



Arbeids- og sosialdepartementet
Akersgata 64
0180 Oslo

Deres ref.

Vår ref.
19/1300-8 440.01/JOBA

Dato:
Oslo, 04.09.2019

Høringssvar om endringer i arbeidsmiljøloven mv

Grunnet kommune- og fylkestingsvalget avholder ikke Landsorganisasjonen sekretariatsmøte før høringsfristen for departementets forslag. Vi tar derfor forbehold om at det kan komme endringer til dette høringssvaret etter fristens utløp.

Fra og med 1. januar i år er innleie fra bemanningsforetak ut over lovens hovedregel i arbeidsmiljøloven § 14-12 første ledd kun lovlig for bedrifter bundet av landsomfattende tariffavtale. Denne lovendringen kom samtidig med presiseringen i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd. Den reviderte bestemmelsen tydeliggjør at bemanningsforetakenes nulltimerskontrakter – såkalte «faste ansettelser uten lønn mellom oppdrag» – er en form for midlertidig ansettelse og må behandles som det.

Håndheving av disse reglene er avgjørende for et velfungerende arbeidsmarked: Dersom bemanningsforetak ikke overholder § 14-9, uthules stillingsvernet. Virksomheter (bemanningsforetak inkludert) med stor grad av faste ansettelser vil på sikt utkonkurreres. Selv om utleieoppdrag er av midlertidig karakter, er ikke bemanningsforetak fritatt fra å følge regelen i § 14-9: På linje med andre virksomheter må bemanningsforetak sikre sine ansatte forutsigbarhet gjennom reelle faste ansettelser. Bemanningsforetak skal heller ikke kunne omgå denne regelen ved å ansette i uforholdsmessig små stillinger der arbeidstiden gjennomsnittsberegnes.

Ut fra dette synes LO det er positivt at departementet i punkt 5.1 i høringsnotatet viser til at brudd på reglene ikke bare er uheldig for den enkelte arbeidstaker, men også for konkurransesituasjonen til virksomheter som følger reglene og for rekrutteringen av unge til bransjen.

LO har vært en sterk pådriver for lovendringen i §§ 14-9 og 14-12, men vi har samtidig vært opptatt av at lovendringen må gå hånd i hånd med flere tilsyn, sterkere sanksjoner og ikke minst mer ressurser til tilsynsmyndighetene. Dersom brudd på regelverket ikke får konsekvenser, undergraver det troen på og respekten for lovverket og myndighetene, og gir de useriøse aktørene fritt leide. I verste fall frykter vi at situasjonen faktisk kan forverres, fordi bedrifter som følger reglene utkonkurreres. Derfor vil LO i dette høringssvaret også komme inn på Arbeidstilsynets ressurssituasjon.

LO har lenge ventet på en styrking av håndhevingen av arbeidsmiljølovens innleieregulering, og er glade for at Arbeids- og sosialdepartementet nå legger fram forslag om dette. Vi mener de foreslåtte endringene i hovedsak er riktige, men at de må kombineres med økte ressurser til Arbeidstilsynet for å ha den ønskede effekten. Fordi håndhevingen av § 14-12 krever juridiske vurderinger, må også behovet for jurister i Arbeidstilsynet vurderes. Vurderingene som må foretas etter §§ 14-9 og 14-12 er skjønnsmessige, og innholdet i for eksempel arbeid av «midlertidig karakter», jf. § 14-9 (2) bokstav a, krever god kjennskap til lovens forarbeider, rettspraksis og teori.

LO har også noen kritiske merknader til noen av de endringene som er foreslått.

Tilsyn med vilkår for innleie og likebehandlingskravet

Departementet foreslår at Arbeidstilsynet skal gis kompetanse til å føre tilsyn med vilkårene for innleie og kravet til likebehandling ved utleie fra bemanningsforetak. Forslaget innebærer at reglene blir underlagt offentligrettslig håndheving, i tillegg til privatrettslig. Dette er gode forslag, som LO støtter.

Vi er også helt enige i at Arbeidstilsynets kompetanse må omfatte både § 14-12 første og annet ledd. Som departementet påpeker, er det fare for omgåelser ved at bedrifter i kontrollsituasjoner kan hevde at innleien er hjemlet i § 14-12 første ledd. LO og forbundene har allerede hatt flere saker der innleiebedrifter søker å unngå avtalekravet ved henvisning til første ledd, også for omfattende og vedvarende innleie fra bemanningsforetak. Adgangen til innleie etter 14-12 første ledd er snever og kan kun benyttes i helt bestemte situasjoner. Noen innleiebedrifter omgår bevisst loven, men trolig finnes det også situasjoner hvor regelverket misforstås.

Arbeidstilsynets ressurser

Til tross for at Arbeidstilsynet er en krumtapp i kampen mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, har etaten gjennom flere år fått kutt i budsjettet. Dette har skjedd samtidig som etaten er blitt tilført stadig nye oppgaver. Dersom etaten enda en gang skal tilføres nye oppgaver, er det helt avgjørende at det følger med økte ressurser.

Å føre tilsyn i bransjer der mange aktører forsøker å organisere seg bort fra og skjule eget ansvar, er tidkrevende arbeid. For å kunne oppfylle kravet om sannsynlighetsovervekt kreves det ofte en betydelig innsats fra Arbeidstilsynets inspektører, og våre medlemmer i etaten oppgir at involverte virksomheter ofte forsøker å skjule de reelle forholdene, blant annet for å unngå krav til likebehandling, solidaransvar og annet regelverk tilknyttet innleie. Den skriftlige dokumentasjonen i saken er da tilpasset for å sannsynliggjøre at forholdet er entrepris framfor innleie. Dette gjør tilsynets arbeid særdeles krevende.

Arbeidstilsynet har etter loven rett til å be om alle nødvendige opplysninger som skal til for å gjennomføre tilsynet på en forsvarlig måte. Departementet drøfter om det kan være hensiktsmessig å lovfeste virksomhetens opplysningsplikt særskilt, men fremmer ikke forslag om dette. LOs vurdering er at det er en god ide å lovfeste en slik opplysningsplikt; i mange tilfeller blir Arbeidstilsynets spørsmål om informasjon ignorert.

Kontroll av kravet til likebehandling i arbeidsmiljøloven § 14-12a første ledd er også ressurskrevende. Arbeidstilsynet kontrollerer allerede i dag lønns- og arbeidsvilkår på de allmenngjorte områdene. Intern statistikk viser at kontrollspørsmålene knyttet til allmenngjort lønn og andre allmenngjorte ytelser ikke benyttes i like stor grad som forutsatt. Dette forklares blant annet med at gjennomgang av timelister, lønns slipper og arbeidskontrakter, er krevende. Arbeidstilsynet har mange oppgaver, og inspektørene skal dekke store geografiske områder

og flere bransjer. Å kontrollere likebehandlingsreglene vil innebære å måtte innhente og gjennomgå timelister, lønsslipper og kontrakter både for de innleide og for arbeidstakere fra innleievirksomheten med tilsvarende kompetanse og arbeidsoppgaver. Disse vurderingene må gjøres for hver enkelt arbeidstaker. Det vil kunne være nødvendig med informasjon fra bemanningsforetaket og fra innleier. Bemanningsforetaket har ansvaret for at reglene overholdes, men innleier har mye av informasjonen som kreves for å vurdere om likebehandlingsprinsippet overholdes.

De ansatte i Arbeidstilsynet har kunnskap og erfaring med å arbeide på systemnivå med tilsynsobjektene. Ved å føre tilsyn med at likebehandlingsreglene følges, vil tilsynet nødvendigvis ha en annen karakter, fordi det er enkeltindividers lønns- og arbeidsvilkår som skal ettergås. Det vil kunne være nødvendig med tilsyn både hos innleier og bemanningsforetak.

Tilsynet har fått tilført midler som har vært øremerket spesielle oppgaver hvor man har kunnet nyansette. Dette har allikevel ikke utgjort mer enn 6-8 ansatte. Tilsynet har derfor færre ansatte per i dag enn for to år siden. Enkelte avdelinger i Arbeidstilsynet er sterkt presset som følge av dette, og restansene i disse avdelingene øker. Både i lokale medbestemmelsesmøter og i det sentrale medbestemmelsesapparatet har arbeidspress og stress vært tatt opp som et arbeidsmiljøproblem flere ganger det siste året. Dette viser at etaten har vanskeligheter med å håndtere sitt eksisterende ansvarsområde. Å legge nye oppgaver til Arbeidstilsynet, uten at etaten blir tilført økte ressurser, framstår derfor som uansvarlig. LO har ved flere anledninger uttrykt bekymring for at Arbeidstilsynet må redusere tilsynsaktiviteten på arbeidsmiljøfaglige områder. Dette kan føre til økt hyppighet av skader, samt økt uførhet og utstøting av arbeidslivet.

Arbeidstilsynets tilsynstall har gått ned de siste årene. Erfaring viser at etterlevelsen av lovgivningen om innleie og likebehandling er svak, og det er behov for kontroll av og sanksjoner ved brudd på regelverket. Dette er bare mulig å gjøre noe med dersom etaten tilføres ressurser tilsvarende økningen i arbeidsoppgaver. Om Arbeidstilsynet tildeles tilsynsansvar uten økte ressurser, oppgir våre medlemmer at tilsynet i realiteten ikke vil kunne være en primær håndhever av reglene. Med dagens ressursituasjon oppgir våre medlemmer at fagforeninger og forbund ikke kan legge til grunn at Arbeidstilsynet har kapasitet til å føre tilsyn med mer enn et fåtall slike saker.

Kollektiv søksmålsrett

Det er positivt at departementet så sterkt understreker betydningen av håndheving og kontroll med innleiebestemmelsene. Dessverre ble bestemmelsen i arbeidsmiljøloven om kollektiv søksmålsrett for fagforeninger ved ulovlig innleie fjernet i 2015. Bakgrunnen for bestemmelsen var nettopp behovet for sterkere kontroll med innleiereglene. Som departementet viser til, er leiarbeiderne ofte fremmedspråklige og med få ressurser til å reise sak på egne vegne. Den kollektive søksmålsretten ga fagforeninger i bedrifter med innleid arbeidskraft rett til å reise søksmål om lovligheten av slik innleie og om etterlevelsen av likebehandlingsprinsippet. LO mener derfor den kollektive søksmålsretten bør gjeninnføres, og at ordningen bør utvides til å omfatte ansatte i utleiebedriftene.

Opplysningsplikt og innsynsrett ved leie av arbeidstaker fra bemanningsforetak
Arbeidsmiljøloven § 14-12b oppstiller rettigheter og plikter som skal sikre at likebehandlingsprinsippet i § 14-12a etterlevs. Den privatrettslige håndhevingen som disse reglene skal sikre, er også viktig for etterlevelsen av likebehandlingsprinsippet.

Innleier skal gi bemanningsforetaket de opplysninger som er nødvendige for at bemanningsforetaket skal kunne ivareta kravet om likebehandling, jf. § 14-12b (1). LO støtter departementets forslag om at Arbeidstilsynet skal få myndighet til å føre tilsyn med bemanningsforetaket i denne sammenheng.

LO mener bestemmelsen i § 14-12b (2) vil fungere bedre dersom det er automatikk i at bemanningsforetaket gir arbeidstakeren de opplysningene som er nødvendige for at arbeidstaker skal kunne vurdere om likebehandlingskravet oppfylles. På samme måte bør det være automatikk i at bemanningsforetaket dokumenterer overfor innleier hvilke lønns- og arbeidsvilkår som avtales med arbeidstakeren, og at innleier gir tillitsvalgte dokumentasjon på hvilke lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt mellom innleid arbeidstaker og dennes arbeidsgiver.

Felles for disse reglene er at det bør settes korte frister for plikten til å gi informasjon. Dette er enkle og praktiske regler, som kan bidra til å sikre at likebehandlingsprinsippet overholdes. LO mener at det også når det gjelder § 14-12b (2), (3) og (4) er nødvendig at Arbeidstilsynet har en rolle for å sikre etterlevelsen av reglene.

Endringer i arbeidsmarkedsloven § 27

Departementet foreslår å fjerne bestemmelsen i arbeidsmarkedsloven om at en arbeidstaker ikke kan leies ut til en tidligere arbeidsgiver før det har gått seks måneder siden arbeidstakeren sluttet. Ifølge departementet var formålet med denne karantenebestemmelsen å forhindre at bemanningsforetakene rekrutterer arbeidstakere fra ordinære virksomheter og for så å leie dem ut igjen til høyere pris for bedriftene. Det blir pekt at det er mindre behov for bestemmelsen nå, samt at det er hjemmel i arbeidsmiljøloven for å regulere eventuelle tiltak. ESA har stilt spørsmål ved om regelen utgjør en restriksjon i strid med vikarbyrådirektivet, noe regjeringen mener den ikke gjør. LOs vurdering er også at regelen er forenlig med EØS-reglene, blant annet med vikarbyrådirektivet.

Vi vil peke på at selv om intensjonen med bestemmelsen i sin tid var å forhindre høylønnskurransse, vil den også kunne ha motsatt effekt og demme opp for lavlønnskurransse. Selv om likebehandlingsprinsippet innebærer at det ikke skal kunne konkurreres på lønnskostnader m.m., kan innleie gi besparelser gjennom økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstimer og arbeidskraft som settes inn.

LO er kjent med flere tilfeller hvor ansatte har blitt oppsagt, for så å bli innleid til tidligere bedrift, selv med dagens regler. I den sammenheng kan det også pekes på dommen fra Borgarting lagmannsrett fra 29. mai 2019 (LB-2018-42779). Lagmannsretten viste til at arbeidsmarkedsloven § 27 første ledd nr. 2 er et argument for krav på økt stillingsprosent i en fast ansettelse hos innleier i en situasjon der arbeidstakeren dels er ansatt hos innleier og dels utleid til innleier fra et bemanningsforetak. Begrunnelsen er at det etter «lagmannsrettens oppfatning [gir] dårlig sammenheng i regelverket dersom adgangen til utleie av arbeidstaker som er ansatt hos innleier skal gå lenger enn utleie av arbeidstaker som har vært ansatt [hos innleier]. Selv om dette er en spesiell sak, kan andre og lignende tilfeller tilsi et fortsatt behov for bestemmelsen.

Bemanningsforetakenes praksis fører til at flere arbeidstakere forblir i midlertidige arbeidsforhold. Om noe, ønsker vi derfor at eksisterende regelverk skal håndheves sterkere, og i hvert fall ikke svekkes. Derfor er LOs forslag at bestemmelsen i arbeidsmarkedsloven § 27 også tas inn i arbeidsmiljøloven for å gjøres mer allment kjent.

LO forutsetter at i de tilfeller Arbeidstilsynets virksomhet fører til at et innleieforhold må avsluttes før utløpet av den opprinnelig fastsatte oppdragsperioden, har arbeidstakeren krav på lønn hele den avtalte perioden. Det kan ikke være arbeidstakerens risiko at bemanningsforetaket og/eller innleier har vurdert situasjonen feil. Også i en slik situasjon må arbeidstakeren kunne rette lønnskrav mot både bemanningsforetak og innleier, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12c.

LO mener også at Arbeidstilsynet – i en situasjon der innleier har fått pålegg for ulovlig innleie – bør ha en veiledningsplikt overfor utleide arbeidstakere om at de etter § 14-14 vil kunne ha krav på fast ansettelse hos innleier.

LO ber regjeringen vurdere hvordan innkjøper av arbeidskraft i større grad skal gjøres ansvarlig for forutsigbarheten til ansatte som leies inn. Det er utbredt at selv om innleier har et stabilt og vedvarende behov for arbeidskraft, inngås det oppdragsavtaler for langt kortere perioder, for eksempel for kun én uke om gangen. Innkjøpernes forhandlingsmakt tilsier at deres situasjon bør reguleres bedre dersom ikke det nye regelverket i §§ 14-9 og 14-12 og forslaget om økt kompetanse til Arbeidstilsynet fungerer etter intensjonen.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Trude Tinnlund
(sign.)

Jonas Bals
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.