår at loven trer i kraft fra 1. januar 2000, og fremmer følgende forslag:

«IV skal lyde:

Loven trer i kraft fra 1. januar 2000.»

14. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen bruke unntaksmuligheten i § 26 siste ledd til å lage et forenklet regelverk med lavere garantikrav for formidling av tjenester som praktikant, barnevakt, dagmamma og for særlige distriktsbaserte virksomheter med lav omsetning.

Forslag 2

I lov 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting skal § 26 siste ledd skal lyde:

Departementet kan fastsette nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av formidlingsvirksomheten, og i særlige tilfeller gjøre unntak fra garantikravet i første ledd eller forbudet i annet ledd.

Forslag 3

I lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. gjøres følgende endringer:

Ny § 55 K nr. 2. skal lyde:

I en virksomhet som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte slutte avtale om tidsbegrenset innleie, uten hinder av det som er bestemt i nr. 1.

§ 58 A nr. 1 a skal lyde:

a) når arbeidets karakter tilsier det.

Forslag 4

IV skal lyde:

Loven trer i kraft fra 1. januar 2000.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen legge frem alternative modeller til å etablere et vikarbyrå i offentlig regi for å etablere ordninger hvor arbeidsmarkedsetaten kan inngå partnerskap med private vikarbyråer eller arbeidsformidlere, og offentlige eller private brukere for å videreutvikle områdene som er skissert lagt inn under et vikarbyrå eller finansiert gjennom betaling fra brukeren.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 6

I lov 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting skal § 26 siste ledd skal lyde:

Virksomheter som vil drive arbeidsformidling skal godkjennes av departementet eller av den departementet bestemmer. Departementet kan stille krav for godkjenning av virksomheten samt fastsette nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av formidlingsvirksomheten, og i særlige tilfelle gjøre unntak fra forbudet i tredje ledd.

Forslag 7

I lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. gjøres følgende endringer:

Ny § 55 K nr. 1 skal lyde:

Innleie av arbeidstakere fra virksomheter som har til formål å drive utleie, er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig tilsetting etter § 58 A nr. 1 første ledd bokstav b.

Ny § 55 K nr. 3 annet ledd skal lyde:

En innleid som vil gjøre gjeldende at det har foreligget innleie i strid med § 55 K nr. 1, kan kreve forhandlinger med innleier etter reglene i § 61 nr. 2. Fagforening i innleievirksomheten har tilsvarende selvstendig forhandlingsrett. Fristen etter § 61 nr. 2 første ledd regnes fra det faktiske fratredelsestidspunkt.

Ny § 55 K nr. 3 tredje ledd skal lyde:

Blir tvisten ikke løst gjennom forhandlinger eller er forhandlinger ikke holdt kan den innleide og/eller fagforening i innleievirksomheten reise søksmål mot innleier etter reglene i § 61 nr. 3, likevel slik at § 57 nr. 2 tredje ledd ikke får anvendelse. Fristen regnes fra forhandlingenes avslutning eller fra det faktiske fratrede-
stedstidspunktet.

Ny § 55 K nr. 4 annet ledd skal lyde:

En innleid som vil gjøre gjeldende at det foreligger innleie i strid med § 55 K nr. 1, kan kreve forhandlinger med innleier. Fagforening i innleievirksomheten har tilsvarende forhandlingsrett. Innleier skal sørge for at forhandlinger blir holdt snarest mulig og senest innen to uker etter at kravet er mottatt. For øvrig får § 61 nr. 2 annet, tredje og fjerde ledd tilsvarende anvendelse.

Ny § 55 K nr. 4 tredje ledd skal lyde:

Blir tvisten ikke løst gjennom forhandlinger kan den innleide og/eller fagforening i innleievirksomheten reise søksmål mot innleier. Har det vært ført forhandlinger skal det med stevningen sendes bekreftet avskrift av protokollen.

Ny § 55 L skal lyde:

1. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast tilsatt hos utleier, og har ordnede lønns- og arbeidsvilkår og innleier har inngått skriftlig avtale om innleie med tillitsvalgte som representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder. Dette gjelder ikke ved innleie av tre eller færre arbeidstakere. Avtale om innleie som nevnt i første punktum, kan bare inngås for inntil ett år av gangen. For at virksomheten skal sies ikke å ha til formål å drive utleie, er et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 pst. av de fast tilsatte hos utleier.
2. Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.
3. Paragrafen gjelder ikke innleie til embete eller stilling eller annet arbeidsforhold som omfattes av lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.

Forslag 8

I lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. gjøres følgende endringer:

Ny § 3 A nr. 3 første punktum skal lyde:

Dersom en innleid arbeidstaker og/eller fagforening i innleievirksomheten reiser søksmål mot innleier og retten finner at innleien var i strid med nr. 1, kan retten, etter krav fra den innleide, avsi dom for at den innleide er fast ansatt. Dette gjelder ikke ved innleie av tre eller færre arbeidstakere.

Ny § 3 B skal lyde:

1. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast tilsatt hos utleier, og innleier har inngått skriftlig avtale om innleie med tillitsvalgte som representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder. Dette gjelder ikke ved innleie av tre eller færre arbeidstakere. Avtale om innleie som nevnt i første punktum, kan bare inngås for inntil ett år av gangen. For at virksomheten skal sies ikke å ha til formål å drive utleie, er et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 pst. av de fast tilsatte hos utleier.
2. Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.
3. Paragrafen gjelder ikke innleie til embete eller stilling eller annet arbeidsforhold som omfattes av lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.

15. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v., i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. og i lov 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting

I

I lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. gjøres følgende endringer:

Nytt kapittel XI B med nye §§ 55 K og 55 L skal lyde:

Kapittel XI B. Innleie av arbeidstakere

§ 55 K. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie

1. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie, er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig tilsetting etter § 58 A nr. 1 første ledd.
2. I virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og tillitsvalgte som til sammen repre-

senterer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, slutte skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i nr. 1.

3. Ved tvist om det har foreligget lovlig innleie hvor den innleide har fratrådt innleieforholdet, får § 61 nr. 1 anvendelse så langt den passer.

En innleid som vil gjøre gjeldende at det har foreligget innleie i strid med § 55 K nr. 1, kan kreve forhandlinger med innleier etter reglene i § 61 nr. 2. Fristen etter § 61 nr. 2 første ledd regnes fra det faktiske fratredelsestidspunktet.

Blir tvisten ikke løst gjennom forhandlinger eller er forhandlinger ikke holdt, kan den innleide reise søksmål mot innleier etter reglene i § 61 nr. 3, likevel slik at § 57 nr. 2 tredje ledd ikke får anvendelse. Fristen regnes fra forhandlingenes avslutning eller fra det faktiske fratredelsestidspunktet.

Finner retten at innleien var i strid med § 55 K nr. 1, skal retten etter krav fra den innleide avsi dom for at den innleide skal tilsettes hos innleier. Retten kan likevel, etter påstand fra innleier, bestemme at den innleide ikke skal tilsettes dersom den etter en avveining av partenes interesser finner at dette vil være åpenbart urimelig. Har det foreligget innleie i strid med § 55 K nr. 1, kan den innleide kreve erstatning fra innleier. Erstatningen fastsettes til det beløp som retten under hensyn til det økonomiske tap, innleierens og den innleides forhold og omstendighetene for øvrig finner rimelig. Reises søksmål senere enn ett år etter forhandlingenes avslutning eller det faktiske fratredelsestidspunktet, kan det bare gis dom for erstatning.

§ 58 A nr. 4 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

4. Ved tvist om det foreligger lovlig innleie i et bestående innleieforhold, får § 61 nr. 1 anvendelse så langt den passer.

En innleid som vil gjøre gjeldende at det foreligger innleie i strid med § 55 K nr. 1, kan kreve forhandlinger med innleier. Innleier skal sørge for at forhandlinger blir holdt snarest mulig og senest innen to uker etter at kravet er mottatt. For øvrig får § 61 nr. 2 annet, tredje og fjerde ledd tilsvarende anvendelse.

Blir tvisten ikke løst gjennom forhandlinger, kan den innleide reise søksmål mot innleier. Har det vært ført forhandlinger skal det med stevnningen sendes bekreftet avskrift av protokollen.

Finner retten at det foreligger innleie i strid med § 55 K nr. 1, skal retten etter krav fra den innleide avsi dom for at den innleide skal tilsettes hos innleier. Retten kan likevel, etter påstand fra innleier, bestemme at den innleide ikke skal tilsettes dersom den etter en avveining av partenes interesser finner at dette vil være åpenbart urimelig.

Foreligger innleie i strid med § 55 K nr. 1, kan den innleide kreve erstatning fra innleier. Erstatningen fastsettes til det beløp som retten under hensyn til det økonomiske tap, innleierens og den innleides forhold og omstendighetene for øvrig finner rimelig.

Har den innleide fratrådt etter at forhandlinger er krevd eller søksmål er reist, kommer reglene i nr. 3 i paragrafen her til anvendelse i den videre behandlingen av saken.

5. Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.
6. Paragrafen her gjelder ikke innleie til embete eller stilling eller annet arbeidsforhold som omfattes av lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.

§ 55 L. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie

1. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast tilsatt hos utleier. For at virksomheten skal sies ikke å ha til formål å drive utleie, er det et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast tilsatte hos utleier. Innleier skal foreta drøftelser med tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, før beslutning om innleie foretas.
2. For innleie som overstiger 10 prosent av de tilsatte hos innleier, likevel ikke færre enn tre personer, og som har en varighet ut over ett år, skal det inngås avtale med tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder. Bestemmelsen her gjelder ikke for innleie innenfor samme konsern.
3. Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.
4. Paragrafen her gjelder ikke innleie til embete eller stilling eller annet arbeidsforhold som omfattes av lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.

II

I lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. gjøres følgende endringer:

§ 1 nr. 1 nytt fjerde punktum skal lyde:

Loven gjelder også innleie av arbeidstakere i statlig virksomhet, der hvor dette uttrykkelig er sagt.

Ny § 3A skal lyde:

§ 3A. *Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie*

1. *Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie er tillatt i samme utstrekning som tjenestemann kan tilsettes for et bestemt tidsrom eller som vikar.*
2. *Arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter lov om offentlige tjenestetvister, kan slutte skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i nr. 1.*
3. *Dersom en innleid arbeidstaker reiser søksmål mot innleier og retten finner at innleien var i strid med nr. 1, kan retten, etter krav fra den innleide, avsi dom for at den innleide er fast ansatt hos innleier. Retten kan likevel, etter påstand fra innleier, bestemme at vedkommende ikke er fast ansatt, dersom den etter en avveining av partenes interesser, herunder også utleierens forhold, finner at det vil være åpenbart urimelig å gi fast tilsetting. Har det foreligget innleie i strid med nr. 1, kan den innleide kreve erstatning fra innleier. Erstatningen fastsettes til det beløp som retten under hensyn til det økonomiske tap, innleierens og den innleides forhold og omstendighetene for øvrig finner rimelig. Reises søksmål senere enn ett år etter fratredelsestidspunktet, kan det bare gis dom for erstatning. En innleiet arbeidstaker har ikke rett til å stå i stillingen under sakens behandling, med mindre retten, etter krav fra den innleide, bestemmer noe annet.*
4. *Dersom retten finner at det foreligger innleie i strid med nr. 1, skal retten, etter krav fra den innleide, avsi dom i samsvar med dette. Innleid som gis medhold, kan kreve erstatning. Erstatningen fastsettes til det beløp som retten under hensyn til det økonomiske tap, innleierens og den innleides forhold og omstendighetene for øvrig finner rimelig.*
5. *Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.*

Ny § 3B skal lyde:

§ 3B. *Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie*

1. *Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast tilsatt hos utleieren. For at virksomheten ikke skal sies å ha til formål å drive utleie er det et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast tilsatte hos utleier. Arbeidsgiver og tjenestemannsorganisa-*

sjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter lov om offentlige tjenestetvister skal gjennomføre drøftinger før beslutning om innleie foretas.

2. *For innleie som overstiger 10 prosent av de tilsatte, likevel ikke færre enn tre personer, og som har en varighet ut over ett år, skal det inngås avtale med tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten.*
3. *Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.*

III

I lov 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting gjøres følgende endringer:

§ 2 skal lyde:

§ 2. *Arbeidsdirektøren har den daglige ledelsen av arbeidsmarkedsstaten.*

Departementet oppnevner et råd for arbeidsmarkedsstaten i forbindelse med gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. Departementet bestemmer hvilke særskilte gjøremål som skal tillegges rådet.

Rådet settes sammen av representanter med vara-representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, samt nøytrale personer med varamenn med kjennskap til arbeidsmarkedspolitiske spørsmål. Antall medlemmer i rådet til enhver tid fastsettes av departementet. Medlemmenes funksjonstid er 4 år.

Rådsmedlemmene har krav på et møtevederlag samt skyss og kostvederlag etter statens regulativ.

Departementet oppnevner leder og nestleder blant de nøytrale medlemmer i rådet. Arbeidsdirektoratet er rådets sekretariat.

§ 11 skal lyde:

Arbeidsmarkedsstaten skal være nøytral og upartisk. Den arbeider vederlagsfritt. Arbeidsmarkedsstaten skal likevel kunne ta betalt for særlige tjenester som ytes arbeidsgivere utover ren arbeidsformidling.

Departementet kan i forskrift fastsette hvilke tjenester det kan tas betalt for.

§ 26 skal lyde:

Virksomhet som vil drive formidling av arbeidskraft, må enten være registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap.

Statlige og kommunale institusjoner, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner samt ideelle organisasjoner som er organisert på en annen måte, er unntatt fra kravene i første ledd.

Virksomhet som driver arbeidsformidling, kan ikke kreve betaling av arbeidssøkeren for formidlingstjenesten.

Departementet kan fastsette nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av formidlingsvirksomheten, og i særlige tilfeller gjøre unntak fra forbudet i tredje ledd.

§ 27 skal lyde:

Virksomhet som har til formål å drive utleie av arbeidstakere, må enten være registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap.

Alle virksomheter som leier ut arbeidstakere må dessuten oppfylle følgende betingelser:

- 1. En virksomhet som har leiet ut en arbeidstaker, kan ikke begrense arbeidstakerens rett til å ta fast arbeid hos innleier når leieforholdet er avsluttet.*
- 2. En virksomhet kan ikke leie ut en arbeidstaker til en av arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere før det har gått seks måneder siden arbeidstakeren sluttet hos denne.*
- 3. Det er forbudt å ta betalt av arbeidstakeren for utleietjenester.*

Departementet kan fastsette nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av utleievirksomheten.

IV

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 10. desember 1999

Sylvia Brustad
leder og ordfører

Erna Solberg
sekretær

Vedlegg 1

Vedlegg fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statsråden, til stortingsrepresentant Sylvia Brustad, datert 8. november 1999

Spørsmål vedr. Ot.prp. nr. 70 (1998-99)

Jeg viser til brev av 29. oktober 1999 med spørsmål i forbindelse med Ot.prp. nr. 70 (1998-99).

Jeg har innhentet kommunal- og regionalministerens syn på spørsmålene 3 og 4. Nedenfor følger svar på spørsmålene:

Spørsmål 1: Er forbudet mot privat arbeidsformidling i strid med EØS-reglene ?

Arbeidsformidling og arbeidsleie er ikke regulert i EU-retten. Det er således opp til de enkelte medlemsland å utforme sine egne nasjonale regelverk for arbeidsformidling og også for arbeidsutleie.

Om et land har forbud mot privat arbeidsformidling kan det imidlertid være i strid med EUs konkurranseregler, da EØS artikkel 54 forbyr et foretaks utilbørlige utnyttelse av en dominerende stilling innen EØS-området eller en vesentlig del av dette. Etter artikkel 59 gjelder denne bestemmelsen også for offentlige foretak.

EU domstolen har avgitt en dom som har betydning for fortolkningen av forbudet mot privat arbeidsformidling og EU's konkurranseregler. Som nevnt i Ot.prp. nr. 70 kap. 8.3 side 56, sies det bl.a. at

«Dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop må følgelig anses å slå fast generelt at EF-landene ikke kan ha regler for offentlige arbeidsformidlingskontor som innebærer at disse «nødvendigvis» vil misbruke sin dominerende stilling.

I henhold til konklusjonen i dommen vil et slikt misbruk ikke kunne unngås dersom følgende vilkår er oppfylt:

1. De offentlige arbeidsformidlingskontorene er åpenbart ikke i stand til for all slags virksomhet å imøtekomme etterspørselen på arbeidsmarkedet.
2. Private selskapers arbeidsformidlingsvirksomhet gjøres faktisk umulig gjennom opprettholdelse av lovbestemmelser som forbyr slik virksomhet gjennom trusler om straff og administrative sanksjoner.
3. Den aktuelle virksomhet vil kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder.

Det tredje vilkåret vil i praksis alltid være oppfylt. Det antas i betenknningen (*fra Wiersholm, Melbye og Bech. Min merknad*) at det i praksis ikke vil være særlig vanskelig å konstatere om vilkår nr. 2 er oppfylt. Rekkevidden av det første vilkåret er imidlertid usikker, idet det i dommen ikke er sagt noe mer om hva som skal til for å si at den offentlige arbeidsformidlingen åpenbart ikke er i stand til å dekke etterspørselen på markedet.»

Denne dommen har ikke direkte konsekvenser for norsk rett. EU domstolens kompetanse omfatter ikke

Norge. Derimot kan dommen få betydning for ESA eller EØS domstolens vurderinger om forholdet skulle bli prøvd for disse to organene.

Jeg vil for øvrig vise til brev fra ESA (vedlegg 1 til Ot.prp. nr 70) hvor de uttaler «The Authority's preliminary opinion is that there is a high risk that the present Norwegian application of rules concerning placement services is in violation Articles 59(1) and 54 of the EEA-Agreement. However, a more detailed review is needed to reach a final conclusion».

Spørsmål 2: Kan vi få en nærmere begrunnelse for Regjeringens forslag om å unnta helsesektoren fra reglene for arbeidsleie?

I proposisjonen er det under punkt 6.3.2.4 *Hjemmel til å forby innleie*, redegjort noe for behovet for å kunne unnta områder fra arbeidsleie. Det gjelder spesielt områder hvor det er lovpålagte oppgaver eller når viktige samfunnshensyn tilsier det og det er mangel på arbeidskraft. Kombinasjonen av mangel på arbeidskraft og sterkt press for å få utført oppgaver kan medføre et stort lønns- og kostnadspress. I en slik situasjon kan ansatte finne det lønnsomt å slutte i sin stilling hos en arbeidsgiver for å gå over til utleiebyråer for deretter å leies inn igjen for samme type oppgaver som de utførte tidligere.

Det er for tiden stor mangel på visse typer helsepersonell i Norge. Det gjelder både leger (særlig spesialister), sykepleiere og enkelte andre typer spesialutdannet personell. Her har en nettopp den situasjonen som er beskrevet ovenfor med mangel på arbeidskraft kombinert med et sterkt press for å få utført oppgaver. Dersom en generelt tillater arbeidsleie innen helsesektoren vil det i dagens situasjon kunne føre til et betydelig kostnadspress. Det vil i så fall kunne medføre et dårligere helsetilbud. En kan dessuten ikke se bort fra at de geografiske ulikhetene i tilbudet av helsetjenester vil forsterkes og at det kan blir vanskelig å finansiere et godt helsetilbud i enkelte kommuner/distrikter.

På bakgrunn av erfaringene knyttet til de dispensasjoner som tidligere er gitt når det gjelder utleie av helsepersonell ser jeg imidlertid at det kan være behov for at et forbud mot innleie av helse- og sosialpersonell ikke gjøres absolutt. I forbindelse med utarbeidelsen av forskrifter for det nye lovverket vil jeg derfor vurdere forslag om å kunne gjøre unntak mot forbudet i særskilte tilfeller. Forslag til forskriftene vil på vanlig måte bli sendt på høring.

Jeg vil for øvrig vise til at Regjeringen arbeider aktivt med å øke tilgangen på helsepersonell ved blant annet økt utdanningskapasitet, rekruttering av helse-

personell fra utlandet og bedre utnytting av eksisterende arbeidskraft, samt iverksetting av forskjellige stimulerings tiltak for geografisk fordeling, spesielt av leger og tannleger. Med en bedre balanse i dette arbeidsmarkedet vil behovet for å unnta helsesektoren fra arbeidsleie minske. Jeg viser også til tiltakene i Handlingsplan for helse- og sosialpersonell 1998-2001 3. utgave utgitt av Sosial- og helsedepartementet juni 1999.

Spørsmål 3: Det vises til følgende setning i Aml. § 55 L, nr. 2 «Bestemmelsen her gjelder ikke for innleie innenfor samme konsern». Hva menes med begrepet «konsern» i denne sammenheng? Hvordan stiller statsråden seg til å ta ut den nevnte setningen?

Jeg har innhentet følgende svar fra Kommunal- og regionalministeren på dette spørsmålet:

Innledningsvis vil jeg peke på at departementene i lovforslaget la vekt på å videreføre og ivareta totaliteten i forslagene som ble fremmet av et enstemmig Arbeidslivs- og arbeidsleieutvalg i NOU 1998:15 om arbeidsformidling og arbeidsleie. Lovforslaget om å unnta innleie innenfor konserner fra avtalekravet i § 55 L nr. 2, bygger på dette hensyn og for øvrig de vurderinger og forslag som fremkommer i utvalgets innstilling. Jeg vil komme tilbake til dette under en nærmere vurdering av hvorvidt det bør gjelde et unntak for konserner.

Konsernbegrepet

Det følger av omtalen av § 55 L i proposisjonen at konsernbegrepet må forstås slik det er brukt i selskapslovgivningen (se Ot.prp. nr. 70 (1998-99) s. 51). Som eksempel kan nevnes allmennaksjeloven § 1-3 og aksjeloven § 1-3, der konsernbegrepet er gitt følgende definisjon:

§ 1-3. Konserner

- (1) *Et morselskap utgjør sammen med et datterselskap eller datterselskaper et konsern.*
- (2) *Et aksjeselskap er et morselskap hvis det på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller selskapsandeler har bestemmende innflytelse over et annet selskap. Et aksjeselskap skal alltid anses å ha bestemmende innflytelse hvis selskapet:*
 1. *eier så mange aksjer eller andeler i et annet selskap at de representerer flertallet av stemmene i det andre selskapet, eller*
 2. *har rett til å velge eller avsette et flertall av medlemmene i det andre selskaps styre.*
- (3) *Et selskap som står i forhold som nevnt i annet ledd til et morselskap anses som datterselskap.*
- (4) *Ved beregningen av stemmerettigheter og rettigheter til å velge eller avsette styremedlemmer skal rettigheter som morselskapet og morselskapets datterselskaper innehar, regnes med. Det samme*

gjelder rettigheter som innehas av noen som handler i eget navn, men for morselskapets eller et datterselskaps regning.

Konsernbegrepet er også definert i annen selskapslovgivning som f.eks. statsforetaksloven og selskapsloven, og disse definisjonene svarer i hovedtrekk til aksjelovens konsern definisjoner. Selv om konsern definisjonene i de ulike lovene ikke er identiske, er kjernen i konsernbegrepet det samme; et selskap eller annen type foretak har bestemmende innflytelse over ett eller flere andre selskap eller foretak.

Utgangspunktet er at spørsmålet om det foreligger et konsern, jf. § 55 L, må bygge på konsern definisjonen i den lovgivning som regulerer innleievirksomheten. Dersom innleier er et aksjeselskap er det aksjelovens konsern definisjon som må legges til grunn i vurderingen av om innleie skjer mellom virksomheter innenfor et konsern.

Når det gjelder den nærmere forståelsen av begrepet må det søkes til forarbeider og rettspraksis knyttet til den relevante lovgivningen. Det må kunne legges til grunn at konsernbegrepet er innarbeidet i arbeids- / næringslivet slik at det i de fleste tilfeller ikke vil by på problemer å avgjøre om det foreligger et konsern.

Bør konserner unntas fra § 55 L nr. 2?

Vurderingen har vært at det innenfor slike selskapsstrukturer kan være hensiktsmessig med en mer fleksibel, overordnet politikk for bruk av arbeidsstokken. I et konsern har morselskapet bestemmende innflytelse over de underliggende selskapene. Morselskapet bruker som regel denne posisjonen til å organisere og drive konsernet som en økonomisk enhet. I en slik organisasjon vil morselskapets styre, dvs. konsernstyret, ha en svært sentral rolle i ledelsen og styringen av konsernet som helhet, f.eks. når det gjelder utlån av arbeidskraft mellom ulike datterselskaper. En faktisk styring vil ofte skje i morselskapet, men formelt sett må det enkelte selskap i et konsern ha eget styre og fatte vedtak i de saker loven fastsetter.

Konsekvensen av å unnta konserner fra § 55 L nr. 2 vil være at innleie kun skal *drøftes* (ikke avtales) med representative tillitsvalgte hos innleier (datterselskapet), selv om innleie overstiger 15% av de tilsatte hos innleier (datterselskapet) og har en varighet utover to år.

Det kan imidlertid nevnes at nevnte drøftingsregler suppleres av regler i selskapslovgivningen om ansattes representasjonsrett i styret, som til dels vil kunne ivareta ansattes innflytelse på beslutninger som gjelder innleie. De ansattes representasjonsrett er i utgangspunktet knyttet til det selskap de er ansatt i, noe som også gjelder når et aksjeselskap inngår i et konsern. Etter søknad til Bedriftsdemokratimnd kan det i tillegg etableres felles representasjonsordninger i konsernet, slik at de ansatte blir representert i de orga-

ner innen konsernet hvor den reelle beslutningsmyndighet ligger. Det må kunne legges til grunn at innleie av arbeidskraft av et visst omfang, f.eks. over 15 % av de tilsatte i virksomheten og med varighet utover to år, typisk vil være en styresak hvor de ansatte får innflytelse gjennom å være representert i styret (i både datterselskap og konsern).

Når det er sagt, kan det også ha betenkelige sider at konserner unntas fra kravet om at innleie av et visst omfang først kan skje etter avtale med representative tillitsvalgte. Arbeidstakerne i selskaper innenfor et konsern fratas viktig innflytelse ved at innleie i et stort volum (over en viss varighet og omfang), ikke skal avtales, men kun drøftes. For arbeidstakerne hos innleier kan det være av underordnet betydning om de innleide arbeidstakerne kommer fra en virksomhet innenfor konsernet eller fra en utenforstående produksjonsvirksomhet.

Ut fra ovennevnte vurderinger falt departementet ned på den løsningen som et enstemmig utvalg foreslo, og der også partene var representert.

Spørsmål 4: Kan vi få lovteknisk bistand til å formulere en definisjon av «innleier», jfr. Aml. § 55 L? (Vi ønsker at begrepet «innleier» kun skal omhandle én virksomhet/bedrift, dvs. én juridisk enhet, slik at en unngår uklarheter i forhold til hva som er antallet på «de tilsatte hos innleier», jfr. vårt spørsmål 3).

Jeg har innhentet følgende svar fra Kommunal- og regionalministeren på dette spørsmålet:

Punktet tar opp et viktig prinsipielt spørsmål, nemlig hvilken enhet begrepet «innleier» refererer til. Departementet ønsket ikke å definere innleie i arbeidsmiljøloven, og forutsatte i forarbeidene at begrepet innholdsmessig er ment å dekke den samme situasjon som utleie, slik det generelt er beskrevet i sysselsettingsloven § 27. Begrepet «oppdragsgiver» i sysselsettingsloven § 27 tilsvarer begrepet «innleier» etter arbeidsmiljøloven §§ 55 K og L. Hva som menes med oppdragsgiver er imidlertid ikke nærmere definert i sysselsettingsloven og loven gir derfor begrenset veiledning på dette punkt.

I likhet med Arbeidsformidlings- og arbeidsleieutvalget foreslår departementet at reguleringen av innleie i arbeidsmiljøloven i utgangspunktet skal omfatte alle *virksomheter* som faller innenfor arbeidsmiljølovens virkeområde, dvs. at reglene gjelder enhver virksomhet som sysselsetter arbeidstaker. Dette angir en nedre grense for når reglene kommer til anvendelse, og hvem som skal anses som innleier må tolkes i lys av avgrensningen av virksomhetsbegrepet. Vi viser også til at departementet på flere punkter i proposisjonen til arbeidsmiljøloven §§ 55 K og L forutsetter at bestemmelsene regulerer *virksomhetens* adgang til å leie inn arbeidstakere. Det uttales f.eks. under pkt. 6.3.1 (s. 40) at «... utleie blir tillatt mens begrensnin-

gene knyttes opp til virksomhetenes adgang til å leie inn arbeidstakere», mens det under pkt. 6.3.3.3 (s. 44) sies at «(b)egrensningene når det gjelder innleie knyttes derfor opp mot virksomhetenes behov for og adgang til bruk av midlertidig arbeidskraft». Videre forutsettes det i omtalen av § 55 L, se pkt. 6.3.4.1 (s. 49), at bestemmelsen skal dekke et behov for særskilt regulering av adgangen til innleie mellom *virksomheter* som ikke har til formål å drive utleie. Under omtalen av denne bestemmelsen på (s. 50) heter det også at «(d)røftingsplikten er en videreføring av dagens ordning som krever at innleievirksomheten drøfter saken med de tilsatte før søknad om dispensasjon kan behandles». Det har altså vært departementets intensjon at innleier må vurderes i nær sammenheng med arbeidsmiljølovens virksomhetsbegrep, og at innleier, på samme måte som arbeidsgiver, er rettssubjektet for rettigheter og plikter som eventuelt stiftes i forhold til den innleide arbeidstakeren og utleievirksomheten.

Det kan være ønskelig at det uttrykkelig fremgår av forarbeidene (komiteens merknader) at begrepet innleier kun gjelder i forhold til én virksomhet, dvs. en juridisk enhet. Dette vil kunne hindre uklarhet blant annet i forhold forståelsen av § 55 L nr. 2, hvor den enhet som det siktes til i begrepet «de tilsatte hos innleier» må forstås som den virksomheten, dvs. juridiske enheten, som arbeidstakerne leies inn til.

Spørsmål 5: Det vises til forslag til § 26 i sysselsettingsloven: «Virksomhet som vil drive formidling av arbeidskraft, må enten være registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap». Hvordan stiller statsråden seg til å ta ut de ordene som er understreket?

Forslaget om at private virksomheter som vil drive formidling kan være organisert enten som aksjeselskap/allmennaksjeselskap eller personlig firma er fremmet fordi vi for denne næringen ønsker at slik virksomhet skal kunne organiseres på samme måte som enhver annen næring.

Det er imidlertid stillet egne krav til egenkapital for personlige firmaer, altså ikke AS eller ASAer. Kravet er at det skal framlegges en garanti fra bank eller forsikringsselskap som tilsvarer egenkapitalkravet for aksjeselskaper. Kravet til garanti er først og fremst foreslått for å sikre seriøsitet blant de aktører som vil drive arbeidsformidling.

Jeg kan ikke umiddelbart se fordeler for arbeidssøkerne ved å kreve at private formidlingsfirmaer må være registrert som aksjeselskaper. Et aksjeselskaps økonomiske ansvar vil være begrenset til aksjekapitalen, mens derimot eieren i et personlig firma vil være personlig ansvarlig utover den garanti som kreves i dette tilfelle.

Jeg tror derfor at kravet til egenkapital og den økonomiske sikkerhet som dette innebærer er viktige for den enkelte arbeidssøker eller ansatte i denne næringen, enn et krav om at slik næringsvirksomhet skal være organisert som aksjeselskap.

Spørsmål 6: I en ny rapport fra OECD påstås det at et svekket stillingsvern ikke fører til at flere får arbeid, og at det ikke er sammenheng mellom nivået på arbeidsledigheten og hvor strenge lovene som regulerer arbeidsmarkedet er. Hvilke kommentarer har statsråden til OECD- rapporten?

I OECD Employment Outlook 1999, kapittel 2, er det gitt en drøfting av hvordan stillingsvernsbestemmelser påvirker arbeidsmarkedet. I OECDs vurdering av stillingsvernsbestemmelsene er det bl.a. lagt vekt på reglene for oppsigelser, midlertidige ansettelser og reguleringen av vikarbyråer. OECDs funn er noe mer sammensatte enn det spørsmålet gir uttrykk for. Dette gjenspeiles også i OECDs konklusjon i kapitlet. Der framheves det at det ikke er mulig å utlede noen enkle politikkråd ut fra de funn som er gjort i kapitlet.

Hovedkonklusjonen til OECD er at det ikke kan påvises en sammenheng mellom hvor strenge stillingsvernsbestemmelsene er og arbeidsledigheten totalt sett. Resultatene tyder imidlertid på at det er en sammenheng mellom utformingen av stillingsvernsbestemmelsene og den demografiske sammensetningen av sysselsetting og arbeidsledighet. Det betyr altså at stillingsvernsbestemmelser kan ha betydning for:

- hvilke grupper som får jobb
- hvilke grupper som blir ledige
- hvor lenge personer blir værende ledige

OECDs resultater tyder på at strengt stillingsvern har positiv effekt for sysselsettingen for menn i alderen 25-55 år, men indikerer svak negativ effekt på sysselsettingen for ungdom og kvinner. Sysselsettingsraten har en tendens til å være lavere i land med strengere arbeidsrettslovgivning. Videre finner OECD at strømmene inn og ut av ledighet blir redusert ved et strengt stillingsvern. Færre personer blir rammet av ledighet ved et strengt stillingsvern, men de som blir ledige blir værende ledige lenger enn ved et mindre strengt stillingsvern. Ungdom er mer utsatt for arbeidsledighet ved strenge stillingsvernsbestemmelser.

OECD trekker den konklusjon at stillingsvernsbestemmelser har større betydning for dynamikken i arbeidsmarkedet og sammensetningen av arbeidsledigheten, enn det totale nivået på ledigheten.

I NOU 1998:15 (Blaalidutvalget) ble det vurdert hvordan forslagene om arbeidsleie ville påvirke arbeidsmarkedet. Der konkluderes det med at sysselsettingseffekten av forslagene til endringer i reglene for arbeidsleie vil være beskjeden. Utvalget la imidlertid vekt på at et godt fungerende korttidsarbeidsmarked kan fungere som en inngangsport for nykommere i arbeidslivet, og deltagelse i dette markedet kan gi arbeidserfaring som kan øke mulighetene for fastere tilknytning til arbeidsmarkedet for de som ønsker det.

Etter min vurdering gir OECDs undersøkelse støtte til de konklusjoner som ble trukket i Blaalidutvalget og som ligger til grunn for regjeringens forslag. Ved at det nå foreslås mindre strenge reguleringer for arbeidsleie bør det kunne bidra til at det blir enklere for nykommere på arbeidsmarkedet å skaffe seg arbeidserfaring. Forslaget vil imidlertid neppe ha særlig stor effekt på den samlede sysselsettingen.

Vedlegg 2

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statstråden, til stortingsrepresentant Sylvia Brustad, datert 15. november 1999

Spørsmål vedrørende Ot.prp.nr. 70 (1998-99)

Jeg viser til ditt brev av 4. november 1999 med spørsmål i tilknytning til behandlingen av Ot.prp. nr. 70 (1998-99).

Jeg har innhentet Kommunal- og regionalministerens syn på spørsmål 3. Nedenfor følger svar på spørsmålene:

Spørsmål 1: Dersom en vil organisere det statlige vikarbyrået/utleieselskapet på en annen måte enn det Regjeringen har tatt til orde for, hvilke alternativer mener statsråden kan være aktuelle? (Vi ber om at svaret også inkluderer organisering i/under A-etaten).

La meg innledningsvis få redegjøre for forslagene i Ot.prp. nr. 70, og de forutsetninger departementets forslag om et statsaksjeselskap bygger på. La meg også minne om at regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en stortingsproposisjon som vil omhandle statsaksjeselskapet.

Arbeidsmarkedsetatens tilknytningsform

Arbeidsmarkedsetaten er et forvaltningsorgan. Det sterke innslaget av rettighetsbestemt regelforvaltning (dagpenger og attføringsytelser) tilsier denne tilknytningsformen. I samme retning trekker etatens betydning som operativt ansvarlig for gjennomføringen av myndighetenes arbeidsmarkedspolitik. Myndighetene må kunne disponere og instruere et virkemiddelapparat som raskt kan aktiveres for å møte aktuelle utfordringer på arbeidsmarkedet og effektivt gjennomføre den av Storting og Regjering vedtatte arbeidsmarkedspolitik. Et eksempel på dette er den sterke satsningen som det nå legges opp til i forbindelse med problemene i verftsindustrien.

Lovforslagene i Ot. prp. nr. 70 om nye regler for formidling og utleie tilsier isolert sett ikke noen endring i arbeidsmarkedsetatens tilknytningsform til departementet.

Forslag om nye betalingstjenester i Ot. prp. nr. 70

Regjeringen har i proposisjonen foreslått at arbeidsmarkedsetaten skal kunne tilby enkelte nye tjenester mot betaling. Tjenestene vil bygge på og være en videreutvikling av de tjenestene etaten i dag tilbyr. Betalings- og formidlingstjenesten «Vikardrift», som Komiteen ble orientert om i Ringsaker nylig, er et eksempel på en slik aktuell tjeneste.

De nye betalingstjenestene kan tilbys av dagens forvaltningsapparat uavhengig av det foreslåtte statsaksjeselskapet og tilsier ikke isolert sett noen endring i arbeidsmarkedsetatens formelle tilknytning til departementet. Jeg vil legge til at det i seg selv er et poeng at offentlige og private arbeidsgivere kan få adgang til å betale for avanserte tjenester fra det forvaltningsapparat de er vant med å forholde seg til og samarbeide med. Etableringen av en ny service, utleie av vikarer, lar seg derimot ikke forene med forvaltningsorganisasjonen.

Utleie

Utleie atskiller seg fra de andre av etatens tjenester ved at arbeidskraften som tilbys vil være ansatt i utleievirksomheten. Dersom et forvaltningsorgan som arbeidsmarkedsetaten skal stå som utleier av arbeidskraft vil de utleide måtte være statstjenestemenn med de rettigheter og plikter dette medfører. Av mange årsaker er dette ikke en ønsket situasjon. Det er derfor ikke aktuelt at arbeidsmarkedsetaten direkte skal kunne leie ut vikarer. Etaten må i tilfelle samarbeide med andre, som ikke er forvaltningsorgan. Videre må arbeidsdelingen mellom etaten og firmaene være innrettet slik at det ikke oppstår tvil om at de utleide er ansatt i utleieselskapet og ikke i arbeidsmarkedsetaten.

Hovedbegrunnelsen for etableringen av et statlig utleieselskap er at det på sin måte skal bidra til å skaffe grupper som har problemer i arbeidsmarkedet arbeid. Regjeringen har i Ot. prp. nr. 70 foreslått å opprette et statlig utleieselskap som skal være arbeidsmarkedspolitisk instrument og etatens samarbeidspartner i utleiemarkedet. Formålet er å tilrettelegge for at de grupper som arbeidsmarkedspolitikken har et særlig ansvar for kan få bedre tilgang til den delen av arbeidsmarkedet som nytter utleid arbeidskraft.

Regjeringen har kommet til at statsaksjeselskapsformen vil være den mest egnede modellen for det nye selskapet. Denne eierformen er ikke til hinder for at selskapet kan innrettes mot å ivareta arbeidsmarkedspolitiske mål. Ivaretagelse av slike målsettinger vil skje formalisert i vedtektene for selskapet, og ved eierens innflytelse som generalforsamling, jf. aksjeloven/allmennaksjeloven § 5-1. I tillegg er det for statsaksjeselskaper adgang til å fastsette en såkalt § 10 vedtekt i selskapsvedtektene. En slik vedtektsbestemmelse kan pålegge styret å forelegge for generalforsamlingen saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning. Denne informasjonsplikten for styret går lengre enn selskapslovgivningens alminnelige regler. En organi-

sering i samsvar med prinsippene ovenfor sikrer at det statlige utleieselskapet vil være et eget rettssubjekt, formelt og reelt, og dermed i stand til å utøve arbeidsgiveransvaret for vikarene som leies ut på en betryggende måte.

Regjeringen ser ikke for seg et statlig utleieselskap som i omfang og innretning vil tilsvare de store private utleieselskapene. Selskapet skal nettopp være innrettet mot samarbeid med arbeidsmarkedsetaten og på denne måte utgjør et nødvendig tilleggsfundament for den ønskede måloppnåelse i arbeidsmarkedspolitikken.

Jeg ser for meg følgende arbeidsdeling mellom det nye statlige utleieselskapet og arbeidsmarkedsetaten:

- Utleieselskapet innrettes slik at det som hovedregel skal kjøpe sine tjenester fra arbeidsmarkedsetaten. Selskapet må imidlertid innrette sin virksomhet og styres slik at det ikke er noen tvil om at det står ansvarlig for selskapets drift og de kontrakter som tegnes i dets navn og at arbeidsgiveransvaret for de utleide vikarene utøves i selskapet. Statsaksjeselskapet, når det etableres, må basere seg på et rettslig robust fundament som gir selskapet mulighet til å oppfylle de arbeidsmarkedspolitiske og økonomiske forventningene, slik at det unngår å bli møtt med anklager og negativ omtale.
- Arbeidsmarkedsetaten må utforme og tilrettelegge sine betalingstjenester slik at det nye utleieselskapet og andre interesserte kan kjøpe disse. Som forvaltningsorgan må arbeidsmarkedsetaten legge opp til å behandle alle som ønsker å kjøpe betalingstjenester likt. Etatens forretningsmessige forhold til det statlige utleieselskapet må baseres på dette.

Forholdet mellom etaten og selskapet vil måtte formaliseres gjennom en omfattende samarbeidsavtale mellom arbeidsmarkedsetaten og selskapet. Arbeidsmarkedsetaten forventes på denne måte å bli selskapets viktigste underleverandør. Denne avtalen vil måtte undertegnes av arbeidsdirektøren på vegne av forvaltningen på den ene side, og av selskapets ansvarlige organer på den annen, styreleder eller administrerende direktør. Dermed skapes det nødvendige reelle skille mellom forvaltning og selskap.

Gitt dette grunnlaget, vil departementet legge opp til at Arbeidsdirektoratet i forbindelse med sitt salg av betalingstjenester, herunder etatens leveranse til statsaksjeselskapet, skal baseres på fullmakter som er tilpasset den endrede situasjonen. Departementet må ta hensyn til at etaten bør ha andre rammer for sine betalingstjenester enn den øvrige hovedvirksomheten, fullt ut finansiert gjennom de årlige budsjettvedtakene.

Styringen av arbeidsmarkedspolitikken

Utvidelsen av arbeidsmarkedsetatens tjenestetilbud ved salg av tjenester og etableringen av et statlig utleieselskap stiller nye krav til styringen av arbeidsmarkedspolitikken. Styringen overfor forvaltningen vil være, som nå, etatsstyring gjennom tildelingsbrevet, basert på det prinsipp om bruttobudsjettering som ligger i Stortingets bevilgningsvedtak.

Styringen av det nye utleieselskapet vil måtte skje i henhold til prinsippene for statlig eierskap og styringen av statlige aksjeselskaper. Det er over tid etablert praksis for departementene som eiere av statsaksjeselskaper. Konstitusjonelt legger Grunnlovens § 19 grunnlaget for statens eierskap. Bestemmelsen lyder:

«Kongen vaager over, at Statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den af Storthinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade.»

Kongen forvalter etter dette statens aksjer i statsaksjeselskaper. Denne oppgave kan etter Grunnloven ikke tas fra Kongen (regjeringen). Forvaltningen er delegert til det departement selskapet «hører under», jf Grunnloven § 12 tredje ledd.

Det ligger dermed fast at styringsformen for det nye statsaksjeselskapet vil være eierstyring fra departementet med de formkrav dette medfører. Arbeids- og administrasjonsministeren vil være generalforsamling. Det vil sikre nødvendig politisk styring av statsaksjeselskapet og arbeidsmarkedsetaten. Styringsprinsippene for selskapet vil bli basert på aksjeloven og den rolle som er utviklet over tid for statsråders styring av selskaper. Styringen vil bl.a. bli basert på at styret og den daglige ledelse har betydelig handelfrihet når det gjelder forvaltningen av selskapet, og at statsråden i alminnelighet ikke griper inn i disse disposisjoner.

Jeg er ikke innstilt på løsninger som kan svekke departementets styring av arbeidsmarkedspolitikken, verken i forvaltnings- eller selskapsrettslig sammenheng.

Styringsmessig innflytelse fra arbeidsmarkedsetaten i selskapet

I brevet ditt ber du om at jeg vurderer konsekvensene av ulike alternativer i/under a-etaten. Jeg kan opplyse at departementet har vurdert ulike former for styringsmessig innflytelse fra arbeidsmarkedsetaten blant annet basert på innspill fra Arbeidsdirektoratet. Som omtalt i Ot prp. nr. 70 har arbeidsmarkedsetaten foreslått at arbeidsdirektøren skal være styreleder i det nye statlige utleieselskapet. Også andre forslag fra direktoratet er vurdert.

Med de styringsformer det er redegjort for i det foregående, er det min vurdering at selskapet skal ha ett tett, men forretningsmessig forhold til arbeidsmarkedsetaten. Tungtveiende rettslige innsigelser kan reises mot en annen modell enn den departementet tilrår.

Det er i tillegg nedenfor pekt på mulige innsigelser av konkurranserettslig art og anklager om urettmessig statsstøtte. Basert på det forslag fra Arbeidsdirektoratet som ble gjengitt i proposisjonen, kan det også rettes direkte habilitetsinnsigelser mot Arbeidsdirektørens dobbeltrolle i etat og selskap. Etableres det ikke et reelt selskap som utøver arbeidsgiverfunksjonen på ordinær måte og selv opptrer på vanlig forretningsmessig måte når avtaler skal inngås, kan det innebære fare for søksmål fra andre i dette markedet i en tilspisset sak. En ytterste konsekvens av dette vil kunne bli at arbeidsmarkedsetaten og staten blir ansvarlig i stedet for selskapet for selskapets økonomiske forpliktelser og staten reelt sett arbeidsgiver for vikarene.

Styrerepresentasjon

Et styre er et kollegialt organ og styremedlemmene er selv økonomisk og strafferettslig ansvarlig for de avgjørelsene de fatter. En etat kan følgelig ikke utgjøre noe flertall i et styre i et aksjeselskap.

Enkeltpersoner i en etat kan imidlertid i prinsippet være styremedlemmer i et statsaksjeselskap. I statens personalhåndbok punkt 1.04.02 er det imidlertid fastsatt at det ikke bør velges embets- eller tjenestemann fra sentraladministrasjonen til styreverv hvor vedkommende i forvaltningen behandler saker av betydning for selskapet.

Som nevnt ovenfor er Statsråden i AAD generalforsamling for selskapet og oppnevner styreleder. De arbeidsmarkedspolitiske interesser som en styrerepresentasjon kan ivareta, ivaretas gjennom eierforholdet. Behovet for enhetlig styring av etat og selskap ivaretas av statsråden. Arbeidsdirektørens interesser som etatsleder og som hovedleverandør til selskapet, må ivaretas på forretningsmessig basis mellom selskapets styre og han som etatsleder. Uavhengig av dette, setter rene habilitetsbetraktninger beskrankninger for etatsdirektørens rolle i et styre.

I en *instruks fra AAD om tjenestemanns adgang til å ha ekstraerverv*, som er tatt inn i personalhåndboka, understrekes at en bl.a. bør unngå situasjoner der tjenestemannen kan bli inhabil ved behandling av sine saker i mer enn sporadiske tilfelle. Det er forholdsvis åpenbart at etatsdirektøren (i sin rolle som arbeidsdirektør) vil kunne komme i en situasjon som dette regelverket søker å unngå når etatsdirektøren skal utforme og stå ansvarlig for tjenester som selskapet han samtidig er styreleder i, skal gjøre avtale om på ordinær forretningsmessig basis.

Et ytterpunkt i denne problemstillingen er at en og samme person dermed kan ha den reelle fullmakten (som styreleder og etatsdirektør) til å inngå en avtale mellom de to aktuelle partene (selskapet og etaten).

Offentlige tjenestemanns habilitet er regulert i forvaltningsloven. Forvaltningslovens § 6 første ledd beskriver en rekke tilfeller hvor en tjenestemann er ugild. Det forhold som drøftes under dette punktet,

styrerepresentasjon, er ikke i utgangspunktet omfattet av de forhold som fører til automatisk inhabilitet.

Paragrafens annet ledd inneholder en generell bestemmelse om at en tjenestemann er inhabil når det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Vilåret om at det må foreligge særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten innebærer ikke at enhver interessetilknytning vil føre til inhabilitet. Dersom etatsdirektøren er leder av den etat som er selskapets dominerende leverandør og vedkommende i tillegg skulle være styreleder for selskapet, kan det imidlertid reises innvendinger av den art som er nevnt.

Ved inhabilitet hos arbeidsdirektøren vil hele direktoratet også være inhabil. Dette vil også gi et svært problematiske styringsforhold for både a-etaten og selskapet. Konsekvensen vil også kunne være at slike spørsmål i uønsket grad vil måtte løftes til departementet for avgjørelse her.

Annen representasjon fra etaten kan tilføre styret arbeidsmarkedsfaglig kompetanse. Det kan likevel oppstå *habilitetsmessige problemer* både i forhold til forretningsmessige transaksjoner og til rollen som kontrollør (se nedenfor), hvis arbeidsdirektøren eller en av hans medarbeidere blir styremedlem.

Det er spesielt viktig at konkurrerende virksomheter kan ha tillit til at selskaper er etablert på ryddig måte. Habilitetsvurderingene sikrer dette. Under enhver omstendighet er ingen tjent med at en forvaltningsdirektør må erklære seg inhabil i sentrale saker. Som nevnt vil de løsninger departementet legger opp til sikre en robust selskapskonstruksjon som med god margin skjærer klar av juridiske fallgruver og dermed legger grunnlaget for at virksomheten kan konsentrere seg om de mål som er satt for den.

Administrerende direktør er det etter aksjeloven styrets ansvar å utpeke. En modell hvor arbeidsdirektøren blir administrerende direktør vil i store trekk reise de samme problemer som om arbeidsdirektøren blir utpekt til styreleder. Det vil for øvrig være et brudd på aksjelovens forutsetninger og prinsippene for styring av statsselskaper om en via instruks binder selskapets ansvarlige organer på dette punktet.

A-etaten som kontrollør

Kontroll av formidling og utleie i.h.t. forslaget om sysselsettingslovens nye §§ 26 og 27 er lagt til arbeidsmarkedsetaten. Arbeidsdirektøren skal etter forslaget fortsatt ha rett til å kreve påtale etter Sysselsettingslovens § 40. Det er i proposisjonen gitt uttrykk for at en vil søke å finne en annen kontrollmyndighet. Dette kan imidlertid ta noe tid. Inntil videre må vi legge til grunn at arbeidsmarkedsetaten skal utøve det kontrollansvar som proposisjonen legger opp til. Er en etat representert i styrende organer for en virksomhet som er underlagt det regelverk den samme etaten skal

kontrollere, vil det være uforenlig med viktige kontrollprinsipper.

Særlig i den første tiden etter at eventuelle lovendringer er trådt i kraft, vil avklaring av kontrollrutiner og ansvar og samarbeidet med Arbeidstilsynets oppgaver i forbindelse med innleie, være viktige oppgaver. Dette har også konsekvenser for etatens styrerepresentasjon da statsaksjeselskapet ikke kan behandles annerledes enn andre i kontrollsammenheng. Løsninger som ikke tar hensyn til dette forholdet, kan føre til svekket tillit til kontrollen med utleie eller at etableringen av statsaksjeselskapet tidsmessig må tilpasses en forankring av kontrollansvaret annet sted enn arbeidsmarkedsetaten.

Statsstøtte og konkurranserettslige forhold

EØS-regelverket setter strenge krav til offentlig forretningsdrift for å unngå misbruk av dominerende stilling og tilførsel av ureglementert statsstøtte. Ved siden av forhold som prising og avkastning stilles det krav om tilfredsstillende innsyn i forholdet mellom statlige aksjeselskaper og offentlig forvaltning.

Det er i proposisjonen redegjort for departementets vurderinger på dette området, jf. kapittel 10.6 i proposisjonen. Disse vurderingene utgjør en bakgrunn for Regjeringens forslag om betalingstjenester og forslaget om statsaksjeselskapets rolle. Konkurranserettslige hensyn, sammen med øvrige hensyn som det er redegjort for i dette brev, tilsier den avstand mellom selskap og etat som er foreslått i proposisjonen og nærmere omtalt i dette brev.

Disse prinsippene har gjennomgående vært lagt til grunn når en de senere år har foretatt utskillelse av forretningsdelen fra flere statlige forvaltningsetater. En har i disse tilfellene lagt vekt på å gjøre dette skillet mest mulig tydelig bl.a. gjennom å redusere forbindelsene mellom selskap og forvaltningsdel. I tilfellet med etableringen av et statlig utleieselskap må tilsvarende prinsipper legges til grunn for selve etableringen av selskapet og forholdet til den dominerende samarbeidspartneren, arbeidsmarkedsetaten. Dermed er grunnlaget lagt for å skjære klar av påstander om *konkurransmessige fordeler* i forhold til f.eks. private vikarbyråer.

Alternativer til statsaksjeselskapsformen

Ovenfor er det pekt på at hovedbakgrunnen for tanken om et statsaksjeselskap har sin bakgrunn i at arbeidsgiveransvaret for vikarene må ligge til selskapet. I motsatt fall vil vikarene, når de leies ut av etaten, falle inn under Lov om statens tjenestemenn, som statsansatte. Denne loven har aldri blitt utformet med det siktemål å regulere ansettelsesforholdet for andre enn statens egne tjenestemenn. Videre vil de arbeids-

markedspolitiske gevinster ved utleien svekkes ved at den utleide ser seg tjent med å beholde ansettelsesforholdet i staten, framfor å ta arbeid hos den arbeidsgiver som leier inn vedkommende. Gevinsten ved vikarutleie er ikke selve utleieforholdet i vikarselskapet, men at utleien kan bane veien for ordinære faste ansettelser i en annen virksomhet.

Også formen statsforetak er vurdert som et alternativ til statsaksjeselskapet. Denne formen skiller seg fra statsaksjeselskapet ved at staten er ansvarlig for selskapets gjeld (det finnes ingen aksjekapital). Denne formen vil imidlertid ikke gi noen annen organisering av eierskapet. Også foretaket bør eies av departementet. Ved en eventuell opprettelse av et statsforetak vil en måtte ta hensyn til de samme prinsippene som for et statsaksjeselskap, jf. omtalen ovenfor.

Ved at staten blir direkte ansvarlig for selskapets gjeld, er ikke statsforetaksformen etter min mening, et aktuelt alternativ.

Oppsummering

Arbeidsmarkedspolitikken styres fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet etter retningslinjer gitt av Stortinget. Opprettelse av et statlig utleieselskap bør ikke endre på dette.

Jeg legger stor vekt på at det foreslåtte statlige utleieselskapet og arbeidsmarkedsetaten skal kunne samarbeide på et rettslig solid grunnlag og slik redusere faren for at det blir reist tungtveiende innsigelser av konkurransemessig eller habilitetsmessig karakter og stilt spørsmål ved om selskapsdannelsen er reell. Det offentlige kan ikke ta risiko knyttet til disse forholdene, spesielt ikke ved et så sentralt spørsmål som arbeidsgiveransvaret for de utleide vikarene. Arbeidsgiveransvarets forankring i selskapet, er jo nettopp den egentlige begrunnelsen for etableringen av selskapet. Jeg kan ikke se andre alternativer å organisere statsaksjeselskapet på enn den ordning som er lagt til grunn i dette brevet. Andre løsninger er ikke forenlig med gjeldende lovgivning og øvrig regelverk.

En slik robust og vel avveid modell er nødvendig for at selskapet og a-etaten *til sammen* skal kunne bidra til å oppnå de gevinster for arbeidsmarkedspolitikken som er formålet med innføringen av betalingstjenester i forvaltningen og opprettelsen av selskapet. Dette krever et godt og tett samarbeid mellom a-etaten og selskapet under ledelse av departementet. Jeg vil derfor legge vekt på å utnevne et styre som kan ha et godt forretningsmessig forhold til etaten og forståelse for de arbeidsmarkedspolitiske begrunnelser bak selskapsetableringen. Det legger et grunnlag for oppslutning om styrets arbeid og etatens rolle, innenfor de rettslige rammebetingelsene som det her er redegjort for.

Spørsmål 2. Hvilke alternativer foreligger for å etablere hensiktsmessige kontroll- og tilsynssystemer med de private vikarbyråene og det statlige vikarbyrået/utleieselskapet?

Det fremgår av forslaget til ny § 27 i sysselsettingsloven, at det legges opp til at virksomheter må følge visse regler ved utleie av arbeidskraft. Det foreslås tilsvarende regler for formidling i § 26.

Før en utleievirksomhet kan igangsettes, stilles det krav om at virksomheten må registreres som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som stilles for aksjeselskap. Ved å stille slike krav, vil man søke å hindre etablering av useriøse bedrifter.

Videre settes det bestemte vilkår for selve driften av utleievirksomhetene. Disse er:

- En virksomhet som har leiet ut en arbeidstaker for et oppdrag, skal ikke kunne begrense arbeidstakerens rett til å ta fast arbeid hos utleiefirmaets oppdragsgiver når oppdraget er avsluttet. Denne bestemmelsen vil gi en arbeidstaker som ønsker det, frihet til å gå over i et ordinært arbeidsforhold hos innleier når det opprinnelige oppdraget er avsluttet. På denne måten vil en begrense utleiers mulighet til å opprettholde et arbeidsforhold basert på utleie på bekostning av et ordinært arbeidsforhold.
- Det er også satt en begrensning i en utleiers mulighet til å leie ut en arbeidstaker til dennes tidligere arbeidsgiver, ved at dette først kan skje etter seks måneder. Det er grunn til å anta at det på områder hvor det er mangel på arbeidskraft, vil kunne oppstå situasjoner der arbeidstakere, for eksempel ved tilbud om høyere lønninger, ønsker å gå over i en utleiebedrift. Utleier vil deretter kunne tilby den tidligere arbeidsgiver å leie inn de samme personene. Denne bestemmelsen skal derfor begrense muligheten for en slik tilpasning.
- Det er også foreslått å lovfeste at det ikke skal være tillatt å ta betalt av arbeidstakere når disse leies ut. Dette tilsvarer forbudet mot å ta betalt av arbeidssøker for formidlingstjenester. Når det gjelder utleie, er det imidlertid ikke foreslått å gi hjemmel for unntak fra dette forbudet slik som det er på formidlingsområdet.
- I forslaget til ny § 27 i sysselsettingsloven er det også gitt hjemmel for at det i forskrift kan gis nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av utleievirksomheter. Med hjemmel i denne, vil departementet utarbeide forskrifter på dette området. Jeg ser for meg et behov for bestemmelser om registrering av utleievirksomhetene og om regelmessig rapportering vedrørende virksomheten. Forslag til forskrifter vil bli sendt på høring på ordinær måte.

Departementet vil videre bemerke at overtredelser av de ovennevnte bestemmelsene kan gi grunnlag for straffesanksjoner i henhold til sysselsettingsloven § 40.

Oppfølgings- og kontrollansvar om firmaer reelt sett driver med utleie, er foreslått lagt til Arbeidsdirektoratet. Fordi det foreslås at etaten skal levere betalingstjenester i utleie- og formidlingsmarkedet, er det i Ot.prp. nr. 70 uttalt at selv om kontrollen og innhenting av rapporteringen m.v. i første omgang blir lagt til Arbeidsdirektoratet, vil departementet senere vurdere nærmere om en annen plassering er mer hensiktsmessig. Jeg har derfor satt i gang et arbeid i samarbeid med flere departementer for å klarlegge hvordan kontroll- og tilsynsoppgavene i tilknytning til utleie og formidling kan og bør organiseres. Det er for tidlig nå å redegjøre for hva en eventuelt vil komme fram til. Jeg vil komme tilbake med en orientering til Stortinget senere på en egnet måte.

Når det gjelder alternative måter å organisere kontroll- eller tilsynssystemer på, ble dette i en viss grad drøftet av Blaalid-utvalget. Det ble der vurdert om dispensasjonsordningen som finnes i dag, burde erstattes av en autorisasjonsordning for vikarbyråbransjen. Utvalget hadde imidlertid ikke notert noe behov for offentlig autorisasjon i denne bransjen ut i fra dagens situasjon, og ville derfor heller ikke foreslå at dette ble opprettet i fremtiden. De fant at kravet om registrering som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, eller garanti fra bank eller forsikringsselskap, samt rapporteringsplikt, ville være tilstrekkelige barrierer i forhold til etablering av utleievirksomheter. Utvalget uttalte imidlertid at det ville være ønskelig om partene i utleiebransjen utviklet en selvjustis. En slik ordning burde etter utvalgets mening ta utgangspunkt i den autorisasjonsordningen som allerede er utviklet av Autoriserte Vikarbyråers Forening. Jeg finner å kunne slutte meg til de vurderinger som ble gjort om dette av Blaalid-utvalget.

Spørsmål 3. Hvilke alternativer foreligger for å etablere hensiktsmessige kontroll- og tilsynssystemer med virksomhetenes/bedriftenes etterlevelse av lovreglene for arbeidsleie og -utleie?

Jeg har innhentet Kommunal- og regionalministerens syn på spørsmålet.

Kommunal- og regionaldepartementet har i sitt arbeid med forslag til regulering av innleie i arbeidsmiljøloven lagt vekt på å videreføre prinsippene i Blaalid-utvalgets enstemmige innstilling. Utgangspunktet har således vært at reglene for innleie bygger videre på hovedprinsippene i reglene om midlertidig tilsetning, med bl.a. forslag om privatrettslig håndheving av ulovlig innleie. I proposisjonen har vi gitt en særskilt omtale av problemstillinger knyttet til en eventuell offentligrettslig håndheving av innleiereglene, for å syn-

liggjøre at forslaget, slik det nå foreligger for Stortinget, er lite egnet for offentligrettslig håndheving.

Ut over de vurderingene som fremkommer i proposisjonen har ikke departementet lagt opp til en bred gjennomgang av andre aktuelle sanksjonsmidler. Den grunnleggende premiss for departementets arbeid har vært å videreføre Blaaid-utvalgets forslag, der hoved-

regelen er at både vilkår for innleie og håndheving av ulovlig innleie er parallelle til reglene for midlertidig tilsetning. Partene i arbeidslivet var representert i utvalget og innstillingen på dette området var enstemmig. Jeg ser derfor ikke at det nå foreligger noe annet grunnlag å regulere innleie på enn det som er trukket opp i Ot.prp. nr. 70.

Vedlegg 3

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til stortingsrepresentant Karin Andersen, Sosialistisk Venstreparti, datert 8. desember 1999

Spørsmål til Ot.prp. nr. 70 (1998-99)

Jeg viser til ditt brev av 2. desember med spørsmål i forbindelse med behandlingen av denne proposisjonen.

Jeg har innhentet Kommunal- og regionalministerens syn på spørsmålet. Nedenfor følger hans svar:

«I flere bransjer er underentreprise vanlig. Ved store oppdrag kan dette dreie seg om svært mange underentreprenører som kan ha innleid arbeidskraft og eller leie arbeidstakere fra andre bedrifter.

Spørsmål 1 og 2

Er hovedentreprenør ansvarlig for leieforhold i hele entreprisen? Hva slags ansvar har underentreprenøren?

Hovedentreprenøren er i utgangspunktet ikke ansvarlig for leieforhold i hele entreprisen. Det er innleier, dvs. underentreprenøren, som har ansvaret for at f.eks. vilkårene for innleie er oppfylt. Videre vil innleier også ha ansvaret for arbeidsmiljøforholdene for de innleide arbeidstakerne, ettersom de innleide arbeider integrert i underentreprenørens (innleiers) virksomhet, under dennes ledelse og instruksjon. Et forbehold må likevel tas for den situasjonen at det er hovedentreprenør som har den faktiske ledelse og instruksjonsmyndighet overfor underentreprenørens innleide. Det kan da ikke utelukkes at hovedentreprenør etter en konkret vurdering kan ha et arbeidsgiveransvar etter arbeidsmiljøbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Da dreier det seg imidlertid ikke lenger om et ordinært entrepriseforhold hvor hovedentreprenør har engasjert underentreprenør for å utføre tjenester.

Mens vi ovenfor har omtalt hvem som er *hovedansvarlig* for at f.eks. innleie er lovlig og arbeidsmiljøet er forsvarlig, stiller arbeidsmiljøloven også *krav til samordning* der arbeidsgivere samtidig driver virksomhet på samme arbeidsplass. Dersom f.eks. en hovedentreprenør benytter egne arbeidstakere og underentreprenører med egne arbeidstakere/innleide, skal hver av disse (arbeidsgiverne) sørge for at deres egen

virksomhet er slik innrettet og utført på en slik måte at også de øvrige arbeidstakere er vernet i samsvar med arbeidsmiljøloven, jf. arbeidsmiljøloven § 15 nr. 1 a).

I tillegg har *hovedentreprenøren ansvaret for samordningen* av de enkelte virksomheters verne- og miljøarbeid, jf. arbeidsmiljøloven § 15 nr. 1 c). Det følger også av § 6 i den såkalte HMS-forskriften (forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter - internkontroll) et krav til samordning av internkontrollen der en hovedentreprenør engasjerer underentreprenører på sitt anlegg.

Spørsmål 3-5

Hvordan kan et lovforslag utformes som sikrer at hovedentreprenøren har et medansvar for lovligheten av utleie/innleie av arbeidstakere i hele entreprisen?

Dersom fagforening representert ved foretaket gis sjølstendig forhandlingsrett ved innleie fra vikarbyrå, vil dette i så fall bare gjelde fagforening hos underentreprenøren og ikke hos hovedentreprenøren?

Hvis inn og utleie mellom bedrifter reguleres med at innleie skal avtales med tillitsvalgt, vil dette bare gjelde hos underentreprenøren eller kan tillitsvalgte hos hovedentreprenøren gis tilsvarende rett?

De tre spørsmålsstillingene reiser en rekke kompliserte problemstillinger knyttet til det å gi hovedentreprenør eller fagforeninger/tillitsvalgte hos hovedentreprenør plikter og rettigheter knyttet til arbeidsrettslige-/innleieforhold i en annen virksomhet (hos underentreprenør).

Når det gjelder forslaget om å sikre et medansvar for hovedentreprenøren om lovligheten av utleie/innleie griper dette inn den tradisjonelle ansvars plasseringen i arbeidslivet, hvor ansvaret for at regelverket er oppfylt påligger den som er ansvarlig for virksomhetens drift og som faktisk har arbeidsgiverbeføyelsene. På samme måte som i et ordinært arbeidsforhold er det innleier som er nærmest til å vurdere om innleieforholdet er i tråd med lovverket, f.eks. om vilkårene for innleie etter reglene om midlertidig tilsetning, er oppfylt. Som en parallell kan vi vise til oppfølgingen

av Konsernlovutvalgets forslag (NOU 1996:6) som bl.a. gjaldt spørsmålet om å utvide arbeidsgiverbegrepet i konsernforhold. Høringsrunden viste at forslaget medførte en rekke kompliserte problemstillinger.

De to neste spørsmålene knyttet til fagforeninger og tillitsvalgte, vil i utgangspunktet gi søksmåls-/avtalekompetanse til hhv. fagforeninger og tillitsvalgte ved virksomheten, dvs. hos underentreprenør, og ikke hos hovedentreprenøren. Det vil imidlertid bero på hvordan bestemmelsene utformes hvorvidt den også

kan gjøres gjeldende for fagforeninger og tillitsvalgte hos hovedentreprenøren. En slik utvidelse reiser imidlertid en rekke kompliserte problemstillinger, bl.a. når det gjelder forholdet mellom de ulike fagforeningene.

På denne bakgrunn og sett i lys av sakens svært knappe frister, er det ikke mulig for oss å utforme konkrete lovforslag knyttet til de nevnte spørsmålsstillingene.»