

# **STARFSMANNALEIGUR**

**greinargerð unnin fyrir félagsmálaráðuneytið**

**Elín Blöndal, dósent**

**Rannsóknarsetur vinnuréttar og jafnréttismála  
Bifröst, október 2005**

## EFNISYFIRLIT

<b>1. INNGANGUR</b>	<b>3</b>
<b>2. HVAD ER STARFSMANNALEIGA?</b>	<b>3</b>
<b>3. STAÐA LEIGUSTARFSMANNA OG AFSTAÐA SAMTAKA AÐILA VINNUMARKAÐARINS</b>	<b>4</b>
<b>4. ÚTLEIGUSTARFSEMI</b>	<b>5</b>
4.1. VIÐURKENNING Á ÚTLEIGUSTARFSEMI	5
4.2. UMFANG ÚTLEIGUSTARFSEMI Í EVRÓPU OG NOKKRAR ÁSTÆÐUR AÐ BAKI	6
4.3. ÚTLEIGUSTARFSEMI Á ÍSLANDI	8
4.3.1. Innlendir starfsmannaleigur	8
4.3.2. Starfsmenn frá erlendum starfsmannaleigum	8
<b>5. LÖGGJÖF UM STARFSMANNALEIGUR OG RÉTTINDI LEIGUSTARFSMANNA</b>	<b>9</b>
5.1. LÖGGJÖF EVRÓPURÍKJA	9
5.1.1. Almenn	9
5.1.2. Reglur sem lúta að starfrækslu starfsmannaleiga	10
5.1.3. Reglur um leigustarfsmenn og réttindi þeirra	10
5.2. NORÐURLÖNDIN	12
5.2.1. Danmörk	12
5.2.2. Finnland	13
5.2.3. Noregur	15
5.2.4. Svíþjóð	17
5.3. ÍSLAND	18
5.3.1. Almenn um innlenda löggjöf	18
5.3.2. Hver er vinnuveitandi leigustarfsmannsins?	19
5.3.3. Sérreglur um erlenda starfsmenn	20
<b>6. NOKKUR ATRIÐI SEM LÚTA AÐ SÉRSTÖÐU LEIGUSTARFSMANNA</b>	<b>27</b>
6.1. LAUNIN	27
6.2. VINNUVERND LEIGUSTARFSMANNA	30
6.3. KJARASAMNINGAR OG ÚTLEIGUSTARFSEMI	33
<b>7. SAMRÆMINGAR LÖGGJAFAR UM STARFSMANNALEIGUR</b>	<b>33</b>
7.1. EVRÓPUSAMBANDIÐ	33
7.2. ALÞJÓÐAVINNUMÁLASTOFNUNIN	34
<b>8. SAMANTEKT</b>	<b>36</b>
<b>9. ÍSLENSK LÖG UM STARFSMANNALEIGUR?</b>	<b>41</b>

## 1. Inngangur

Í greinargerð þessari er fjallað um starfsmannaleigur og réttindi leigustarfsmanna. Markmiðið er að gera grein fyrir útleigustarfsemi og reglum sem gilda um hana hér á landi og í nágrannaríkjunum og vera þannig til stuðnings við mat á því hvort og þá með hvaða hætti rétt sé að setja sérstök lög um starfsmannaleigur hér á landi.

Efni greinargerðarinnar skiptist í nýu kafla. Fyrst er vikið að sérkennum starfsmannaleiga í kafla 2 og sérstakri stöðu leigustarfsmanna í kafla 3. Í kafla 4 er gerð grein fyrir breytingum í átt til viðurkenningar á útleigustarfsemi og umfangi útleigustarfsemi í ríkjum Evrópu og hér á landi.

Kafla 5 geymir meginefni greinargerðarinnar. Er þar fjallað um þá löggjöf sem gildir á Íslandi og í öðrum Evrópuríkjum um starfsmannaleigur og réttindi leigustarfsmanna. Einnig er þar greint sérstaklega frá þróun löggjafar um útleigustarfsemi á Norðurlöndunum.

Í kafla 6 er vikið sérstaklega að nokkrum atriðum sem lúta að sérstöðu leigustarfsmanna, þ.e. launum leigustarfsmanna, vinnuvernd og þýðingu kjarasamninga á þessu sviði. Í kafla 7 er síðan fjallað um alþjóðleg viðmið um starfsmannaleigur sem koma fram í samþykkt Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (ILO) um þetta efni, auk þess sem vikið verður að tilraunum til samræmingar löggjafar um starfsmannaleigur innan Evrópusambandsins (ESB).

Kafla 8 geymir samantekt og loks er í kafla 9 fjallað um ýmsa þá möguleika sem eru fyrir hendi varðandi lagasetningu um útleigustarfsemi hér á landi.

Eins og fram kemur í kafla 4.2 er talsverður vandi á höndum þegar gera á grein fyrir ýmsum atriðum sem snerta útleigustarfsemi. Skýrslur unnar á vegum stofnana Evrópusambandsins hafa reynst mikilvægar heimildir, en eru þeim takmörkunum háðar að þær taka almennt hvorki til Íslands eða Noregs né hinna nýju aðildarríkja ESB frá 1. maí 2004. Þegar rætt er um „Evrópuríki“ hér á eftir er því almennt átt við aðildarríki ESB fram til 1. maí 2004 auk Noregs.

Þegar fjallað er um jafn viðamikið efni og starfsmannaleigur og réttindi leigustarfsmanna verður sem fyrr segir ekki hjá því komist að takmarka viðfangsefnið. Mörgu er því sleppt í umfjölluninni, svo sem atriðum er lúta að félagslegum tryggingum leigustarfsmanna. Öðru er aðeins tæpt á samhengisins vegna, svo sem skattlagningu tekna leigustarfsmanna.

## 2. Hvað er starfsmannaleiga?

Hugtakið starfsmannaleiga hefur ekki verið skilgreint í löggjöf hér á landi fremur en í öðrum Evrópuríkjum. Starfsmannaleigur í einhverri mynd má rekja allt aftur til 17. aldar í Hollandi og Bretlandi, en það form sem nú þekkist varð til um 1950 og má einkum rekja til Frakklands, Bretlands, Hollands og Bandaríkjanna.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Donald Storrie: *Temporary Agency work in the European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions (2002), bls. 27.

Starfsmannaleigur starfa með mismunandi hætti en almennt má segja að þær séu þjónustufyrirtæki sem leigja út starfsmenn til notendafyrirtækja gegn gjaldi. Sú sérstaða sem einkennir starfsmannaleigur og starfsemi þeirra, sem hér verður fjallað um sem útleigustarfsemi (*e. temporary agency work*), er einkum að á milli starfsmannaleigu, starfsmanna og notendafyrirtækja skapast þríhliða samband á þann hátt að starfsmannaleigan ræður starfsmanninn og veitir síðan notendafyrirtæki ráðstöfunarrétt yfir honum. Er þetta almennt einkenni á starfsemi starfsmannaleiga í Evrópu, en þess utan verður að líta á löggjöf og framkvæmd í hverju Evrópuríki fyrir sig ef kanna á hvaða reglur gilda um starfsmannaleigur og starfsmenn á þeirra vegum. Hér á eftir verður fjallað um slíka starfsmenn sem leigustarfsmenn (*e. temporary agency workers*). Almennt má segja að lítið samræmi sé í löggjöf Evrópuríkja um starfsmannaleigur, en nánar verður fjallað um það efni í kafla 5.

### 3. Staða leigustarfsmanna og afstaða samtaka aðila vinnumarkaðarins

Staða leigustarfsmanna er að mörgu leyti óhefðbundin og hafa tvö atriði sérstaka þýðingu í því sambandi. Annars vegar að starfsmaðurinn starfar í raun fyrir tvo atvinnurekendur á meðan hann er í útleigu. Hins vegar að starfsmaðurinn er gjarnan stuttan tíma í hverju notendafyrirtæki fyrir sig og flyst gjarnan oft á milli vinnustaða.

Í hefðbundnum ráðningarsamböndum lýtur starfsmaðurinn almennt stjórn þess vinnuveitanda sem greiðir honum laun. Leigustarfsmenn fá hins vegar almennt greidd laun frá starfsmannaleigunni og ráðningarsambandið er þeirra á milli en stjórn verksins og boðvald flyst a.m.k. að miklu leyti til notendafyrirtækisins á meðan starfsmaðurinn er í útleigu. Af þessu leiðir að oft er óskýrt hvar vinnuveitendaábyrgðin liggur. Vegna þessarar sérstöðu er gjarnan lítið svo á að útleigustarfsmenn njóti lakari starfsréttinda heldur en hefðbundnir starfsmenn á vinnumarkaði.

Eitt af meginvandamálunum sem nefnt hefur verið í tengslum við stöðu leigustarfsmanna er ótrygg atvinna þeirra. Þó er útleigustarfsemi frábrugðin til dæmis atvinnu á grundvelli tímabundinna ráðningarsamninga þar sem leigustarfsmenn geta verið í föstu ráðningarsambandi við starfsmannaleigu. Jafnframt verður að hafa í huga að margir leigustarfsmenn ráða sig hjá starfsmannleigu vegna þess að það hentar þeim, enda þótt rannsóknir gefi til kynna að nokkuð hátt hlutfall leigustarfsmanna stundi slíka vinnu vegna þess að þeir eiga ekki kost á annarri atvinnu.<sup>2</sup>

Enda þótt virk útleigustarfsemi sé nú staðreynd í flestum ríkjum Evrópu setja stéttarfélag gjarnan fyrirvara við slíka starfsemi og telja hana hafa neikvæð áhrif á vinnumarkaðinn. Hefur þessi afstaða meðal annars byggst á því að útleigustarfsemi grafi undan stöðu almenns launafólks þar sem leigustarfsmenn njóti lakari kjara en

<sup>2</sup> Sjá til dæmis *Temporary Agency work in the European Union*. European Foundation for the Improvement Living and Working Conditions in the European Union, 2005, bls. 7–8. <http://www.eurofound.eu.int/working/reports/DK0408TR01/DK0408TR01.pdf>

almennt gerist. Annað meginatriði sem stéttarfélögin benda gjarnan á, og varðar réttindi leigustarfsmanna sem slíkra, er að ekki sé tryggt að þeir njóti jafnréttis á við aðra starfsmenn.<sup>3</sup> Hefur mikið verið fjallað um nauðsyn reglna sem tryggi bann við mismunun gagnvart útleigustarfsmönnum, ekki síst með tilliti til launa, sbr. nánari umfjöllun í kafla 6.1.

Sérstakt eðli útleigustarfsemi leiðir til þess að meiri hætta getur verið á að leigustarfsmenn vinni við lakari vinnuaðstæður en til dæmis fastráðnir starfsmenn. Ástæður þessa eru meðal annars að óskýrt kann að vera hvaða vinnuveitandi beri ábyrgð með tilliti til vinnuverndar, að starfsmaðurinn starfar oft í mjög skamman tíma hjá fyrirtækinu og að hann skiptir oft um vinnustað. Sérstaklega verður fjallað um vinnuvernd útleigustarfsmanna í kafla 6.2.

Hér að framan hefur verið vikið að afstöðu stéttarfélaga til útleigustarfsemi, en þau setja sem fyrr segir mörg hver fyrirvara við hana. Afstaða ASÍ er að hefðbundin ráðningarsambönd eigi að vera meginreglan á innlendum vinnumarkaði. Nauðsynlegt sé að hafa eftirlit með starfsmannaleigum og gera þær leyfisskyldar auk þess sem rétt sé að settar verði sérstakar reglur um réttindi leigustarfsmanna.<sup>4</sup> Atvinnurekendur eru aftur á móti almennt fylgjandi starfsemi starfsmannaleiga. Líta þeir almennt svo á að útleigustarfsemi sé nauðsynlegur þáttur sveigjanlegs vinnumarkaðar og jákvæð leið til eflingar atvinnu. Er afstaða Samtaka atvinnulífsins (SA) sú að ekki beri að takmarka starfsemi starfsmannaleiga eða setja sérstakar reglur um útleigustarfsemi. Ef sveigjanlegri vinnulöggjöf verði viðhaldið hér á landi muni hins vegar tæplega skapast sömu skilyrði fyrir útleigustarfsemi eins og í ríkjum þar sem ítarlegar reglur gilda um vinnumarkaðinn, svo sem um brottrekstur starfsmanna.<sup>5</sup> Í kafla 6.3 er sérstaklega fjallað um kjarasamninga og útleigustarfsemi.

## 4. Útleigustarfsemi

### 4.1. Viðurkenning á útleigustarfsemi

Á síðustu fjórum áratugum hefur þróunin verið sú að starfsemi starfsmannaleiga hefur verið viðurkennd í auknum mæli. Í ríkjum Evrópu var útleigustarfsemi víða bönnuð lengi vel ásamt starfsemi einkarekinna vinnumiðlana, enda litið svo á að vinnumiðlun ætti aðeins að vera í höndum hins opinbera. Var afstaða ILO sú að útleigustarfsemi bryti í bága við samþykkt ILO nr. 96, um vinnumiðlanir reknar í hagnaðarskyni (1949).<sup>6</sup> Þessi afstaða breyttist þó samhliða breytingum á vinnumarkaði þar sem aukin þörf virtist vera fyrir sveigjanleika og ný ráðningarform. Í lok sjöunda áratugarins

<sup>3</sup> Roger Blanpain & Ronnie Graham: *Temporary Agency Work and the Information Society* (2004), bls. 2.

<sup>4</sup> Viðtal við Ingvar Sverrisson, lögfræðing ASÍ, maí 2005.

<sup>5</sup> Viðtal við Hrafnhildi Stefánsdóttur, yfirlögfræðing SA, maí 2005.

<sup>6</sup> Aðildarríkjum þeirrar samþykktar bar að banna rekstur einkarekinna vinnumiðlana í hagnaðarskyni, en starfrækja þess í stað opinberar vinnumiðlanir.

mótaðist kenningin um hið þríhliða samband sem útleigustarfsemi felur í sér, þ.e. að starfsmannaleigan sé vinnuveitandi leigustarfsmannsins en leigi hann til notendafyrirtækis og framselji þar með hluta stjórnunarvaldsins til þess. Dómar Evrópudómstólsins á tíunda áratugnum urðu til þess að mörg Evrópuríki endurskoðuðu löggjöf sína og heimiluðu útleigustarfsemi. Á tíunda áratugnum breyttist jafnframt afstaðan á vettvangi ILO, sbr. samþykkt ILO nr. 181 (1997) sem fjallað verður nánar um í kafla 7.2.

## **4.2. Umfang útleigustarfsemi í Evrópu og nokkrar ástæður að baki**

Tölulegar upplýsingar um starfsmannaleigur og starfsmenn á þeirra vegum eru takmarkaðar og oft ónákvæmar. Eina upplýsingaveitan um fjölda leigustarfsmanna á Evrópuvísu hefur hingað til<sup>7</sup> verið CIETT (*ísl. Alþjóðasamband starfsmannaleiga*).<sup>8</sup> Er þar safnað saman upplýsingum frá aðildarsamtökum stofnunarinnar en við mat á slíkum upplýsingum verður að hafa í huga að ekki eru fyrir hendi nákvæm viðmið um hvernig skilgreina ber útleigustarfsemi. Þá er oft um takmarkaðar eða ónákvæmar upplýsingar að ræða á vettvangi einstakra ríkja. Stafar þetta meðal annars af eðli þessara starfa sem oft vara í mjög stuttan tíma.<sup>9</sup> Upplýsingar um fjölda leigustarfsmanna innan ESB sýna þó stöðuga fjölgun á síðasta áratug 20. aldar, þar sem aukningin varð í heildina um 10% milli árána 1991 og 1998, en eftir það virðist hafa hægt á þróuninni.

Þrátt fyrir mikla úþpenslu í útleigustarfsemi er hlutfall leigustarfsmanna í ríkjum ESB þó í heildina lágt. Sýna tölur frá 2001 að þá voru um 1,9% af störfum sem unnin voru í þessum ríkjum á vegum starfsmannaleiga (yfir 7 millj. starfsmenn). Árið 1999 voru um 80% af þessum störfum unnin í aðeins fjórum ríkjum ESB, þ.e. Frakklandi, Þýskalandi, Hollandi og Bretlandi. Á Norðurlöndunum hafa leigustarfsmenn verið innan við eða um 1% heildarvinnuafls á síðastliðnum árum.<sup>10</sup> Í öðrum ríkjum er hlutfallið herra, svo sem 2,4% í Frakklandi (2002) og 2,8% í Hollandi (2001).<sup>11</sup>

Einnig er misjafnt eftir ríkjum í hvaða starfsgreinum leigustarfsmenn eru fjölmennastir. Ef litið er til ESB í heild sinni hafa iðnfyrirtæki einna helst nýtt sér vinnuafli á vegum starfsmannaleiga, einkum byggingarfyrirtæki. Þjónustufyrirtæki,

<sup>7</sup> Á þessu ári ættu aftur á móti að birtast tölulegar upplýsingar frá ESB um útleigustarfsemi í aðildarríkjunum og verður væntanlega unnt að styðjast við upplýsingar þaðan framvegis. Sjá *Temporary Agency work in the European Union*. European Foundation for the Improvement Living and Working in the European Union, 2005.

<http://www.eurofound.eu.int/working/reports/DK0408TR01/DK0408TR01.pdf>

<sup>8</sup> CIETT-Confédération Internationale des Entreprises de Travail Temporaire / International Confederation of Temporary agency Work Businesses. Landssamtök starfsmannaleiga eiga aðild að CIETT og nær starfsemi samtakanna til 30 ríkja. EURO-CIETT er viðurkennt af framkvæmdastjórn ESB sem starfsgreinasamtök fyrir þessi málefni og koma sem slík fram í samningaviðræðum aðila vinnumarkaðarins á Evrópuvísu. Sjá [www.ciett.org](http://www.ciett.org)

<sup>9</sup> Storrie, bls. 2.

<sup>10</sup> Þó 1,1% í Danmörku (2001), en 0,5% í Finnlandi (2002) og 0,7% í Svíþjóð (2003).

<sup>11</sup> *Temporary Agency work in the European Union*, bls. 5–6.

eins og hótél og veitingahús, eru hins vegar farin að nýta sér leigustarfsmenn í auknum mæli, sérstaklega á Norðurlöndunum.<sup>12</sup> Í nýlegri skýrslu frá Dublinarstofnuninni,<sup>13</sup> þar sem fjallað er um útleigustarfsemi í sjö aðildarríkjum ESB, kemur fram að þessi hreyfing útleigustarfsemi frá iðnaði til þjónustustarfsemi hafi enn aukist, enda þótt enn starfi hátt hlutfall leigustarfsmanna í framleiðsluiðnaði. Á Norðurlöndunum er útleigustarfsemi einnig algeng í heilbrigðisgeiranum. Í Finnlandi störfuðu til dæmis 19,5% allra leigustarfsmanna við heilbrigðisþjónustu árið 2002 og hlutfallið er einnig hátt í þeim geira í Danmörku.<sup>14</sup>

Sem fyrr segir hefur útleigustarfsemi færst mjög í vöxt í ríkjum Evrópu. Á árunum 1992–2002 hafði störfum á þeirra vegum fjölgað um a.m.k. helming í öllum ríkjum ESB og var jafnvel um fimmfalda aukningu að ræða í ríkjum eins og Danmörku, Spáni, Ítalíu og Svíþjóð.<sup>15</sup> Framkvæmdastjórn ESB hefur tiltekið nokkrar ástæður sem taldar eru vega þungt í þessu sambandi. Í fyrsta lagi þörf fyrirtækja fyrir aukinn sveigjanleika á vinnumarkaði. Þá sé slík starfsemi mikilvæg fyrir þá sem þurfi að komast inn á vinnumarkaðinn, einkum ungt fólk og atvinnulausa. Í þriðja lagi sé tímabundin vinna á vegum starfsmannaleiga leið til að fást við skort á starfsfólki sem hefur tiltekna hæfni og reynslu. Síðast en ekki síst hafi útleigustarfsemi nú verið heimiluð í öllum aðildarríkjum ESB.<sup>16</sup>

Í skýrslu sem unnin var af ECORYS-NEI<sup>17</sup> fyrir CIETT árið 2002 og byggð er á rannsóknnum í sjö aðildarríkjum ESB eru greindar nokkrar meginástæður fyrir því að starfsmenn starfa á vegum starfsmannaleiga. Þær eru eftirfarandi:

- Að nota starfsmannaleiguna til þess að skapa sér grundvöll fyrir föstu starfi, en samkvæmt skýrslunni er þetta ein helsta ástæðan fyrir því að fólk ræður sig til starfa hjá starfsmannaleigum,
- að kynnast fyrirtækjum og störfum af ýmsum gerðum með framtíðaratvinnu í huga,
- að öðlast starfsreynslu og starfshæfni,
- breytileiki starfa sem starfsmannaleigur bjóða upp á,
- vegna launanna,
- til að afla viðbótarlauna,
- til viðbótar við heimilisstörf og umönnun,
- í tengslum við (skort á) menntun og þjálfun.

<sup>12</sup> Storrie, bls. 89.

<sup>13</sup> European Foundation for the Improvement Living and Working Conditions in the European Union, Dublin.

<sup>14</sup> *Temporary Agency work in the European Union*, bls. 6–7.

<http://www.eurofound.eu.int/working/reports/DK0408TR01/DK0408TR01.pdf>

<sup>15</sup> Storrie, bls. V.

<sup>16</sup> Sjá Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on working conditions for temporary workers, COM (2002) 149 final. Sjá einnig: Malcolm Sargeant: *Temporary Workers Wait for Increased Protection*. *Business Law Review*, 23. hefti (2002), bls. 205.

<sup>17</sup> Fyrirtækjahópur í rannsóknar- og ráðgjafþjónustu. Sjá <http://www.ecorys.com/>

Í framangreindri skýrslu eru einnig greindar fimm meginástæður fyrir því að fyrirtæki kjósa að leigja til sín starfsfólk. Þær eru:

- Til afleysinga fyrir fjarverandi starfsmenn,
- vegna sveiflna í umfangi verkefna, en á þessum grundvelli telja fyrirtæki hentugt að hafa fastráðinn kjarna starfsfólks en leigja starfsmenn þegar umfang verkefna eykst,
- til að koma á varanlegum sveigjanleika í fyrirtækinu,
- til að prófa starfsmenn með mögulega fastráðningu í huga,
- til stuðnings og leiðbeiningar varðandi mannauðsstjórnun fyrirtækisins. Starfsmannaleigur hafa þannig í auknum mæli boðið upp á slíka viðbótarþjónustu í tengslum við útleigustarfsemi sína.<sup>18</sup>

### 4.3. Útleigustarfsemi á Íslandi

#### 4.3.1. Innlandar starfsmannaleigur

Ekki er að finna neinar opinberar upplýsingar um hvaða fyrirtæki stunda útleigustarfsemi á Íslandi eða um fjölda innlendra útleigustarfsmanna. Svo virðist sem hér á landi leigi sárafá fyrirtæki út starfsmenn, en þess eru þó dæmi, einkum á vegum fyrirtækja í ráðningaþjónustu. Þá starfa nú hér á landi tvö fyrirtæki sem leigja út hjúkrunarfræðinga til starfa, þ.e. Liðsinni-Solarplexus ehf. (LSP) og Alhjúkrun ehf.<sup>19</sup>

#### 4.3.2. Starfsmenn frá erlendum starfsmannaleigum

Vafalaust er að aldrei hafa verið jafnmargir leigustarfsmenn við störf hér á landi og eftir að framkvæmdir við Kárahnjúka hófust. Þar munu allt að 500 leigustarfsmenn hafa verið við störf samtímis hjá ítalska verktakafyrirtækinu Impregilo frá starfsmannaleigum með höfuðstöðvar í Portúgal. Leigustarfsmönnum við Kárahnjúkavirkjun hefur þó heldur fækkað eftir því sem liðið hefur á verkið. Vitað er um eitt fyrirtæki í blikksmiðju hér á landi (Stjörnuþlíkk ehf.) sem hefur undanfarin ár verið með starfsmenn í vinnu frá portúgalskri starfsmannaleigu.<sup>20</sup> Fleiri dæmi eru að sjálfsögðu um að erlendir leigustarfsmenn séu eða hafi verið við störf hér á landi en þrátt fyrir að aukning hafi orðið verður ekki séð að um verulegan fjölda starfsfólks sé að ræða, sbr. þó leigustarfsmennina við Kárahnjúkavirkjun.

<sup>18</sup> CIETT / ECORYS-NEI, *Rationale of Agency work – European Labour Suppliers and demanders' motives to engage in agency work*. ECORYS-NEI, Labour and Social Policy, Rotterdam, (2002).

<sup>19</sup> LSP fékk starfsleyfi hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu árið 2001. Fjöldi starfsmanna þar er breytilegur en að jafnaði starfa þar um 25 hjúkrunarfræðingar. Alhjúkrun ehf. hóf starfsemi sína árið 2001, þar starfa um 16 hjúkrunarfræðingar þegar þetta er ritað, þar af þrír í föstu starfi. Sjá [www.lsp.is](http://www.lsp.is) og [www.alhjukrun.is](http://www.alhjukrun.is).

<sup>20</sup> Upplýsingar veittar af Ingvari Sverrissyni, lögfræðingi ASÍ, maí 2005.



Samkvæmt d-lið 1. mgr. 54. gr. laga nr. 96/2002, um útlendinga, skal sá sem fær útlending í þjónustu sína eða ræður útlending í launaða atvinnu tilkynna það Útlendingastofnun áður en vinnan hefst. Nánari reglur um tilkynningarskyldu er að finna í 110. gr. reglugerðar nr. 53/2003, um útlendinga. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er tilgangur þessara tilkynninga að vera leiðbeinandi fyrir íslensk fyrirtæki sem þurfa á erlendum starfsmönnum að halda í allt að 90 daga, með tilliti til þess hvort hlutaðeigandi starfsmenn þurfi að afla sér atvinnu- eða dvalarleyfis. Ekki koma fram upplýsingar í þessum tilkynningum um hvort um útleigustarfsmenn sé að ræða, auk þess sem engan veginn sé tryggt að fyrirtæki sinni í öllum tilvikum þessari tilkynningarskyldu.<sup>21</sup> Þessar reglur tryggja því ekki að skýrar opinberar upplýsingar liggi fyrir hjá yfirvöldum útlendinga- eða vinnumála um fjölda erlendra útleigustarfsmanna hér á landi. Ekki verður heldur séð að önnur yfirvöld, svo sem skattyfirvöld, búi yfir slíkum upplýsingum enda þótt við athuganir af þeirra hálfu komi oft í ljós að erlendir starfsmenn hér á landi séu leigustarfsmenn á vegum erlendra starfsmannaleiga.

## 5. Löggjöf um starfsmannaleigur og réttindi leigustarfsmanna

### 5.1. Löggjöf Evrópuríkja

Í þessum kafla er gerð grein fyrir meginþekkingu löggjafar í ríkjum Evrópu, þó sem fyrr segir ekki í hinum nýju aðildarríkjum ESB. Almennt má þó segja að í þessum ríkjum er útleigustarfsemi ný af nálinni, en á allra síðustu árum hafa mörg þeirra lögfest reglur sem taka sérstaklega til hennar, svo sem Tékkland (2004), Pólland (2003), Rúmenía (2004), Slóvakía (2004), Slóvenía (2002) og Ungverjaland (2001). Í öðrum ríkjum, svo sem Búlgaríu, Eistlandi og Lettlandi, virðist ekki hafa verið sett sérstök löggjöf um starfsmannaleigur.<sup>22</sup>

#### 5.1.1. Almenn

Unnt er í grófum dráttum að greina löggjöf um starfsmannaleigur í ríkjum ESB í tvo meginþætti. Annars vegar lýtur hún að starfsemi starfsmannaleiga og hins vegar að réttarstöðu leigustarfsmanna. Hér á eftir verður gerð nokkur grein fyrir því hvernig löggjöfinni er háttað með tilliti til þessarar aðgreiningar, en setja verður þann fyrirvara að sú umfjöllun er ekki tæmandi heldur er frekar ætluð til þess að sýna fram á þær meginlínur sem greina má í löggjöfinni.

Almennt séð má einnig greina ríki eftir því hvort þar eru fyrir hendi ítarlegar reglur um útleigustarfsemi eða ekki. Í ríkjum meginlands Evrópu eru slíkar reglur yfirleitt

<sup>21</sup> Upplýsingar veittar af Skúla Arnlaugssyni, leyfapfulltrúa hjá Útlendingastofnun, júní 2005.

<sup>22</sup> Sjá til dæmis European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in the European Union: *Industrial relations developments in Europe 2004*. Lúxemborg (2005). [http://www.eiro.eurofound.eu.int/other\\_reports/ef0572en.pdf](http://www.eiro.eurofound.eu.int/other_reports/ef0572en.pdf)

ítarlegar (*Belgía, Frakkland, Ítalía, Lúxemborg, Portúgal, Spánn og Þýskaland*) og fela í sér miklar takmarkanir. Á hinn bóginn sýna skýrslur frá þessum ríkjum að hinar nákvæmu reglur eru gjarnan virtar að vettugi.<sup>23</sup> Á Norðurlöndunum eru aftur á móti mjög takmarkaðar sérreglur í löggjöf um útleigustarfsemi, sbr. þó Noreg (sjá kafla 5.2 hér á eftir). Hollenska fyrirkomulagið hefur mikla sérstöðu, en það er frá 1999 og byggist annars vegar á löggjöf og hins vegar kjarasamningum. Í þessum reglum felst meðal annars að leigustarfmenn í Hollandi eiga rétt á tryggari atvinnu, betri launum og auknum félagslegum tryggingaréttindum eftir því sem þeir starfa lengur á vegum sömu starfsmannaleigu.

### 5.1.2. Reglur sem lúta að starfrækslu starfsmannaleiga

Í einhverjum Evrópuríkjum, svo sem Hollandi, eru ekki sett sérstök skilyrði fyrir starfrækslu starfsmannaleiga, en þær eru á hinn bóginn háðar tilteknu opinberu eftirliti, sbr. einnig til dæmis Noreg og Finnland. Önnur ríki hafa tilteknar reglur um þetta efni og gera mörg hver kröfu um opinber starfsleyfi sem geta ýmist verið tímabundin eða ótímabundin (*til dæmis Austurríki, Belgía, Frakkland*). Því til viðbótar má nefna ýmsar reglur sem tengjast starfsleyfum starfsmannaleiga, en eru mismunandi á milli ríkja, svo sem kröfu um áreiðanleika í fjármálum eða fjárhagsábyrgð (*til dæmis Frakkland, Lúxemborg, Spánn*). Einnig eru stundum skilyrði í starfsleyfum, svo sem um hámarkstíma sem starfsmenn eru við störf í notendafyrirtæki (*til dæmis Austurríki*). Þá kann að vera gert ráð fyrir aðkomu samtaka aðila á vinnumarkaði að leyfisveitingum og/eða eftirliti (*til dæmis Austurríki, Belgía*). Loks má hér nefna kröfur um upplýsingagjöf til stjórnvalda, svo sem um notendafyrirtæki og fjölda starfsmanna eða um samninga við notendafyrirtæki (*til dæmis Austurríki, Frakkland, Lúxemborg*).

Í nokkrum ríkjum er starfsmannaleigum óheimilt að standa fyrir annars konar starfsemi af svipuðum toga (*til dæmis Belgía, Frakkland, Spánn*). Í öðrum ríkjum, svo sem Svíþjóð og Finnlandi, eru slíkar reglur ekki fyrir hendi og algengt að fyrirtæki séu með fjölbreytta starfsemi, svo sem vinnumiðlun, ráðningarþjónustu og úthýsingu (*e. outsourcing*).

### 5.1.3. Reglur um leigustarfsmenn og réttindi þeirra

*Við hvaða aðstæður er heimilt er að leigja út starfsmann til notendafyrirtækis?*

Einhverjar sérreglur sem lúta að því við hvaða aðstæður er heimilt að leigja út starfsmenn til notendafyrirtækis eru í gildi í meiri hluta Evrópuríkjanna, en önnur ríki hafa engar reglur um þetta efni, svo sem Danmörk, Finnland og Svíþjóð. Nokkuð er um að bann sé lagt við að notendafyrirtækið leigi til sín starfsmenn sem ætlað er að

<sup>23</sup> Storrie, bls. 23.

koma í stað starfsmanna sem eru í verkfalli (*til dæmis Austurríki, Belgía, Holland*). Einnig að bannað sé að leigja starfsmenn í stað starfsmanna sem sagt hefur verið upp af efnahagslegum ástæðum (*til dæmis Frakkland, Ítalía, Spánn*). Eitthvað er um að bannað sé að leigja starfsmenn til að vinna hættuleg störf (*til dæmis Belgía, Frakkland, Spánn*). Loks mæla reglur oft fyrir um að fyrirtæki megi aðeins leigja til sín starfsmenn við tiltekna aðstæður, svo sem þegar vinnuálag eykst tímabundið (þ.e. ekki þegar störfin tengjast venjubundinni og viðvarandi starfsemi innan notendafyrirtækisins), þegar störf eru tímabundin í eðli sínu, til árstíðabundinna starfa, til að koma atvinnulausum inn á vinnumarkaðinn, til að fylla upp í laus störf á meðan leitað er eftir starfsfólki o.fl. (*ein hverjar slíkar reglur eru fyrir hendi í til dæmis Belgíu, Frakklandi og Noregi*).

#### *Tímamörk útleigu.*

Í nokkrum ríkjum er að finna reglur sem mæla fyrir um tímamörk útleigu. Annars vegar er þar um að ræða reglur sem mæla fyrir um fyrstu útleigu og hins vegar reglur um mögulega framlengingu á leigu starfsmanns til sama notendafyrirtækis. Algengara er þó að ekki séu fyrir hendi slíkar reglur í aðildarríkjunum (*til dæmis Austurríki, Grikkland og Norðurlöndin*).

Reglur Evrópuríkjanna um tímamörk fyrstu útleigu til tiltekna atvinnurekenda mæla fyrir um heimild til útleigu frá allt að sex mánuðum (*Belgía*) og upp í allt að 18 mánuði (*Frakkland*). Algengast er þó að tímamörkin séu 12 mánuðir (*til dæmis Lúxemborg, Portúgal*). Nokkur þessara ríkja heimila framlengingu á útleigutímanum (*til dæmis Belgía, Frakkland, Portúgal*). Þessar reglur gera oft greinarmun á því við hvaða aðstæður starfsmaður er leigður út til notendafyrirtækis. Þá þekkist einnig að heimild til áframhaldandi útleigu sé háð því að tiltekinn biðtími líði frá því að fyrstu útleigu lýkur og þar til framlengingin getur hafist.

#### *Takmörkun á heimildum til útleigu starfsmanna í tilteknum atvinnugeirum.*

Í einstaka Evrópuríkjum er heimild til útleigu starfsmanna ekki fyrir hendi í tilteknum starfsgreinum. Algengast er að lagt sé bann við að leigustarfsmenn starfi við opinbera stjórnarsýslu (*til dæmis Belgía, Frakkland, Spánn*). Einnig þekkist bann við að slíkir starfsmenn starfi við byggingarvinnu og í einstaka öðrum atvinnugreinum (*a.m.k. Belgía*).

#### *Upplýsingar til stéttarfélaganna eða fulltrúa starfsmanna í notendafyrirtækinu.*

Víða er að finna reglur sem mæla fyrir um að notendafyrirtækið skuli veita stéttarfélögum eða starfsmönnum í fyrirtækinu upplýsingar og/eða að haft sé samráð við slíka aðila vegna leigu starfsmanna, a.m.k. við tiltekna aðstæður (*til dæmis Austurríki, Belgía, Svíþjóð*). Í einhverjum tilvikum er gert ráð fyrir að þessir fulltrúar geti haft neitunarvald (*a.m.k. Svíþjóð*).

*Kröfur um upplýsingar til hins útleigða starfsmanns.*

Víða er að finna reglur sem mæla fyrir um atriði sem starfsmaðurinn skal fá upplýsingar um við útleigu hans hverju sinni til notendafyrirtækis, svo sem um ráðningarkjör og starfsskilyrði (*til dæmis Austurríki, Belgía, Bretland, Frakkland*). Þessar upplýsingar skulu ýmist koma fram í samningi starfsmannaleigunnar og notendafyrirtækisins eða með öðrum hætti.

## **5.2. Norðurlöndin**

Hér á eftir verður fjallað sérstaklega um lagaumhverfi útleigustarfsemi í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð (*Norðurlöndin*).

Útleigustarfsemi er vel þekkt fyrirbrigði á Norðurlöndunum en þó starfar ekki hátt hlutfall vinnuafis í þessum geira. Enda þótt ekki liggi fyrir nákvæmar upplýsingar um fjölda leigustarfsmanna virðist óhætt að fullyrða að þessi starfsemi taki nú til innan við eða um 1% af heildarvinnuafli á hverju Norðurlandanna fyrir sig.<sup>24</sup>

Enda þótt löggjöf á Norðurlöndunum sé sambærileg á mörgum sviðum hafa reglur þeirra um starfsmannaleigur þróast með mismunandi hætti. Á árunum 1930–1970 var sett löggjöf í öllum fjórum ríkjunum þar sem lagt var bann við starfsemi einkarekinna vinnumiðlana sem reknar voru í hagnaðarskyni. Litið var á starfsmannaleigur með sama hætti og einkareknar vinnumiðlanir og útleigustarfsemi því að meginstefnu til bönnuð.

Í öllum fjórum ríkjunum er starfsmannaleigum óheimilt að krefja leigustarfsmann um gjald fyrir þá þjónustu sem þær veita. Leiðir þetta ýmist af löggjöf ríkjanna (*Finnland, Noregur, Svíþjóð*) eða siðareglum samtaka starfsmannaleiga (*Danmörk*).

Á Norðurlöndunum eru starfandi samtök starfsmannaleiga á landsvísu. Setja samtökin sér siðareglur sem félögum þeirra ber að fylgja.

### **5.2.1. Danmörk**

Lengi vel voru engar takmarkanir á útleigustarfsemi í danskri löggjöf. Slík löggjöf var fyrst sett árið 1968, og þá í tengslum við endurskoðun hins opinbera vinnumiðlunarkerfis og í ljósi þeirrar samkeppni sem átti sér stað á milli opinberra vinnumiðlana annars vegar og starfsmannaleiga hins vegar. Markmið löggjafarinnar<sup>25</sup> var að koma á eftirliti með starfsmannaleigum. Reglur sem settar voru á grundvelli laganna kváðu á um að starfsmannaleigum væri aðeins heimilt að leigja starfsmenn til viðskipta- og skrifstofustarfsemi, en bann lagt við slíkri starfsemi að öðru leyti. Reglurnar kváðu einnig um að samningur um útleigu starfsmanns skyldi vera skriflegur og að gildistími hans skyldi takmarkast við þrjá mánuði.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Sjá nmgr. 15.

<sup>25</sup> Lög nr. 349/1968, um einkarekna atvinnumiðlun o.fl. Felld árið 1970 inn í lög nr. 114/1970, um vinnumiðlun og atvinnuleysistryggingar.

<sup>26</sup> Arbejdsministeriets bekendtgørelse No. 163/1970, om vikarbureauer inden for handels- og kontorområdet.

Starfsmannaleigur voru háðar starfsleyfum og upplýsingaskyldu til stjórnvalda sem höfðu eftirlit með starfsemi þeirra.<sup>27</sup>

Eftir nokkrar breytingar á áttunda og níunda áratugnum ákvað danska þingið árið 1990 að víkja frá einkarétti ríkisins til reksturs vinnumiðlana.<sup>28</sup> Af því leiddi að takmarkanir sem lutu að starfsemi starfsmannaleiga voru einnig afnumdar, sem og reglur er lutu að réttarstöðu leigustarfsmanna.<sup>29</sup> Meginrökin fyrir því að fella takmarkanirnar á brott voru að íhlutunar væri ekki lengur þörf af hálfu ríkisins og réttara væri að lögmálið um framboð og eftirspurn afmarkaði svið og umfang þessarar starfsemi.<sup>30</sup> Við þessar breytingar urðu ákveðin kaflaskil þar sem vikið var frá því að samsama starfsmannaleigur við einkareknar vinnumiðlanir, en frekar litið á útleigustarfsemi sem sérstakt ráðningarform.<sup>31</sup>

Í Danmörku er almennt er litið svo á að starfsmannaleigan sé vinnuveitandi leigustarfsmannsins og beri skyldur sem slíkur gagnvart honum, svo sem varðandi laun og önnur starfskjör. Ráðningarsamningur er þá á milli starfsmannaleigunnar og leigustarfsmannsins en notendafyrirtækið hefur á hinn bóginn stjórnunarrétt gagnvart starfsmanninum. Leigustarfmenn falla undir almenna vinnumarkaðslöggjöf sem gildir um alla starfsmenn, en ekki eru fyrir hendi sérstakar reglur sem fjalla um réttarstöðu þeirra.<sup>32</sup> Ráðningarsamningar starfsmannaleigu og leigustarfsmanns eru oftast tímabundnir en í undantekningartilvikum ótímabundnir. Leigustarfmenn geta í einhverjum tilvikum einnig talist verið verktakar hjá starfsmannaleigum.

### 5.2.2. Finnland

Í Finnlandi var þess fyrst freistað árið 1969 að koma á skipulagi varðandi útleigu starfsmanna, með heildarkjarasamningum stærstu samtaka aðila vinnumarkaðarins í iðnaði (TT og FFC). Markmiðið var að takmarka notkun utanaðkomandi vinnuafis í fyrirtækjum, einkum til að koma í veg fyrir misnotkun í byggingariðnaði. Í samningunum kom meðal annars fram að það fæli í sér misnotkun ef útleigðir starfsmenn væru lengi við störf í notendafyrirtækinu, færu með sömu störf og fastir starfsmenn þess og lytu sömu stjórn og þeir. Samkvæmt samningnum skyldi notkun útleigðs vinnuafis takmarkast við óvenjulegt vinnuálag og tímabundna þörf fyrir hæft starfsfólk sem ekki væri til staðar á meðal fastra starfsmanna notendafyrirtækisins.<sup>33</sup>

<sup>27</sup> Temporary Agency Work: National Reports. Denmark. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in the European Union, 2002, bls. 10. Sjá: <http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF0224EN.pdf>

<sup>28</sup> Lög nr. 840/1989.

<sup>29</sup> Þrátt fyrir þetta voru hjúkrunarfræðingar undanskildir og einkarekin vinnumiðlun á því sviði áfram óheimil.

<sup>30</sup> Ronnie Eklund: *Temporary Employment agencies in the Nordic Countries*. Stability and Change in Nordic Labour Law, Scandinavian Studies in Law, 43. árg., bls. 318.

<sup>31</sup> Jens Kristiansen: *Grundlæggende arbejdsret*, bls. 287.

<sup>32</sup> Temporary Agency Work: National Reports. Denmark. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in the European Union (2002), bls. 20.

<sup>33</sup> Eklund, bls. 319.

Árið 1984 voru starfsmannaleigur til umfjöllunar í finnska þinginu. Á þeim tíma höfðu opinberar vinnumiðlanir lent í erfiðleikum við að sinna eftirspurn eftir tímabundnu vinnuafli. Á hinn bóginn var reyndin sú að mörg fyrirtæki sem leigðu út starfsmenn komu sér hjá því að greiða skatta og félagsleg gjöld sem leiddi meðal annars til skekktrar samkeppnisstöðu. Þessu vildi finnska þingið vinna gegn og varð niðurstaðan sú að koma á fyrirkomulagi starfsleyfa. Með breytingum á löggjöf um vinnumiðlanir frá 1959<sup>34</sup> var því gert að skilyrði að atvinnurekendur sem ætluðu sér að leigja út starfsmenn urðu að fá til þess sérstakt leyfi frá finnska atvinnuáráðuneytinu. Leyfi voru aðeins veitt þegar útleigustarfsemi var talin uppfylla tímabundna þörf fyrir vinnuafli. Þá var óheimilt samkvæmt reglunum að leigja út starfsmann til notendafyrirtækis til lengri tíma en sex mánaða.<sup>35</sup> Því til viðbótar voru sett ákvæði um eftirlit af hálfu stjórnvalda, um skyldur starfsmannaleiga og skilyrði fyrir ógildingu starfsleyfa.<sup>36</sup>

Árið 1994 var starfsleyfakerfið afnumið í Finnlandi. Ástæðan var einkum að sú íhlutun yfirvalda sem kerfið fól í sér var ekki talin hafa skilað nægilegum árangri.<sup>37</sup> Þess í stað var komið á tilkynningarskyldu á grundvelli finnsku vinnuverndarlöggjafarinnar. Samkvæmt þeim reglum skal vinnuveitandi sem hyggst leigja út starfsmenn sína til annars fyrirtækis gegn gjaldi tilkynna yfirvaldi vinnuverndarmála um slíkt við upphaf þeirrar starfsemi. Sama ár var einkaréttur ríkisins á rekstri vinnumiðlana afnuminn. Þess í stað voru sett ný lög nr. 1005/93, um starfsmannþjónustur. Samkvæmt þeim er einkareknum vinnumiðlunum og starfsmannaleigum heimilt að starfa í hagnaðarskyni.<sup>38</sup>

Í Finnlandi er litið svo á að starfsmannaleigan sé vinnuveitandi leigustarfsmanna sem starfa á hennar vegum. Ber starfsmannaleigan almennt vinnuveitandaábyrgð gagnvart leigustarfsmönnum á grundvelli almennrar vinnulöggjafar og ráðningarsamningsins. Á hinn bóginn er stjórn verksins og framkvæmd vinnunnar í höndum notendafyrirtækisins sem leggur því nokkrar skyldur á hendur. Eru reglur um þetta efni í lögum nr. 55/2001, um vinnusamninga, og lögum nr. 738/2002, um öryggi og hollustu á vinnustöðum.<sup>39</sup> Þegar vinnuveitandi leigir út starfsmann til notendafyrirtækis færist rétturinn til að stjórna og hafa eftirlit með verkinu yfir til notendafyrirtækisins. Notendafyrirtækið tekur jafnframt á sig skyldur vinnuveitanda sem tengjast beinlínis framkvæmd og skipulagningu vinnunnar. Ber það því ábyrgð á vinnuskilyrðum leigustarfsmannsins, vinnutíma o.fl. sem tengist beint framkvæmd vinnunnar. Starfsmannaleigan er sem vinnuveitandi ábyrg fyrir greiðslu launa og launatengdra greiðslna til leigustarfsmannsins. Einnig hvílir ábyrgð á orlofsrétti starfsmannsins, starfsþjálfun o.fl. á starfsmannaleigunni.

<sup>34</sup> RP 125/1984 (652/1985).

<sup>35</sup> Eklund, bls. 319.

<sup>36</sup> *Temporary Agency Work: National Reports. Finland.* European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in the European Union, 2002, bls. 21.

<sup>37</sup> Eklund, bls. 319.

<sup>38</sup> Eklund, bls. 320.

<sup>39</sup> Sjá 3. gr. laganna þar sem fjallað er um gildissvið þeirra m.t.t. útleigðs vinnuafli.

Samkvæmt lögnum um vinnusamninga frá 2001 skulu leigustarfsmenn njóta sömu sammingsbundinna kjara og aðrir starfsmenn í notendafyrirtækjunum, sbr. þó undantekningu ef starfsmannaleigan er bundin sérstökum kjarasamningi sem þá verður beitt.

Árið 1998 fullgilti Finnland samþykkt ILO nr. 181, um einkareknar vinnumiðlunarskrifstofur. Vegna fullgildingarinnar voru gerðar nokkrar breytingar á lögnum um vinnusamninga og um eftirlit með öryggi á vinnustöðum. Þannig var banni við mismunun bætt við lögina um vinnusamninga (3. gr.) og starfsmannaleigum gert óheimilt að krefja leigustarfsmenn um gjald fyrir þjónustu sína (16. gr.). Samkvæmt breytingum á lögnum um eftirlit með öryggi á vinnustöðum var starfsmannaleigum gert skylt að veita yfirvöldum vinnuverndarmála upplýsingar um starfsemi sína samkvæmt nánari ákvörðun þeirra (18. gr.).

Samkvæmt lögum nr. 1295/2002, um opinbera vinnumiðlun, felst slík vinnumiðlun meðal annars í útleigu starfsmanna. Geta einstaklingar sem þess óska skráð sig hjá þess konar vinnumiðlun til útleigu á sínu starfssviði.

### 5.2.3. Noregur

Með lögum nr. 9/1947, um aðgerðir til eflingar atvinnu,<sup>40</sup> var lagt bann við starfsemi einkarekinna vinnumiðlana í Noregi. Þar sem starfsmannaleigur töldust ekki falla undir lögina var starfsemi þeirra aftur á móti heimil. Lögina frá 1947 eru enn í gildi en á árunum 1971 og 1972 voru gerðar miklar breytingar á þeim og starfsmannaleigur felldar undir gildissvið þeirra. Markmið breytinganna var einkum að vinna gegn þeirri framkvæmd starfsmannaleiga að ráða til sín starfsmenn fyrirtækja á mun betri starfskjörum en þeir höfðu haft áður, í því skyni að leigja þá síðan aftur út til sama notendafyrirtækis. Með lagabreytingunum var lagt almennt bann við starfsemi starfsmannaleiga. Frá þessu banni voru þó heimilaðar tiltekna undanþágur og í einhverjum tilvikum voru slíkar undanþágur háðar skilyrði um starfsleyfi.<sup>41</sup>

Árið 2000 var framangreindu fyrirkomulagi umbylt vegna ýmissa vankanta á því í framkvæmd. Lögnum frá 1947 var enn breytt og bannið við einkarekinni vinnumiðlun og útleigustarfsemi afnumið. Mælt var fyrir um að fyrirtæki sem störfuðu í því markmiði að leigja út starfsmenn skyldu annað hvort vera skráð sem hlutafélög eða leggja fram tryggingu frá banka eða tryggingafélagi sem svaraði til þeirra krafna um eiginfjármagn sem gildi fyrir hlutafélög. Þá voru einnig lögfest nokkur skilyrði sem lutu að stöðu leigustarfsmanna. Starfsmannaleigum var þannig gert óheimilt að takmarka rétt þeirra til að taka við föstu starfi hjá notendafyrirtækinu eftir lok útleigutímabils. Einnig var lagt bann við útleigu starfsmanns til fyrirtækis, sem starfsmaðurinn hefði áður verið í föstu starfssambandi við, fyrr en a.m.k. sex mánuðir væru liðnir frá því að ráðningarsambandinu við það lauk. Þá var kveðið á um að starfsmannaleigunni væri óheimilt að taka gjald af leigustarfsmanni fyrir þjónustu

<sup>40</sup> Lov Nr. 9/1947, om tiltak til å fremme sysselsetting.

<sup>41</sup> Eklund, bls. 320–321.

sína. Einnig var mælt fyrir um heimild yfirvalda til að krefjast tiltekinna upplýsinga frá starfsmannaleigum.

Til viðbótar framangreindum reglum fóru Norðmenn aðra leið en nágrannaríkin með því að reglur um útleigustarfsemi voru settar í lög nr. 4/1997, um vinnuvernd og vinnuumhverfi (vinnuverndarlöggjöfin).<sup>42</sup> Samkvæmt lögnum er notkun útleigðs vinnuafls háð nokkuð ströngum reglum. Vægari reglur gilda þó um fyrirtæki sem stunda útleigu starfsmanna ekki sem meginstarfsemi en geta samt sem áður þurft að leigja út starfsmenn sína (grein 55L).

Samkvæmt vinnuverndarlöggjöfinni er notendafyrirtækjum óheimilt að leigja til sín starfsmenn nema skilyrði laganna um ráðningu tímabundinna starfsmanna séu uppfyllt (gr. 55K, 1. mgr., sbr. gr. 58A, 1. mgr.).<sup>43</sup> Þannig er fyrirtækjum samkvæmt ákvæðinu (gr. 55K, 1. mgr.) heimilt að gera tímabundinn ráðningarsamning ef nauðsyn ber til vegna eðlis starfsins og ef starfið er frábrugðið þeim störfum sem venjulega eru unnin innan fyrirtækisins. Auk þess eru heimildir til tímabundinna ráðninga, og þar með einnig útleigu starfsmanna, fyrir hendi varðandi tiltekna hópa starfsmanna, sbr. nánar gr. 58A, 1. mgr.

Markmið regnanna er að leggja áherslu á að faststarfssamband eigi að vera meginreglan í norskum vinnurétti og að ekki eigi að vera meira svigrúm fyrir útleigustarfsemi heldur en tímabundna ráðningarsamninga. Þó er mælt fyrir um að í fyrirtækjum sem eru bundin af kjarasamningum sé heimilt að gera skriflegan samning við trúnaðarmann starfsmanna um heimildir til að leigja starfsmenn í fleiri tilvikum en gert er ráð fyrir samkvæmt framansögðu (gr. 55K, 2. mgr.).

Lögin kveða einnig á um að ef ágreiningur rís á síðari stigum um hvort framangreind skilyrði þeirra fyrir útleigu hafi verið uppfyllt geti dómstólar ákveðið að leigustarfsmaðurinn skuli talinn í föstu starfi hjá notendafyrirtækinu, en hagsmunamat dómstóla getur þó einnig leitt til þeirrar niðurstöðu að svo sé ekki, ef slík niðurstaða væri bersýnilega ósanngjörn (gr. 55K, 3. mgr.). Starfsmaðurinn getur gert skaðabótakröfu á hendur notendafyrirtækinu ef það hefur brotið gegn skilyrðum laganna fyrir leigu starfsmanns.

Ef mikilvægir hagsmunir eru í húfi er yfirvöldum samkvæmt lögnum heimilt að grípa til aðgerða og setja reglur um bann við útleigu sem taka til tiltekins hluta starfsmanna eða vinnumarkaðarins (gr. 55L, 3. mgr.).

Árið 2004 voru enn gerðar breytingar á lagaumhverfinu í Noregi og sett ný vinnumarkaðslöggjöf sem tók gildi 1. júlí 2005.<sup>44</sup> Þá voru lögin frá 1947, um aðgerðir til eflingar atvinnu, felld úr gildi en þess í stað teknar upp reglur um útleigustarfsemi í 8. kafla hinna nýju laga. Þar er útleigustarfsemi nú skilgreind í 25. gr. en reglan um að

<sup>42</sup> Lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø.

<sup>43</sup> Meginástæða þess að Norðmenn ákváðu að fylgja reglum um tímabundnar ráðningar var að um þær gildi eins og útleigustarfsemi að notendafyrirtæki nýti sér slíkt fyrirkomulag til að uppfylla þarfar sínar fyrir tímabundið vinnuafl. Sjá Innst.O. nr. 100 (2004–2005): Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

<http://www.stortinget.no/inno/2004/200405-100-016.html>

<sup>44</sup> Lov Nr. 76/2004, om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsløven).



starfsmannaleigur skuli vera hlutafélög eða gangast undir ábyrgð hefur verið afnumin. Enn er þó gerð krafa um að starfsmannaleigur takmarki ekki rétt leigustarfsmanna til að taka við föstu starfi hjá notendafyrirtækinu eftir að útleigutímabili lýkur, að óheimilt sé að leigja starfsmann til fyrirtækis fyrr en a.m.k. sex mánuðir eru liðnir frá því að ráðningarsambandi hans við það lauk, hafi hann verið þar áður í vinnu, auk þess sem starfsmannaleigum er enn óheimilt að taka gjald af leigustarfmönnum fyrir þjónustu sína, sbr. 27. gr. hinna nýju laga. Þá er enn í gildi sú regla að yfirvöldum er heimilt að mæla fyrir í reglum um nánari skilyrði varðandi tilkynningar, skýrslugerð, eftirlit, skipulag og rekstur starfsmannaleiga.

#### 5.2.4. Svíþjóð

Árið 1935 var lagt almennt bann í löggjöf við að einkareknar vinnumiðlanir störfuðu í hagnaðarskyni í Svíþjóð, með mjög þröngum undantekningum. Þar sem litið var á starfsmannaleigur sem einkareknar vinnumiðlanir var starfsemi þeirra að meginstefnu til einnig bönnuð. Bannið reyndist erfitt í framkvæmd og óljóst hvenær um lögmæta starfsemi var að ræða og hvenær ólögmæta. Eftir ítrekaðar tilraunir á sjöunda og áttunda áratugnum til að setja virkari reglur um þessa starfsemi var banninu við útleigustarfsemi aflétt með löggjöf árið 1991. Var starfsemi starfsmannaleiga þá skilin frá einkarekinni vinnumiðlun og útleigustarfsemi að meginstefnu til lögmæt, en einkarekin vinnumiðlun í hagnaðarskyni áfram almennt óheimil og refsiverð. Enn voru þó nokkuð strangar takmarkanir settar á starfsemi starfsmannaleiga. Til dæmis þurfti notendafyrirtækið að sýna fram á að tímabundin þörf væri fyrir mannafl af þess hálfu. Einnig voru takmarkanir á því í hvaða mæli starfsmannaleigum var heimilt að ráða til sín starfsmenn á tímabundnum samningum. Þá var ekki heimilt að leigja starfsmenn út til notendafyrirtækis til lengri tíma en fjögurra mánaða. Yfirvöld höfðu víðtækar heimildir til eftirlits með starfsmannaleigum. Á hinn bóginn var útleigustarfsemi ekki lengur háð neinum opinberum leyfum.<sup>45</sup>

Árið 1993 voru lög frá 1991 felld úr gildi og við tóku ný lög nr. 440/1993, um einkareknar vinnumiðlanir og útleigu vinnuafls.<sup>46</sup> Eins og ráða má af heiti laganna gilda þau bæði um einkarekna vinnumiðlun og útleigustarfsemi. Markmið laganna er að efla virkni vinnumarkaðarins. Með þeim var starfsemi einkarekinna vinnumiðlana heimilud og litið á rekstur þeirra og starfsmannaleiga sem hverja aðra starfsemi. Meiri hluti þeirra reglna sem giltu áður um útleigustarfsemi var afnuminn.

Samkvæmt lögnum (2. gr.) er með útleigu starfsmanna átt við lagalegt samband á milli viðskiptavinar og starfsmannaleigu þar sem starfsmannaleigan lætur starfsmenn sína viðskiptavininum í té gegn gjaldi til að framkvæma vinnu í fyrirtæki þess síðarnefnda. Samkvæmt lögnum er starfsmannaleigum óheimilt, að viðlögðum sektum, að leggja hömlur á að leigustarfsmaður ráði sig til frambúðar hjá notendafyrirtæki (1. mgr. 4. gr.). Þá er starfsmannaleigu einnig óheimilt að viðlögðum

<sup>45</sup> Sjá Eklund, bls. 326.

<sup>46</sup> Lag 1993:440 om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft.

sektum að leigja út starfsmann til fyrirtækis sem starfsmaðurinn hefur áður verið í föstu starfssambandi við fyrr en a.m.k. sex mánuðir eru liðnir frá því að ráðningarsambandinu við það lauk (2. mgr. 4. gr.). Loks er í lögnum mælt fyrir um að starfsmannaleigum sé óheimilt að krefja leigustarfsmenn um gjald fyrir veitta þjónustu (6. gr.).<sup>47</sup>

Litið er svo á að starfsmannaleigan fari með allar skyldur og öll réttindi vinnuveitanda gagnvart leigustarfsmanninum, svo sem á sviði vinnulöggjafar og almannatrygginga. Starfsmannaleigan greiðir laun starfsmannsins og launatengd gjöld af þeim. Ekkert samningssamband er á milli leigustarfsmannsins og notendafyrirtækisins og er engar reglur að finna í lögnum frá 1993 um samband þeirra. Enda þótt starfsmaðurinn lúti stjórn notendafyrirtækisins á meðan útleigan stendur yfir er sem fyrr segir í svo til öllum tilvikum litið á starfsmannaleiguna sem vinnuveitanda hans. Aðeins ein undantekning er frá þessu sem varðar aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, sbr. breytingar á sænsku vinnuverndarlöggjöfinni (1977)<sup>48</sup> árið 1994, vegna innleiðingar tilskipunar nr. 91/383/EBE í sænska löggjöf.<sup>49</sup>

Í samanburði við önnur Evrópuríki hafa kjarasamningar á landsvísu átt stóran þátt við ákvörðun kjara og vinnuskilyrða leigustarfsmanna í Svíþjóð. Þannig falla svo til öll störf á vegum starfsmannaleiga undir gildissvið kjarasamninga. Samkvæmt sérstakri löggjöf frá 1976 um samráð í atvinnulífinu hafa fulltrúar stéttarfélaganna í notendafyrirtækinu tiltekin réttindi til að fá upplýsingar um fyrirhugaða leigu starfsmanna og geta jafnvel við tilteknar kringumstæður (undantekningartilvik þó) komið í veg fyrir slíkar ráðstafanir.

## 5.3. Ísland

### 5.3.1. Almennt um innlenda löggjöf

Hér á landi gildir ekki sérstök löggjöf um starfsmannaleigur eða einkareknar vinnumiðlanir. Í lögum nr. 13/1997, um vinnumarkaðsaðgerðir, er mælt fyrir um opinbera vinnumiðlan hér á landi sem fer fram undir yfirstjórn Vinnumálastofnunar, sbr. 3. gr. laganna. Í 21. gr. laganna er tekið fram að fyrirtækjum, einstaklingum og félagasamtökum sé heimilt að annast milligöngu um ráðningar, enda sé það gert á kostnað atvinnurekanda.<sup>50</sup> Brot gegn þessu ákvæði varða sektum sem skulu renna í ríkissjóð. Óljóst er hvort ákvæðinu sé ætlað að taka til útleigustarfsemi, en samkvæmt

<sup>47</sup> Starfsmannaleigurnar geta á hinn bóginn krafist notendafyrirtækið um hvaða gjöld sem þær vilja, með einni undantekningu þó sem lýtur að áhöfnum skipa. Þessi undantekning kemur til vegna samþykktar ILO nr. 9 (1920).

<sup>48</sup> Arbetsmiljölagen SFS 1977:1160.

<sup>49</sup> Birgitta Nyström: Sweden. Í *Temporary Agency Work and the Information Society*. Roger Blanpain & Ronnie Graham (edt.), 2004, bls. 208.

<sup>50</sup> Hliðstætt ákvæði var áður í 17. gr. laga nr. 18/1985, um vinnumiðlan.

orðanna hljóðan virðist svo ekki vera. Sé það réttur skilningur er starfsmannaleigum ekki óheimilt lögum samkvæmt að heimta gjald af leigustarfsmönnum hér á landi, en slíkt er hins vegar óheimilt á hinum Norðurlöndunum eins og fram hefur komið hér að framan.

Þess eru dæmi að leigustarfsmenn séu sérstaklega undanskildir gildissviði laga, sbr. c-lið 2. mgr. 1. gr. laga nr. 139/2003, um tímabundna ráðningu starfsmanna, þar sem segir að lögin gildi ekki um „starfsmenn sem framleigufyrirtæki útvega öðrum fyrirtækjum“.

Þar sem engin sérlög eru fyrir hendi um starfsmannaleigur hér á landi gildir almenn löggjöf um útleigustarfsemi og réttindi leigustarfsmanna, eftir því sem við getur átt. Starfsmannaleigur starfa eins og hver önnur fyrirtæki og eru ekki háðar sérstökum starfsleyfum sem slíkar.<sup>51</sup> Leigustarfsmenn eiga eins og aðrir starfsmenn rétt á lágmarkskjörum samkvæmt kjarasamningum, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda (laun, slysatryggingar, laun í veikindum o.fl.) og njóta lögbundinna réttinda, svo sem til orlofs og lífeyris, til jafns á við annað launafólk.

Ísland hefur ekki fullgilt samþykkt ILO nr. 181 (1997), um einkareknar vinnumiðlunarskrifstofur. Sú samþykkt fjallar meðal annars um réttindi leigustarfsmanna, sbr. nánar kafla 7.2.

### 5.3.2. Hver er vinnuveitandi leigustarfsmannsins?

Hér að framan hefur verið vikið að hinni sérstöku stöðu leigustarfsmannsins sem felst meðal annars í því að hann hefur almennt ráðningarsamning við starfsmannaleigu, sem aftur leigir starfsmanninn út til notendafyrirtækis samkvæmt þjónustusamningi. Þessi aðstaða getur leitt til þess að ekki er alltaf skýrt hver telst vinnuveitandi leigustarfsmannsins í hverju tilviki. Telja verður að ráðningarsambandið skipti þar meginmáli, enda litið svo á í íslenskum rétti að samningssambandið milli starfsmanns og vinnuveitanda og þær skyldur sem í því felast byggist á ráðningarsamningnum. Virðist þetta vera hin almenna regla hér á landi og má í því sambandi vísa til dóms Hæstaréttar Íslands frá 2. apríl 2004 í máli nr. 77/2004: Þrotabú MD flugfélagsins ehf. gegn Leena Albedin o.fl. Fyrir héraðsdómi höfðu kröfur 19 flugliða verið viðurkenndar sem forgangskröfur í þrotabú MD flugfélagsins ehf. skv. 1. tölul. 1. mgr. 112. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Deilt var um hvort flugliðarnir hefðu verið starfsmenn Cosmos Aviation Ltd., starfsmannaleigu (áhafnarleigu) með heimili á Jersey, eða flugfélagsins. Hæstiréttur tók fram að í málinu lægju fyrir ráðningarsamningar allfresta flugliðanna við starfsmannaleiguna. Yrði ekki betur séð en að launagreiðslur hefðu farið fram í samræmi við efnisákvæði þeirra. Þá hefði starfsmannaleigan greitt flugliðunum laun í sínu nafni auk þess að halda eftir opinberum gjöldum til skila í Svíþjóð. MD flugfélagið ehf. hefði á hinn bóginn ekki

<sup>51</sup> Með fyrirvara um að lög geta kveðið á um starfsleyfi til tiltekinna starfsemi, sbr. til dæmis 26. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu.

greitt starfsmönnunum nein laun og virtist hafa haft þá milligöngu eina í þeim efnum að staðfesta vinnuframlag starfsmannanna gagnvart fulltrúa Cosmos Aviation Ltd., að því marki sem slíkt var nauðsynlegt til að framfylgja ákvæði ráðningarsamnings milli starfsmannaleigunnar og starfsmannanna. Yrði því að telja að flugliðarnir hefðu verið starfsmenn Cosmos Aviation Ltd. en ekki MD flugfélagsins ehf. Var kröfum flugliðanna sem lýst var í þrotabúið því hafnað.

Ekki liggja fyrir fleiri dómfordæmi Hæstaréttar þar sem beinlínis hefur verið fjallað um réttindi leigustarfsmanna. Þó virðist óhætt að fullyrða að meginreglan hér á landi sé sú að starfsmannaleigan teljist á grundvelli ráðningarsamnings vera vinnuveitandi leigustarfsmanna, og þeir starfsmenn hennar en ekki notendafyrirtækisins, verði ekki annað ráðið af lögum, kjarasamningum eða sérstökum skuldbindingum sem notendafyrirtækið hefur tekist á hendur. Á hinn bóginn verður að ætla, þrátt fyrir framangreinda meginreglu, að dómstólar muni ekki aðeins líta á ráðningarsamninginn sem slíkan heldur meta í hverju tilviki hvort um raunverulegt starfssamband sé að ræða á milli leigustarfsmannsins og starfsmannaleigunnar, sbr. til dæmis framangreindan dóm Hæstaréttar í máli þrotabús MD flugfélagsins. Þá verður heldur ekki útilokað hér að leigustarfsmenn geti í einhverjum tilvikum talist verktakar þar sem þeir geti hvorki talist vera í starfssambandi við starfsmannaleigu eða notendafyrirtæki.

Aðeins eitt dæmi er að finna í reglum hér á landi um að beinlínis sé mælt fyrir um skyldur notendafyrirtækja gagnvart leigustarfsmönnum. Er þar um að ræða reglugerð nr. 433/1997, um ráðstafanir til að bæta öryggi og hollustuhætti starfsmanna í afleysingastarfi eða tímabundnu starfi, en nánar verður fjallað um hana í kafla 6.2.

### 5.3.3. Sérreglur um erlenda starfsmenn

#### *Lög nr. 54/2001*

Lög nr. 54/2001, um réttarstöðu starfsmanna sem starfa tímabundið á Íslandi á vegum erlendra fyrirtækja, voru sett vegna innleiðingar tilskipunar nr. 96/71/EB, um störf útsendra starfsmanna í tengslum við veitingu þjónustu, hér á landi. Tilskipunin byggir á því að með tilkomu innri markaðarins skapist virkt umhverfi fyrir veitingu þjónustu milli landa sem hvetji sífellt fleiri fyrirtæki til að senda starfsmenn tímabundið til starfa á yferráðasvæði annars aðildarríkis en þess sem þeir starfa að jafnaði í. Í 13. gr. formála tilskipunarinnar kemur fram að samræma þurfi lög aðildarríkjanna til að setja reglur um lágmarksvernd til handa starfsmönnum sem sendir eru af vinnuveitendum sínum til starfa tímabundið á yferráðasvæði annars aðildarríkis. Slíka vernd skuli veita í móttökuríkinu. Af reglum tilskipunarinnar, sbr. lög nr. 54/2001, leiðir að þrátt fyrir

að leigustarfsmenn starfi að jafnaði í öðru ríki skuli þeir njóta þeirra lágmarksréttinda sem lög nr. 54/2001 tilgreina meðan þeir eru við störf hér á landi.<sup>52</sup>

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 54/2001 gilda þau um fyrirtæki sem hefur staðfestu utan Íslands og sendir starfsmann hingað til lands sem starfar að jafnaði utan Íslands en er sendur tímabundið til starfa hér á landi, í tengslum við þjónustuviðskipti. Undir löginn falla meðal annars þau tilvik þegar erlendar starfsmannaleigur leigja út starfsmenn til notendafyrirtækja sem hafa staðfestu eða eru með starfsemi hér á landi, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna. Til að löginn geti átt við er þó ávallt skilyrði að ráðningarsamband sé á milli starfsmannaleigunnar og leigustarfsmannsins á þeim tíma sem hann starfar hér á landi, sbr. 2. mgr. 2. gr.

Í 3. gr. er mælt fyrir um þau lágmarkskjör sem leigustarfsmenn njóta meðan þeir eru við störf hér á landi og talin upp þau lög sem skulu gilda um starfskjör þeirra, án tillits til erlendra löggjafar sem að öðru leyti gildir um ráðningarsamband þeirra og starfsmannaleigunnar, en það eru:

1. Lög nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, 1. gr., að því er varðar lágmarkslaun, yfirvinnugreiðslur, réttindi til orlofs, hámarksvinnutíma og lágmarkshvíldartíma.
2. Lög nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.
3. Lög nr. 30/1987, um orlof, sbr. þó 11. gr. laganna.
4. Lög nr. 35/1993, um eftirlit með skipum, 4. gr.
5. Lög nr. 60/1998, um loftferðir, VI. kafli.
6. Lög nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, 11., 29. og 30. gr.
7. Lög nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, auk annarra ákvæða um bann við mismunun.

Framangreind ákvæði gilda þó skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 54/2001 með fyrirvara um betri starfskjör starfsmanns samkvæmt ráðningarsamningi við hlutaðeigandi fyrirtæki eða samkvæmt kjarasamningi eða löggjöf í því ríki þar sem hann starfar að jafnaði. Í 4. gr. er mælt fyrir um þröngar heimildir til frávik frá reglum laganna. Þá er mælt fyrir um sérstaka varnarþingsreglu í 5. gr. þar sem segir að starfsmaður erlends fyrirtækis geti höfðað mál hér á landi vegna vanefnda vinnuveitanda á skyldum sínum skv. 3. og 4. gr. laganna.

Þar sem erlendir leigustarfsmenn fá almennt laun sín greidd frá þeim erlendu starfsmannaleigum sem leigja þá hingað til lands reynist stéttarfélagum hér á landi oft erfitt að fylgja því eftir að þeir njóti þeirra lágmarkslauna sem þeir eiga rétt til, en það eftirlit hvílir þó í meginatriðum á þeirra herðum þar sem lágmarkskjör ráðast af kjarasamningum, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980. Yfirvöldum vinnumála hér á landi er þó ætlað nokkuð hlutverk samkvæmt lögum nr. 54/2001, í því skyni að halda utan um rétta framkvæmd útleigustarfsemi á milli ríkja. Þannig segir í 6. gr. laganna að

<sup>52</sup> Er þetta mikilvægt vegna ákvæða laga nr. 43/2000, um lagaskil á sviði samningsréttar, sem gera ráð fyrir þeirri meginreglu þegar samningsaðilar vinnusamnings hafa ekki samið um lagaval að beita skuli lögum þess lands þar sem launamaður starfar að jafnaði þegar vinnusamningar eru annars vegar.

ráðherra skuli með reglugerð setja nánari ákvæði um framkvæmd laganna, „svo sem um samstarf og veitingu upplýsinga af hálfu stjórnvalda og samskipti við þar til bærar stofnanir í öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins (EES), sbr. ákvæði 4. og 5. gr. tilskipunar nr. 96/71/EB, eða í aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu“. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 54/2001 er tekið fram að samstarf samkvæmt ákvæðinu skuli einkum felast í því að svara rökstuddum beiðnum yfirvalda um upplýsingar um framráðningu starfsmanna milli landa. Skuli jafnframt upplýsa um greinilega misnotkun eða tilvik þar sem hugsanlega er um að ræða ólöglega starfsemi milli landa. Gert sé ráð fyrir að Vinnueftirlit ríkisins og Vinnumálastofnun annist hvort á sínu sviði upplýsingagjöf til erlendra fyrirtækja sem senda eða hyggjast senda starfsmenn sína hingað til lands. Þá sé jafnframt gert ráð fyrir að Vinnumálastofnun annist samskipti við þar til bæra aðila sem gegna þessu hlutverki í öðrum ríkjum sem eru aðilar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.<sup>53</sup> Ekki hefur verið sett reglugerð á grundvelli laga nr. 54/2001 og samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun og Vinnueftirliti ríkisins hefur upplýsingagjöf skv. 6. gr. laganna ekki verið virk. Virðist sem reyndin sé sú sama í öðrum ríkjum sem hrint hafa tilskipun nr. 96/71/EB í framkvæmd, að ekki hafi tekist að koma slíkri upplýsingagjöf á í reynd.

*Lög nr. 96/2002 og 97/2002.*

Lög nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, gilda um heimild útlendinga til að stunda atvinnu hér á landi, sbr 1. gr. laganna. Er meginreglan sú að óheimilt er að ráða útlending til starfa hér á landi eða flytja hann hingað til lands til starfa án atvinnuleyfis, sbr. 2. mgr. 6. gr. Skilyrði atvinnuleyfis er að útlendingur hafi dvalarleyfi, sbr. 1. mgr. 6. gr.

Í III. kafla laganna er mælt fyrir um undanþágu frá kröfu um atvinnuleyfi. Samkvæmt a-lið 14. gr. eru undanþegnir kröfu um atvinnuleyfi „ríkisborgarar í aðildarríkjum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu og aðrir útlendingar sem falla undir reglur samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu, með þeim takmörkunum sem þar greinir og nánar skal kveðið á um í reglugerð“. Samkvæmt þessum reglum hafa leigustarfmenn sem eru ríkisborgarar aðildarríkis innan EES heimildir til að starfa hérlendis án atvinnuleyfis. Sé leigustarfsmaður aftur á móti ríkisborgari þriðja ríkis má hann koma til landsins án sérstaks leyfis til að veita þjónustu í allt að 90 starfsdaga á almanaksári, hafi hann leyfi sem jafngildir óbundnu atvinnuleyfi í EES- eða EFTA-ríki og er ráðinn hjá aðila sem veitir þjónustu og hefur staðfestu eða starfsemi þar, sbr. 2. mgr. 35. gr. laga nr. 96/2002, um útlendinga.

<sup>53</sup> Frumvarp til laga um útsenda starfsmenn. Lagt fram á 126. löggjafarþingi 2000-2001, þskj. 885, 573. mál. Sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/126/s/0885.html&leito=%FAtsenda#word1>

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði við lögum um atvinnuréttindi útlendinga eru ríkisborgarar átta af hinum tíu<sup>54</sup> nýju aðildarríkjum ESB, sbr. gildistöku aðildarsamnings EES 1. maí 2004<sup>55</sup>, áfram háðir kröfu um atvinnuleyfi fram til 1. maí 2006, „sbr. þó lög nr. 54/2001, um réttarstöðu starfsmanna sem starfa tímabundið á Íslandi á vegum erlendra fyrirtækja“. Var bráðabirgðaákvæðinu bætt við með lögum nr. 19/2004, auk þess sem bráðabirgðaákvæði í sömu veru var bætt við lög nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins.<sup>56</sup> Með lögum nr. 19/2004 voru þannig nýttar heimildir til að beita tímabundnum takmörkunum varðandi frjálsa för launafólks frá átta af hinum tíu nýju aðildarríkjum ESB, þ.e. Eistlands, Lettlands, Litháens, Póllands, Slóvakíu, Slóveníu, Tékklands og Ungverjalands, sbr. samning um stækkun Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins sem tók gildi 1. maí 2004. Ekki var á hinn bóginn heimilt að fresta gildistöku ákvæða um frjálsa för launafólks gagnvart ríkisborgurum Möltu og Kýpur.

Af framangreindu leiðir að ríkisborgarar þeirra átta nýju aðildarríkja ESB sem greind eru hér að framan eru enn sem komið er háðir kröfu um atvinnuleyfi samkvæmt lögum um atvinnuréttindi útlendinga, komi þeir hingað á grundvelli reglna um frjálsa för launafólks. Komi þeir aftur á móti hingað til lands á grundvelli þjónustuviðskipta, sbr. lög nr. 54/2001, þar á meðal sem leigustarfsmenn, eiga þeir aftur á móti greiða leið inn á héraðinn vinnumarkað þar sem þeir eru ekki háðir kröfum um atvinnuleyfi.

Samkvæmt 1. mgr. 35. gr. laga nr. 96/2002, um útlendinga, sbr. lög nr. 27/2003, er útlendingi sem fellur undir reglur EES-samningsins (EES-útlendingur) eða stofnsamnings EFTA (EFTA-útlendingur), heimilt að koma til hingað til lands án sérstaks leyfis og dveljast eða starfa hér á landi í allt að þrjú mánuði frá komu hans til landsins, eða allt að sex mánuði ef hann er í atvinnuleit. Eftir þann tíma skal hann afla sér dvalarleyfis eða búsetuleyfis hér á landi, sbr. 3. mgr. 35. gr.

Í 36. gr. laga nr. 96/2002 er mælt fyrir um skilyrði dvalarleyfis og búsetuleyfis. EES- eða EFTA-útlendingur á meðal annars rétt á dvalarleyfi ef hann er launþegi sem fellur undir lög um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins, sbr. a-lið 1. mgr. 36. gr., eða ef hann ætlar að veita hér þjónustu, sbr. b-lið 1. mgr. 36. gr.

<sup>54</sup> Ákvæðið tekur til ríkisborgara eftirtalinnna af hinum nýju aðildarríkjum ESB: Eistlands, Lettlands, Litháens, Póllands, Slóvakíu, Slóveníu, Tékklands og Ungverjalands. Hins vegar var ekki heimilt að takmarka rétt ríkisborgara Möltu og Kýpur með þessum hætti. Sjá frumvarp um breytingu á lögum nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins, og lögum nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, með síðari breytingum, lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004, þskj. 1096, 736. mál. <http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/130/s/1096.html&leito=atvinnur%E9ttindi#word1>

<sup>55</sup> Samningur um stækkun Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins.

<sup>56</sup> Þar segir: „Ákvæði 1.–6. gr. reglugerðar nr. 1612/68/EBE, um frelsi launþega til flutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins, ásamt síðari breytingum, taka þó ekki gildi um atvinnu- og búseturétt ríkisborgara Eistlands, Lettlands, Litháens, Póllands, Slóvakíu, Slóveníu, Tékklands og Ungverjalands fyrr en 1. maí 2006. Hið sama gildir um aðstandendur þessara ríkisborgara skv. 10. og 11. gr. reglugerðar nr. 1612/68/EBE.“

Dvalarleyfi sem gefið er út í fyrsta sinn skv. 36.–38. gr. laganna skal að jafnaði gefið út til fimm ára í senn, sbr. 1. mgr. 39. gr. Sérstaklega er tekið fram í 3. mgr. 39. gr. að leyfi til útlendings sem ætlar að veita þjónustu, sbr. b-lið 1. mgr. 36. gr., skuli hafa sama gildistíma og þjónustan verður veitt.

Dvalarleyfi veitir rétt til að dveljast og til að ráða sig í vinnu eða starfa sjálfstætt hvar sem er á landinu nema annað sé tekið fram í leyfinu eða leiði af reglum sem settar eru samkvæmt lögnum, sbr. 6. mgr. 39. gr. laganna.

Í ákvæði til bráðabirgða við lög, sbr. lög nr. 20/2004, er tekið fram að ákvæði a-liðar 1. mgr. 36. gr. laganna taki ekki gildi fyrir ríkisborgara Eistlands, Lettlands, Litháens, Póllands, Slóvakíu, Slóveníu, Tékklands og Ungverjalands fyrr en 1. maí 2006. Til sama tíma gilda ákvæði 1. mgr. 35. gr. laganna um heimild EES-útlendings til dvalar án sérstaks leyfis í sex mánuði ef hann er í atvinnuleit og ákvæði 4. mgr. 35. gr. laganna um heimild EES-útlendings til að sækja um dvalarleyfi eftir komu til landsins ekki um launþega frá þessum ríkjum.

Í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 20/2004 er tekið fram að með bráðabirgðaákvæðinu sé verið að nýta aðlögunarheimildir samnings um stækkun Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins að því er snertir gildistöku ákvæða um frjálsan atvinnu- og búseturétt hér á landi.<sup>57</sup>

Í dómi Héraðsdóms Austurlands frá 13. maí 2005 reyndi á framangreind bráðabirgðaákvæði laga nr. 96/2002, um útlendinga, og 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga. Fjallað var um ákæru á hendur tveimur lettneskum ríkisborgurum er komu hingað til lands fyrir milligöngu lettnesku starfsmannaleigunnar Vislande SIA. Komu Lettarnir til starfa sem rútubílstjórar fyrir undirverktaka ítalska verktakafyrirtækisins Impregilo, GT verktaka ehf. Ákæran laut að broti gegn lögum um atvinnuréttindi útlendinga, þar sem Lettarnir hefðu í rúma tvo mánuði starfað við akstur hópferðabifreiða á framkvæmdasvæði Kárahnjúkavirkjunar og unnið við viðhald og viðgerðir á ökutækjum, án þess að hafa atvinnuleyfi á Íslandi.

Niðurstaða héraðsdóms var sú að með hliðsjón af orðalagi bráðabirgðaákvæðis við lög nr. 96/2002 hefði ákærðu verið heimilt að koma hingað til lands án sérstaks leyfis og dvelja hér eða starfa, sbr. 1. mgr. 35. gr. laga nr. 96/2002. Þá hefðu þeir ekki verið háðir kröfu um atvinnuleyfi, sbr. bráðabirgðaákvæði við lög nr. 97/2002, þar sem þeir féllu undir lög nr. 54/2001, um réttarstöðu starfsmanna sem starfa tímabundið á Íslandi á vegum erlendra fyrirtækja. Var í því sambandi vísað til undirritaðs þjónustusamningsins á milli Vislande SIA og GT verktaka ehf. og taldi dómurinn óumdeilt að ákærðu hefðu verið sendir hingað til lands til að inna af hendi þá þjónustu sem samningurinn kvað á um. Þrátt fyrir að ráðningarsamningar lögju ekki fyrir í málinu á milli Vislande SIA og ákærðu taldi dómurinn á grundvelli vitnaframburðar

<sup>57</sup> Frumvarp til laga um breyting á lögum um útlendinga, lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004, þskj. 1120, 749. mál. Sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/130/s/1120.html&leito=%FAtlendinga#word1>



að um ráðningarsamband hefði verið að ræða þeirra á milli frá upphafi starfa þeirra hér á landi. Voru ákærðu því sýknaðir af kröfum ákæruvaldsins.<sup>58</sup>

Samkvæmt framansögðu hefur, þrátt fyrir tímabundnar hömlur á frjálsri för launafólks frá hinum nýju aðildarríkjum ESB, opnast gátt fyrir fyrirtæki í þessum ríkjum til að beina þjónustuviðskiptum hingað til lands, meðal annars útleigustarfsemi. Þannig geta starfsmannaleigur með staðfestu í þessum ríkjum sent leigustarfsmenn hingað til lands til starfa, án þess að gerð verði krafa um atvinnuleyfi af þeirra hálfu. Er raunin sú sama í öðrum EES- og ESB-ríkjum og hafa nágrannaríki okkar á Norðurlöndunum orðið vör við aukna ásókn í störf á grundvelli þjónustuviðskipta frá ríkisborgurum þessara ríkja á meðan atvinnuleyfisúmsóknum þaðan hefur fækkað.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Virðist sem önnur niðurstaða hafi orðið í dómi Héraðsdóms Suðurlands frá 1. apríl 2005 þar sem þrír Lettar voru sakfelldir fyrir brot á lögum um atvinnuréttindi útlendinga með því að hafa í tæpan mánuð unnið við byggingarvinnu við veitingahús á Stokkseyri, án þess að hafa til þess lögbundið atvinnuleyfi.

<sup>59</sup> Sjá t.d: Fewer Estonians hired directly by Finnish companies.  
<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076153964239>

*Skattgreiðslur erlendra leigustarfsmanna.*

Í úrskurði yfirskattanefndar nr. 95/2005 var m.a. fjallað um staðgreiðsluskyldu ítalska verktakafyrirtækisins Impregilo vegna leigustarfsmanna fyrirtækisins frá tveimur portúgölskum starfsmannaleigum. Var deilt um það hvort Impregilo teldist launagreiðandi þessara leigustarfsmanna í skilningi laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. 7. gr. laganna.

Í úrskurði yfirskattanefndar er vísað til þess að með 2. gr. laga nr. 145/1995, um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, hafi verið tekið upp í tekjuskattslögin ákvæði um útleigu vinnuafls og sérstaklega kveðið á um takmarkaða skattskyldu vegna starfa hér á landi á grundvelli samninga um slíka útleigu, sbr. nú 1. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt. Þá var vísað til athugasemda við umrætt ákvæði í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 145/1995, en þar komi skýrlega fram að tilefni breytingarinnar hafi verið ýmis álitæfni tengd skattalegri meðferð vegna alþjóðlegrar útleigu á vinnuafli. Einnig vísaði nefndin til túlkunar tvísköttunarsamninga með tilliti til útleigu vinnuafls, sbr. athugasemdir við 15. gr. í samningsfyrirmynd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), sem og til þess að Impregilo hefði með samkomulagi við stéttarfélög og samningum sínum við hinar portúgölsku starfsmannaleigur tekist á hendur tiltekna ábyrgð á launagreiðslum til umræddra starfsmanna. Féllst yfirskattanefnd því á þá kröfu ríkisskattstjóra að kærandi teldist launagreiðandi hinna portúgölsku leigustarfsmanna sem málið varðaði í skilningi 1. mgr. 7. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. 3. gr. sömu laga, og 1. mgr. 4. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald.

Framangreindur úrskurður er afdráttarlaus um að skattskyldan hvíli á notendafyrirtækinu (Impregilo) en ekki hinum erlendu starfsmannaleigum. Þar sem álitæfnið lýtur að skattskyldu á grundvelli sérreglna skattalaga verður aftur á móti ekki dregin af því almenn ályktun í þá veru að notendafyrirtæki teljist launagreiðandi/vinnuveitandi erlends leigustarfsmanns í skilningi annarrar löggjafar eða kjarasamninga. Verður þannig í hverju tilviki að líta til þess hvaða skuldbindingar löggjöf leggur á notendafyrirtækið eða hvort það hefur tekið á sig skuldbindingar gagnvart leigustarfsmönnum með kjarasamningum eða öðrum skuldbindandi gerningum. Í úrskurði yfirskattanefndar var þannig meðal annars byggt á því að Impregilo hefði með þeim hætti tekist á hendur tilteknar skuldbindingar varðandi ábyrgð á launagreiðslum leigustarfsmannanna, en nánar verður vikið að þeim hér á eftir.

*Samningar um kaup og kjör útlendinga hér á landi.*

Verktakafyrirtækið Impregilo hefur tekist á hendur ýmsar skuldbindingar á grundvelli virkjanasamnings og sérstakra samninga við stéttarfélög um launagreiðslur og launaútreikninga erlendra starfsmanna, þar á meðal leigustarfsmanna. Verður nánar fjallað um það efni í kafla 6.1.

## 6. Nokkur atriði sem lúta að sérstöðu leigustarfsmanna

### 6.1. Launin

Ýmsar rannsóknir sem gerðar hafa verið í ríkjum Evrópu hafa sýnt að tilhneigingin sé sú að leigustarfmenn fái lægri laun en aðrir starfsmenn í sambærilegum störfum. Í þessu sambandi eru ýmsir þættir sem spila inn í, svo sem hærri laun fastra starfsmanna vegna starfsaldurs o.s.frv., og kunna að skýra þennan mismun að einhverju leyti. Algengasta kvörtunarefni leigustarfsmanna lýtur þó að laununum, enda þótt undantekningar séu frá þessu, svo sem varðandi leigustarfmenn á heilbrigðissviði.<sup>60</sup>

Í mörgum Evrópuríkjum felur löggjöf í sér að leigustarfmenn skuli njóta jafnræðis til launa eða að laun skuli fylgja kjarasamningum, svo sem í Austurríki, Belgíu, Hollandi, Finnlandi, Frakklandi, Þýskalandi, á Spáni, Portúgal og Ítalíu. Í einhverjum tilvikum er heimilað að vikið sé frá meginreglunni um jafnræði leigustarfsmanna til launa í kjarasamningum (*til dæmis Holland*) eða á fyrstu vikum útleigutímabils (*til dæmis Þýskaland*). Í öðrum ríkjum, svo sem Danmörku og Svíþjóð, geymir löggjöf ekki ákvæði um jafnræði til launa en þessi regla felst á hinn bóginn þar í flestum kjarasamningum aðila vinnumarkaðarins.

Ekki liggja fyrir neinar tölfræðilegar upplýsingar hér á landi um hvort innlendir eða erlendir leigustarfmenn njóti lægri launa en aðrir sambærilegir starfsmenn á vinnumarkaði. Verkalýðshreyfingin (ASÍ) hefur ítrekað bent á að laun leigustarfsmanna séu vandamál og tilhneiging sé til að greiða þeim lægri laun en öðrum starfsmönnum. Erfitt sé fyrir stéttarfélögin að fylgja eftir kjarasamningum um lágmarkslaun gagnvart erlendum starfsmannaleigum. Afstaða SA er á hinn bóginn að samkomulag ASÍ og SA um útlendinga á vinnumarkaði, sem vikið verður að hér á eftir, og lagabreytingar í framhaldi af því, sbr. nú 2. gr. laga nr. 55/1980, tryggi með fullnægjandi hætti að leigustarfmenn njóti lágmarkskjara hér á landi.

Hér á landi ráðast lágmarkskjör af kjarasamningum sem hafa almennt gildi, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980, þar sem meðal annars segir að laun og önnur starfskjör, sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um, skuli vera lágmarkskjör, óháð kyni, þjóðerni eða ráðningartíma, fyrir alla launamenn í viðkomandi starfsgrein á svæði því er samningurinn tekur til. Gildir regla þessi jafnt um innlenda sem erlenda starfsmenn, sbr. einnig 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 54/2001.

Gerðir hafa verið sérstakir kjarasamningar vegna framkvæmda við Kárahnjúkavirkjun, sbr. einkum svokallaðan virkjanasamning, um kaup og kjör við virkjunarframkvæmdir á vegum Landsvirkjunar.<sup>61</sup> Í virkjanasamningnum er vísað til

<sup>60</sup> Storrie, bls. 54–56.

<sup>61</sup> Samningurinn er á milli SA vegna aðildarfyrirtækja og Landsvirkjunar annars vegar og ASÍ, Starfsgreinasambands Íslands, Samiðnaðar og Rafiðnaðarsambands Íslands hins vegar. Gildistími samningsins er 19. apríl 2004 til 31. desember 2007. Samningurinn nær til framkvæmda á vegum Landsvirkjunar.

þess að um rétt yfirtrúnaðarmanns til aðgangs að upplýsingum um laun og önnur starfskjör fari samkvæmt samkomulagi ASÍ og SA um útlendinga á íslenskum vinnumarkaði.

Framangreint samkomulag var gert á milli SA og ASÍ þann 7. mars 2004. Segir þar meðal annars að með því vilji aðilar tryggja framkvæmd gildandi laga um starfskjör útlendinga á íslenskum vinnumarkaði. Í samkomulaginu er tekið fram að ef fyrir liggja rökstuddur grunur um brot gegn kjarasamningi eða lögum sem varða starfskjör erlends launafólks eigi trúnaðarmaður stéttarfélaga á vinnustað (eða að öðrum kosti fulltrúi viðkomandi stéttarfélags) rétt á að yfirfara gögn um laun eða önnur starfskjör þeirra erlendu starfsmanna sem kjarasamningur tekur til og starfa hjá viðkomandi vinnuveitanda. Einnig eftir því sem við á gögn um starfsréttindi þeirra sem eru í störfum þar sem slíkra réttinda er krafist. Skulu upplýsingarnar að jafnaði veittar með því að trúnaðarmaður fái að sjá afrit af launaseðlum eða öðrum gögnum er staðfesti launagreiðslur og önnur starfskjör hlutaðeigandi starfsmanna. Ef vinnuveitandi fellst ekki á beiðni trúnaðarmanns um að veita honum aðgengi að upplýsingum um laun og önnur starfskjör útlendinga og/eða ágreiningur er um hvort ákvæði kjarasamninga eða nánar tilgreindra laga séu virt<sup>62</sup> og ekki hefur tekist að leysa þann ágreining innan fyrirtækis er heimilt að vísa þeim ágreiningi til sérstakrar samráðsnefndar ASÍ og SA.

Samráðsnefndin sem fjallar um málefni útlendinga samkvæmt samkomulaginu skal skipuð fjórum fulltrúum atvinnurekenda og launafólks.<sup>63</sup> Skal hún leita leiða til að upplýsa mál sem vísað er til hennar og leiða ágreining til lykta með viðræðum sín á milli. Nefndin getur meðal annars krafist gagna frá viðkomandi vinnuveitanda um laun, önnur starfskjör eða starfsréttindi þeirra erlendu starfsmanna sem málið varðar. Tekur heimildin til þeirra erlendu starfsmanna sem kjarasamningar aðildarfélaga ASÍ taka til, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980. Niðurstaða nefndarinnar skal kynnt deiluaðilum, en hún hindrar þá þó ekki í að leita til dómstóla.

<sup>62</sup> Lög nr. 55/1980, lög nr. 54/2001 og reglugerð nr. 1612/68/EBE um frjálsa för launafólks, sbr. lög nr. 47/1993.

<sup>63</sup> Tveimur skipuðum af ASÍ og því landssambandi sem málið varðar og tveimur fulltrúum skipuðum af SA.

Samhliða samkomulagi SA og ASÍ frá 7. mars 2004 samþykktu aðilarnir bókun þar sem því var beint til félagsmálaráðherra að sjá til þess að því yrði veitt almennt gildi. Var það gert með lögum nr. 145/2004 er fólu í sér breytingu á lögum nr. 55/1980. Þar var samningum aðildarsamtaka vinnumarkaðarins um málsmeðferð í ágreiningsmálum, meðal annars vegna starfskjara erlendra starfsmanna á íslenskum vinnumarkaði, fengið sama almenna gildi og samningar þeirra um laun og önnur starfskjör hafa, sbr. nú 2. gr. laga nr. 55/1980.<sup>64</sup>

Auk framangreinds liggja fyrir tveir samningar frá því í október 2003 sem rekja má til ágreinings milli Impregilo og stéttarféлага hér á landi um það hvernig tryggja mætti að erlendir starfsmenn við framkvæmdirnar við Kárahnjúka fengju greidd laun í samræmi við innlenda kjarasamninga. Annars vegar er þar um að ræða samkomulag milli Impregilo annars vegar og þeirra landssambanda Alþýðusambands Íslands, sem aðild eiga að samstarfsnefnd virkjunarsamnings, hins vegar, sbr. bókun, dags. 1. október 2003, „varðandi launagreiðslur erlendra starfsmanna“. Hins vegar er um að ræða samkomulag ásamt bókun, dags. 10. október 2003. Í bókuninni frá 1. október 2003 er kveðið á um launaútreikning og launagreiðslur starfsmanna sem starfa hér á landi á vegum erlendra starfsmannaleiga. Einnig er þar tilgreind staðfesting Impregilo á að félagið geti jafnan lagt fram gögn um launaútreikning og staðfestingar á greiðslum inn á bankareikninga starfsmanna auk þess sem það ábyrgist greiðslur til umræddra starfsmanna samkvæmt samkomulaginu. Í samkomulaginu frá 10. október 2003 er að finna nánari ákvæði um framkvæmd launatilhögunar og sérstaklega tekið fram að séu laun, reiknuð samkvæmt ákvæðum hins erlenda ráðningarsamnings, hærri en samkvæmt virkjunarsamningi greiðist starfsmanni hærri launin. Tekið er fram í 2. gr. samkomulagsins að aðilum sé ljóst að sérstakar aðstæður skapist þegar starfsmenn í ráðningarsambandi við erlend fyrirtæki undir erlendum lögum séu sendir til starfa til Íslands. Aðilar árétti þann skilning að hlutaðeigandi starfsmenn njóti áfram allra þeirra réttinda sem ráðningarsamningar þeirra kveði á um, en í þeim tilvikum þar sem réttindi samkvæmt virkjunarsamningi eða íslenskum lögum séu starfsmanninum hagkvæmari, þá gildi hið síðarnefnda. Í þessu sambandi eru umrædd lágmarkskjör sérstaklega áréttuð í samkomulaginu, meðal annars þess efnis að launaákvæði virkjunarsamnings gildi sem grundvöllur launagreiðslna þótt form á uppgjöri við erlenda starfsmenn geti verið með mismunandi hætti svo sem rakið sé í 1. gr. samkomulagsins, sbr. grein 2.1. Enn fremur eru ákvæði um orlof, laun

<sup>64</sup> Ákvæðið orðast þannig:

„Samningar aðildarsamtaka vinnumarkaðarins um málsmeðferð í ágreiningsmálum, um hvort laun og ráðningarkjör starfsmanna á íslenskum vinnumarkaði séu í samræmi við ákvæði laga og kjarasamninga, skulu hafa sama almenna gildi og samningar þeirra um laun og önnur starfskjör, sbr. 1. gr., með þeim takmörkunum sem í samningunum felast.

Þegar settar eru á fót samráðsnefndir til úrlausnar ágreiningsmála á grundvelli samninga skv. 1. mgr. og atvinnurekandi, sem er málsaðili, á ekki aðild að samtökum atvinnurekenda er honum heimilt að tilnefna einn fulltrúa sem tekur sæti eins fulltrúa samtaka atvinnurekenda í nefndinni. Hið sama gildir um launamann sem er málsaðili og á ekki aðild að stéttarfélagi en fulltrúi hans tekur sæti eins fulltrúa samtaka launafólks í nefndinni. Ákveði málsaðili að tilnefna fulltrúa skal tilnefningin fara fram fyrir upphaf málsmeðferðar hjá samráðsnefndinni.“

í veikindaförföllum, rétt til læknisþjónustu, ferðakostnað starfsmanna til og frá Íslandi og reglur um uppsögn og uppsagnarfrest, sbr. greinar 2.2 til 2.6 varðandi lágmarkskjör.

Með framangreindum samningum hefur Impregilo tekið á sig ábyrgð á launagreiðslum til erlendra starfsmanna sem starfa á þess vegum, þar á meðal leigustarfsmanna, eins og nokkur grein hefur verið gerð fyrir hér að framan.

Loks liggur fyrir samkomulag á milli Impregilo og verkalýðfélaga sem eiga aðild að virkjanasamningnum frá því í mars 2005, þar sem meðal annars er komið á fastanefnd verkalýðsfélaganna og Impregilo með þátttöku fulltrúa SA og ASÍ. Er nefndinni ætlað að vera fastur vettvangur umræðu um vinnumarkaðsmál sem varða aðstæður við Kárahnjúkavirkjun, hagsmuni fyrirtækisins og starfsmanna þess. Hlutverk nefndarinnar er að vera vettvangur til ákvarðana um atriði sem lúta að framkvæmd kjarasamninga og laga eftir því sem við getur átt.

## 6.2. Vinnuvernd leigustarfsmanna

Takmarkaðar rannsóknir liggja fyrir um vinnuskilyrði leigustarfsmanna í ríkjum Evrópu. Þó er almennt litið svo á að þeir séu útsettir fyrir verri starfsskilyrði heldur en almennt gerist. Í því sambandi er gjarnan bent á að þeir eru oft skamman tíma í notendafyrirtækjunum og að oft er óljóst hvar ábyrgð á vinnuvernd þeirra liggur. Ýmislegt sem lýtur að sérstöðu útleigustarfsemi bendir þannig til þess að leigustarfsmenn verði fremur fyrir skorti á aðbúnaði, hollustu og öryggi á vinnustöðum heldur en aðrir starfsmenn. Þó vantar upp á að rannsóknir liggi fyrir sem sýni svo ekki verði um villst að samhengi sé þarna á milli. Rannsóknir í einstaka Evrópuríkjum (*Belgíu, Frakklandi*) hafa sýnt að leigustarfsmenn vinni við lakari vinnuaðstæður heldur en aðrir starfsmenn. Í öðrum ríkjum, svo sem Bretlandi og Hollandi, hafa rannsóknir sýnt takmarkaðan mun á vinnuaðstæðum leigustarfsmanna sem starfa á vegum starfsmannaleiga og annarra starfsmanna.<sup>65</sup>

Helsta sérstaða útleigustarfsemi er eins og áður hefur komið fram hið tvíþætta samband sem leigustarfsmaðurinn hefur við vinnuveitendur, annars vegar starfsmannaleiguna og hins vegar notendafyrirtækið. Við hverja útleigu er starfsmaðurinn í þeim sporum að hann er í rauninni með tvo vinnuveitendur, tvo hópa af samstarfsmönnum, tvenns konar vinnuvenningu (*e. organizational cultures*) og jafnvel tvö stéttarfélög. Löggjöf um þetta efni er því hætt við að vera flókin og ógagnsæ auk þess að sem hætta er á misnotkun.

Hið tvíþætta vinnusamband leiðir til þess að óljóst kann að vera hvar ábyrgðin liggur á því að vinnuverndar leigustarfsmanna sé gætt. Í reglum flestra Evrópuríkja er byggt á því að ábyrgðin liggi að einhverju leyti bæði hjá starfsmannaleigunni og notendafyrirtækinu (*e. dual responsibility*). Almennt virðist þó raunin vera sú að meginábyrgðin á því að vinnuverndar sé gætt gagnvart leigustarfsmönnum hvíli á

<sup>65</sup> Donald Storrie: *Temporary Agency Work in the European Union*, bls. 52. Sjá einnig *Temporary Agency work in the European Union*, bls. 8–13.

notendafyrirtækinu. Er það í samræmi við ákvæði tilskipunar nr. 91/383/EBE<sup>66</sup> sem vikið verður nánar að hér á eftir.

Hér á landi hafa ekki verið gerðar sérstakar rannsóknir á því hvort leigustarfsmenn búi við verri vinnuskilyrði en almennt gerist. Þau sjónarmið sem gerð er grein fyrir í kaflanum hér að framan og lúta að sérstakri stöðu leigustarfsmanna eiga þó að sjálfsgöðu einnig við hér á landi. Felur þetta meðal annars í sér að huga verður sérstaklega að því hvort vinnuverndarreglna sé nægilega gætt gagnvart leigustarfsmönnum og hvort nógu skýrt sé hvar ábyrgðin á vinnuverndinni liggir.

Eins og áður hefur komið fram, sbr. kafla 5.3.2, er reglugerð nr. 433/1997, um ráðstafanir til að bæta öryggi og hollustuhætti starfsmanna í afleysingastarfi eða tímabundnu starfi, eina dæmið um reglur þar sem mælt er beinlínis fyrir um skyldur notendafyrirtækja gagnvart leigustarfsmönnum hér á landi. Reglugerðin var sett á grundvelli laga nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, og með hliðsjón af tilskipun nr. 91/383/EBE, um starfsmenn í afleysingastarfi eða tímabundnu starfi.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar gildir hún um meðal annars um „tímabundið starf sem byggist á ráðningarskilmálum um tímabundið starf milli vinnumiðlunar, sem er vinnuveitandi, og starfsmanns sem er ráðinn til starfa fyrir og undir stjórn fyrirtækis og/eða stofnunar sem nýtir sér þjónustu hans“. Er markmið reglugerðarinnar, sbr. 2. gr., að tryggja að starfsmenn sem falla undir gildissvið hennar njóti sömu verndar og aðrir starfsmenn hlutaðeigandi fyrirtækis og/eða stofnunar að því er snertir öryggi og hollustuhætti á vinnustöðum. Í reglugerðinni er mælt fyrir um að notendafyrirtæki beri ábyrgð á eftirfarandi gagnvart leigustarfsmanni:

- Að veita starfsmanninum upplýsingar um þá áhættu sem fylgir starfinu áður en hann tekur að sér hlutaðeigandi starf. Skal þar tekið fram hvort krafist sé sérstakrar menntunar, starfhæfis eða kunnáttu, hvort krafist sé sérstakrar læknisskoðunar, og hvort starfinu fylgi sérstök áhættuaukning. (3. gr.).
- Að notendafyrirtækinu sé óheimilt að nýta þjónustu leigustarfsmanna til verka sem stofna öryggi þeirra og heilsu í mikla hættu (4. gr.).
- Að notendafyrirtækið skuli veita starfsmönnum eða einstaklingum, sem tilnefndir eru til að sjá um verndun og varnir gegn áhættu í starfi, upplýsingar um ráðningu starfsmannsins. Með þeim hætti verði þeim gert kleift að inna af hendi á fullnægjandi hátt verndar- og varnaraðgerðir sem ná til allra starfsmanna í fyrirtækinu og/eða stofnuninni (5. gr.).
- Að áður en leigustarfsmenn taka til starfa hjá notendafyrirtæki skuli það veita starfsmannaleigu upplýsingar meðal annars um kröfur til menntunar og starfshæfis og sérstakt eðli hlutaðeigandi starfs. Starfsmannaleigunni ber

<sup>66</sup> Tilskipun ráðsins nr. 91/383/EBE, frá 25. júní 1991, til viðbótar ráðstöfunum til að bæta öryggi og hollustuhætti starfsmanna í afleysingastarfi eða tímabundnu starfi.

jafnframt að gera viðkomandi starfsmanni grein fyrir þessum upplýsingum (6. gr.).

Vinnueftirlit ríkisins fer með eftirlit með því að ákvæða reglugerðarinnar sé gætt og varða brot gegn þeim viðurlögum skv. 99. gr. laga nr. 46/1980, sbr. 7.–8. gr. reglugerðarinnar.

Meginábyrgðin á að framangreindra reglna sé gætt hvílir sem fyrr segir á notendafyrirtækinu. Þær taka þó aðeins til tiltekinna þátta vinnuverndar og fjalla einkum um upplýsingagjöf frá notendafyrirtæki til leigustarfsmanna, en leggja auk þess bann við að leigustarfsmenn vinni störf sem stofna öryggi þeirra og heilsu í mikla hættu, án þess að skilgreint sé nánar hvaða störf falla þar undir.

Lög nr. 46/1980 og þær fjölmörgu reglur sem settar hafa verið á grundvelli þeirra taka til margvíslegra þátta sem varða aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Þannig kemur fram í 2. gr. laganna að þau gildi (með örfáum undantekningum) um „alla starfsemi, þar sem einn eða fleiri menn vinna, hvort sem um er að ræða eigendur fyrirtækja eða starfsmenn“. Samkvæmt 13. gr. laganna er það „atvinnurekandi“ sem skal tryggja að gætt sé fyllsta öryggis og góðs aðbúnaðar og hollustuhátta á vinnustað, en með atvinnurekanda er skv. 1. mgr. 12. gr. átt við „hvern þann sem rekur atvinnustarfsemi, sbr. 90. gr. laganna“.

Samkvæmt framansögðu hvílir ábyrgð samkvæmt vinnuverndarlöggjöfinni almennt á „atvinnurekendum“, þannig að hver atvinnurekandi ber ábyrgð á að vinnuverndar sé gætt við vinnu starfsmanna sem unnin er í fyrirtækinu. Almennt virðist því mega álykta sem svo að óháð því hvar vinnusambandið liggur hvíli öll ábyrgð á því að vinnuverndar samkvæmt lögunum sé gætt gagnvart leigustarfsmönnum á notendafyrirtækjum á meðan leigustarfsmaðurinn er þar við störf en starfsmannaleigunni þess utan, þ.e. ef starfsmaðurinn er fastráðinn hjá henni. Hér vakna þó mörg álitæfni sem rekja má til þess að vinnuverndarlöggjöfin miðast almennt við hefðbundin starfssambönd. Sem dæmi má nefna vinnutímareglur skv. IX. kafla laga nr. 46/1980. Ef starfsmaður flyst mjög ört á milli fyrirtækja, eða jafnvel deilda innan sama notendafyrirtækis, kann notendafyrirtækinu að vera mjög erfitt um vik eða jafnvel ómögulegt að fylgjast með hvort vinnutímareglanna sé gætt. Í slíkum tilvikum hlýtur að teljast eðlilegra að ábyrgðin hvíli á starfsmannaleigunni eða henni og notendafyrirtækinu sameiginlega, en lögin virðast ekki nægilega skýr um hvar ábyrgðin liggur í slíkum tilvikum. Annað dæmi um ákvæði þar sem ekki er fullljóst hvar ábyrgðin liggur gagnvart leigustarfsmönnum er XI. kafla laga nr. 46/1980, um heilsuvernd starfsmanna. Þá má einnig nefna starfsþjálfun, sbr. einkum 14. gr. laga nr. 46/1980, en samkvæmt ákvæðinu hvílir ábyrgð á nauðsynlegri þjálfun starfsmanns á „atvinnurekanda“. Ef starfsmaður er mjög stuttan tíma við störf í notendafyrirtæki virðist eðlilegt að líta svo á að ábyrgð á nægilegri þjálfun hans hvíli á starfsmannaleigunni, eða jafnvel bæði starfsmannaleigunni og notendafyrirtækinu. Lögin taka aftur á móti ekki afstöðu til þess hvernig ábyrgðinni er háttáð í slíkum



tilvikum, sem aftur kann að leiða til þess að þessara reglna sé ekki gætt nægilega gagnvart leigustarfsmönnum hér á landi.

### **6.3. Kjarasamningar og útleigustarfsemi**

Í ríkjum Evrópu er almennt lítið um að fjallað sé sérstaklega um réttindi leigustarfsmanna í kjarasamningum. Í því sambandi hefur verið bent á að í mörgum ríkjum er um nýlega starfsemi að ræða og stéttarfélög hafa hikað við að gera kjarasamninga við fyrirtæki sem þau líta jafnvel hornauga.<sup>67</sup> Frá þessu eru þó undantekningar, einkum í Hollandi og Svíþjóð. Í Svíþjóð taka kjarasamningar til nánast allrar starfsemi starfsmannaleiga og mæla fyrir um ákveðna afkomutryggingu leigustarfsmanna, án tillits til útleigu. Danir hafa lagt áherslu á gerð kjarasamninga varðandi útleigustarfsemi, en fáir kjarasamningar taka sérstaklega til hennar, sbr. þó undantekningu að því er varðar heilbrigðisgeirann. Á öðrum sviðum hefur oft verið bætt við aukum við hina almennu kjarasamninga auk þess sem kjarasamningar hafa í auknum mæli verið gerðir á milli starfsmannaleiga og stéttarfélag.<sup>68</sup>

Í ríkjum þar sem útleigustarfsemi var áður bönnuð en hefur nú verið leyfð, svo sem á Ítalíu og Spáni, hafa kjarasamningar gegnt stærra hlutverki síðustu ár. Reynslan hefur á hinn bóginn sýnt að stéttarfélögum reynist oft örðugt að gæta hagsmuna starfsmanna sem starfa á vegum starfsmannaleiga og kemur þar ýmislegt til, svo sem tíðar breytingar á vinnustað leigustarfsmannsins annars vegar og hið sérstaka eðli vinnusambands hans hins vegar.

Hér á landi hefur ekki verið fjallað sérstaklega um réttindi leigustarfsmanna í almennum kjarasamningum eða við aukum við þá. Þá hafa stéttarfélög og starfsmannaleigur með staðfestu hér á landi ekki gert kjarasamninga sín á milli né heldur hafa stéttarfélög hér á landi gert kjarasamninga við erlendar starfsmannaleigur. Hins vegar hafa verið gerðir sérstakir kjarasamningar vegna framkvæmda við Kárahjúkavirkjun sem ná meðal annars til leigustarfsmanna, sbr. einkum svokallaðan virkjanasamning, um kaup og kjör við virkjunarframkvæmdir á vegum Landsvirkjunar. Er um það efni vísað til kafla 6.3.

## **7. Samræmingar löggjafar um starfsmannaleigur**

### **7.1. Evrópusambandið**

Ekki er ljóst hvort framkvæmdastjórn ESB telur fullreynt að ná fram samræmingu löggjafar aðildarríkja ESB varðandi starfsskilyrði starfsmanna sem starfa á vegum starfsmannaleiga. Síðasta tillaga framkvæmdastjórnarinnar varðandi þetta efni var birt

<sup>67</sup> Storrie, bls. 13.

<sup>68</sup> Temporary Agency Work: National Reports. Danmark. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in the European Union, 2002, bls. 4.

í mars 2002.<sup>69</sup> Náði hún ekki fram að ganga fram fremur en fyrri tillögur hennar en sú fyrsta þessa efnis var birt af hálfu framkvæmdastjórnarinnar árið 1982. Markmið tillögunnar var einkum að auka gildi atvinnu á vegum starfsmannaleiga. Af hálfu ESB er lítið á slíka starfsemi sem mikilvægan þátt í að skapa fleiri og betri störf í hinu nýja sveigjanlega hagkerfi. Þessu markmiði verði hins vegar ekki náð nema slík störf verði nægilega aðlaðandi fyrir launafólk og þá sem leita atvinnu. Því sé nauðsynlegt að vinna gegn mismunun milli þeirra sem vinni slík störf og þeirra sem stundi atvinnu af öðrum toga.

Tillagan byggði á grundvallarreglunni um bann við mismunun. Ein helsta meginregla hennar var að útleigðum starfsmönnum skyldi ekki mismunað með tilliti til sambærilegra starfsmanna í notendafyrirtækinu nema mismunandi meðferð væri réttlætunleg á grundvelli hlutlægra ástæðna. Mælt var um undanþáguheimildir frá þessari reglu í þeim tilvikum þegar leigustarfmenn sem hefðu ótímabundinn ráðningarsamning við starfsmannaleigu nyttu launa á milli útleigutímabila. Þá var kveðið á um heimild samtaka aðila vinnumarkaðarins til að víkja frá meginreglunni um bann við mismunun, nyti leigustarfsmaðurinn fullnægjandi verndar með öðru móti.

## 7.2. Alþjóðavinnuálagstofnunin

Árið 1994 varð niðurstaða 81. Alþjóðavinnuálagingsins í Genf sú að endurskoðuð samþykkt ILO nr. 96 (1949), um vinnumiðlun á vegum einkaaðila, væri ekki í lengur í takt við breytta tíma og brýnt væri að breyta henni. Á 85. Alþjóðavinnuálagingu árið 1997 var í samræmi við þetta gerð ný samþykkt, nr. 181, um einkareknar vinnumiðlunarskrifstofur, sem kom í stað samþykktarinnar frá 1949.

Samþykktin gildir um allar einkareknar vinnumiðlunarskrifstofur, sbr. 1. mgr. 2. gr., en í 1. gr. samþykktarinnar er hugtakið „einkarekin vinnumiðlunarskrifstofa“ skilgreint. Samkvæmt b-lið 1. mgr. 1. gr. samþykktarinnar fellur undir hugtakið sérhver einstaklingur eða lögpersóna sem er óháð opinberum stjórnvöldum og veitir þjónustu á vinnumarkaði „sem er fólgin í því að ráða starfsmenn til vinnu í því skyni að þeir séu til reiðu fyrir þriðja aðila, sem kann að vera einstaklingur eða lögpersóna sem felur þeim störf og hefur eftirlit með framkvæmd slíkra starfa“.<sup>70</sup>

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. samþykktarinnar tekur hún til allra flokka starfsmanna og allra atvinnugreina, en þó fellur ráðning skipverja og vinnumiðlun þeim til handa utan gildissviðs hennar. Í samþykktinni er lögð áhersla svigrúm ríkisstjórna til ákvarðana um tilhögun einkarekinnar vinnumiðlunar, sbr. til dæmis ákvæði 4. mgr. 2. gr. samþykktarinnar. Kemur þar fram að ríkisstjórnnum sé heimilt að tilteknum skilyrðum uppfylltum:

<sup>69</sup> COM (2002) 149 final, 20 March 2002.

<sup>70</sup> Stuðst er við íslenska þýðingu samþykktarinnar sem kemur fram í skýrslu félagsmálaráðherra um þing ILO árið 1997. Þskj. 1185 — 685. mál. Lögð fram á 122. löggjafarþingi 1997–1998. Sjá <http://www.althingi.is/alttext/122/s/1185.html>

- að banna einkareknum vinnumiðlunarskrifstofum að starfa í þágu tiltekinna hópa starfsmanna eða innan tiltekinna starfsgreina,
- að undanþiggja starfsmenn í tilteknum starfsgreinum eða hluta tiltekinna starfsgreina gildissviði samþykktarinnar eða tilteknum ákvæðum hennar.

Þá hafa ríkisstjórnir svigrúm til eftirfarandi, sbr. 3. gr. samþykktarinnar:

- til að ákveða lagalega stöðu einkarekinna vinnumiðlunarskrifstofa í samræmi við lög og venjur ríkisins, að höfðu samráði við helstu samtök aðila vinnumarkaðarins,
- til að ákveða þær aðstæður sem ríkja um rekstur einkarekinna vinnumiðlunarskrifstofa samkvæmt kerfi um heimildir eða löggildingu.

Auk þess er mælt fyrir um að aðildarríki samþykktarinnar skuli tryggja eftirfarandi (aðeins það helsta upptalið):

- félagafrelsi starfsmanna og rétt þeirra til að gera kjarasamninga (4. gr.),
- að starfsmönnum sé ekki mismunað varðandi aðgang að atvinnu og starfsgreinum á grundvelli kynþáttar, litarháttar, kynferðis o.s.frv. (5. gr.),
- að gætt sé trúnaðar varðandi persónuupplýsingar um starfsmenn (6. gr.),
- að starfsmenn séu ekki krafðir um þóknun fyrir þjónustu vinnumiðlana. Þó eru heimilaðar undanþágur frá þessu að tilteknum skilyrðum uppfylltum (7. gr.),
- að veita farandverkafólki viðeigandi vernd og koma í veg fyrir misneytingu þess, meðal annars með lögum eða reglugerðum og refsiakvæðum (8. gr.),
- að banna starfsemi einkarekinna vinnumiðlunarskrifstofa sem hafa gerst sekar um sviksamlega starfshætti og illa meðferð á farandverkafólki (8. gr.),
- að íhuga gerð tvíhliða samninga til að koma í veg fyrir illa meðferð og sviksamlega starfshætti við ráðningu, vinnumiðlun og störf þegar starfsmönnum er miðlað á milli ríkja (8. gr.),
- að tryggja að einkareknar vinnumiðlunarskrifstofur hvorki noti né útvegi börn til starfa (9. gr.),
- að tryggja að fyrir hendi séu viðeigandi aðstæður og aðferðir til að kanna kvartanir, meinta misneytingu og sviksamlegar starfsaðferðir af hálfu einkarekinna vinnumiðlunarskrifstofa,
- að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja vernd starfsmanna sem einkareknar vinnumiðlunarstofur ráða til vinnu hvað varðar: (a) félagafrelsi; (b) gerð almennra kjarasamninga; (c) lágmarkslaun; (d) vinnutíma og aðrar vinnuaðstæður; (e) lögbundnar almannatryggingabætur; (f) aðgang að þjálfun; (g) öryggi og heilbrigði við störf; (h) bætur vegna vinnuslyss eða atvinnusjúkdóma; (i) bætur vegna gjaldþrots og vernd krafna starfsmanna; (j) mæðravernd og fæðingarstyrk, svo og foreldravernd og foreldrastyrk (11. gr.),

- að ákveða og skipta ábyrgð á milli einkarekinna vinnumiðlana annars vegar og notendafyrirtækja hins vegar að því er snertir þau atriði sem eru talin upp í lið (b)–(j) hér að framan (12. gr.),
- að stuðla að samstarfi opinberrar vinnumiðlunarþjónustu og einkarekinna vinnumiðlunarskrifstofa (13. gr.),
- að einkareknum vinnumiðlunarskrifstofum verði skylt að veita stjórnvöldum þær upplýsingar sem þau óska eftir, með þeim fresti sem stjórnvöld ákveða (13. gr.),
- að stjórnvöld taki saman þær upplýsingar og birti þær opinberlega með reglulegu millibili (13. gr.),
- að eftirlit með framkvæmd ákvæða sem sett eru í því skyni að tryggja framkvæmd samþykktar sé í höndum Vinnueftirlits ríkisins eða annars valdbærs stjórnvalds (14. gr.),
- að fyrir hendi séu viðeigandi úrræði ef ákvæði samþykktarinnar eru brotin, þar með talin refsíákvæði (14. gr.).

Í byrjun júní 2005 höfðu 18 ríki fullgilt samþykktina. Af Norðurlandþjóðum hafði Finnland eitt fullgilt hana (1999).

## 8. Samantekt

Starfsmannaleiga er þjónustufyrirtæki sem leigir út starfsmenn (leigustarfsmenn) til notendafyrirtækja gegn gjaldi. Sérstaða útleigustarfsemi felst einkum í að á milli starfsmannaleiga, leigustarfsmanna og notendafyrirtækja skapast þríhliða samband á þann hátt að ráðningarsambandið er á milli starfsmannaleigunnar og leigustarfsmannsins, en starfsmannaleigan veitir síðan notendafyrirtæki ráðstöfunarrétt yfir honum.

Ráðningarfyrikomulag leigustarfsmanna er óhefðbundið. Í því felst meðal annars að þeir starfa í raun fyrir tvo atvinnurekendur á meðan þeir eru í útleigu. Þá eru leigustarfsmenn oft stuttan tíma við vinnu í hverju notendafyrirtæki fyrir sig og flytjast gjarnan oft á milli vinnustaða. Í hefðbundnum ráðningarsamböndum lýtur starfsmaðurinn almennt stjórn þess vinnuveitanda sem greiðir honum launin. Leigustarfsmaðurinn fær hins vegar almennt greidd laun frá starfsmannaleigunni en stjórn verksins og boðvald flyst a.m.k. að miklu leyti til notendafyrirtækisins á meðan hann er í útleigu. Fyrir utan takmarkað vinnuöryggi eru vinnuvernd og laun oftast nefnd sem þeir þættir þar sem leigustarfsmenn séu hvað útsettastir fyrir mismunun.

Í ríkjum Evrópu var útleigustarfsemi víða bönnuð lengi vel ásamt starfsemi einkarekinna vinnumiðlana, enda litið svo á að vinnumiðlun ætti aðeins að vera í höndum hins opinbera. Þessi afstaða breyttist þó samhliða breytingum á vinnumarkaði þar sem aukin þörf var fyrir sveigjanleika og ný ráðningarform. Dómar Evrópudómstólsins sem og samþykkt ILO nr. 181 (1997), um einkareknar

vinnumiðlanir, hafa bæði mótað og endurspeglað þessa þróun. Útleigustarfsemi er nú heimiluð í öllum ríkjum Evrópu.

Þrátt fyrir mikla útbenslu í útleigustarfsemi er hlutfall leigustarfsmanna í ríkjum ESB í heildina lágt. Árið 2001 voru aðeins um 1,9% starfa í þessum ríkjum unnin á vegum starfsmannaleiga. Í ríkjum ESB er útleigustarfsemi enn algengust í iðnaði, einkum byggingariðnaði, en aukning hefur orðið í þjónustugreinum. Á Norðurlöndunum er útleigustarfsemi einnig algeng í heilbrigðisgeiranum.

Starfsmannaleigur eru til staðar á Íslandi, en útleigustarfsemi hér er takmarkaðri en almennt gerist í ríkjum Evrópu. Hér á landi eru starfandi starfsmannaleigur sem leigja út hjúkrunarfræðinga auk þess sem einhver útleigustarfsemi á sér stað í tengslum við atvinnumiðlun. Skortur er á tölulegum upplýsingum um innlendar starfsmannaleigur og fjölda starfsmanna á þeirra vegum.

Fjölgun virðist hafa orðið á að erlendir leigustarfsmenn komi hingað til lands eftir að hin nýju aðildarríki gengu inn í ESB, á grundvelli þjónustuviðskipta. Ekki liggja fyrir tölulegar upplýsingar um þetta efni hjá yfirvöldum vinnumála, né heldur aðrar áreiðanlegar tölulegar upplýsingar um fjölda erlendra leigustarfsmanna hér á landi. Samkvæmt lögum og reglugerð um útlendinga skulu fyrirtæki tilkynna Útlendingastofnun um starfsmenn sem koma hingað til lands til að veita þjónustu. Þessar upplýsingar ganga til Vinnumálastofnunar en ekki verður ráðið af þeim hverjir þeirra starfsmanna sem tilkynnt er um séu leigustarfsmenn.

Í ríkjum meginlands Evrópu er almennt nákvæm löggjöf um starfsmannaleigur og réttindi leigustarfsmanna. Á Norðurlöndunum gilda á hinn bóginn almennt takmarkaðar eða engar sérreglur um útleigustarfsemi, sbr. þó reglur í Noregi þar sem verulegar takmarkanir eru fyrir hendi í löggjöf.

Almennt má segja að löggjöf Evrópuríkjanna (ríkja ESB, þó ekki nýju aðildarríkjanna) sé tvíþætt. Annars vegar lýtur hún að starfsemi starfsmannaleiganna og hins vegar að réttarstöðu leigustarfsmanna. Reglur sem finna má í löggjöf Evrópuríkja (einkum á meginlandi Evrópu) og lúta að starfsemi starfsmannaleiga eru einkum eftirfarandi: (1) Skilyrði um starfsleyfi; (2) krafa um áreiðanleika í fjármálum eða fjárhagsábyrgð (til að geta fengið starfsleyfi); (3) opinbert eftirlit; (4) skilyrði í starfsleyfum, svo sem um hámarkstíma sem starfsmenn mega vera við störf í notendafyrirtæki; (5) mælt fyrir um aðkomu samtaka aðila á vinnumarkaði að leyfisveitingum og/eða eftirliti; (6) krafa um upplýsingagjöf til stjórnvalda, svo sem um notendafyrirtæki og fjölda starfsmanna eða samninga við notendafyrirtæki; (7) bann við að starfsmannaleigur stundi annars konar starfsemi af svipuðum toga, svo sem ráðningarþjónustu.

Helstu reglur sem finna má í löggjöf Evrópuríkja og varða réttindi leigustarfsmanna eru eftirfarandi: (1) ráðningarsamningar geta almennt verið ýmist tímabundnir eða ótímabundnir; (2) skilyrði um að starfsmenn hafi ákveðna launatryggingu milli útleigutímabila þegar þeir eru á ótímabundnum ráðningarsamningum; (3) bann lagt við að notendafyrirtækið leigi til sín starfsmenn sem ætlað er að koma í stað starfsmanna sem eru í verkfalli; (4) bann við að leigja

starfsmenn í stað starfsmanna sem sagt hefur verið upp af efnahagslegum ástæðum; (5) bann við að leigja starfsmenn til að vinna hættuleg störf (þessi regla gildir einnig hér á landi, sbr. reglugerð nr. 433/1997); (6) að fyrirtæki megi aðeins leigja til sín starfsmenn við tiltekna aðstæður, svo sem þegar vinnuálag eykst tímabundið, þegar störf eru tímabundin í eðli sínu, til árstíðabundinna starfa, til að koma atvinnulausum inn á vinnumarkaðinn, til að fylla upp í laus störf á meðan leitað er eftir starfsfólki o.fl.; (7) reglur um tímamörk fyrstu útleigu til tiltekins atvinnurekenda, frá 6 og upp í 18 mánuði; (8) reglur um heimild til framlengingar útleigutíma; (9) takmörkun á heimildum til útleigu starfsmanna í tilteknum atvinnugeirum, svo sem til starfa í opinberri stjórnslu; (10) krafa um upplýsingagjöf frá notendafyrirtækinu til stéttarféлага eða fulltrúa starfsmanna í notendafyrirtækinu um að leigja eigi starfsmann; (11) krafa um upplýsingagjöf frá starfsmannaleigu eða notendafyrirtæki til leigustarfsmanns við útleigu, svo sem um starfskjör eða starfsskilyrði.

Á árunum 1930–1970 var sett löggjöf í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð sem fól meðal annars í sér bann við útleigustarfsemi. Á 9. og 10. áratugnum var þessi starfsemi viðurkennd og tilhneiging hefur verið til að fækka sérreglum um þetta efni. Finnisk og sænsk löggjöf er með svipuðu sniði þar sem fáar sérreglur gilda um útleigustarfsemi en í Danmörku gilda engar slíkar sérreglur. Af löndunum fjórum hafa Norðmenn ítarlegastar reglur um útleigustarfsemi og hafa lagt tiltekna skyldur á notendafyrirtækin í vinnuverndarlöggjöf sinni. Leggja þeir áherslu á að fast starfssamband eigi að vera meginreglan í norskum vinnurétti og að ekki eigi að vera meira svigrúm fyrir útleigustarfsemi heldur en tímabundna ráðningarsamninga.

Hér á landi gildir ekki sérstök löggjöf um starfsmannaleigur. Starfsmannaleigur starfa eins og hver önnur fyrirtæki og eru ekki háðar sérstökum starfsleyfum sem slíkar. Leigustarfsmenn falla undir almenna vinnumarkaðslöggjöf eins og aðrir starfsmenn og eiga rétt á lágmarkskjörum samkvæmt kjarasamningum. Starfsmannaleigan er vinnuveitandi leigustarfsmannsins á grundvelli ráðningarsambandsins og ber almennt allar skyldur sem slík. Leigustarfsmaðurinn er almennt starfsmaður starfsmannaleigunnar og sækir almennt réttindi sín sem slíkur til hennar. Reglugerð nr. 433/1997, um ráðstafanir til að bæta öryggi og hollustuhætti starfsmanna í afleysingastarfi eða tímabundnu starfi, er eina dæmið um reglur hér á landi sem kveða beinlínis á um skyldur notendafyrirtækja gagnvart leigustarfsmönnum.

Erlendir leigustarfsmenn sem koma hingað til lands til starfa falla undir lög nr. 54/2001, um réttarstöðu starfsmanna sem starfa tímabundið á Íslandi á vegum erlendra fyrirtækja. Njóta þeir tiltekinn lágmarksréttinda samkvæmt lögunum, en þar falla undir helstu meginréttindi hérlendrar vinnulöggjafar, þ.á m. lágmarkskjör samkvæmt kjarasamningum og reglur um vinnuvernd. Leigustarfsmenn sem koma hingað til lands á vegum erlendra starfsmannaleiga eru almennt í ráðningarsambandi við þær en ekki notendafyrirtækin og fá meðal annars almennt greidd laun frá starfsmannaleigunum. Þetta hefur gert stéttarfélögum hér á landi, sem fylgja því eftir að lágmarkskjara samkvæmt kjarasamningum sé gætt, erfitt um vik við að gæta

réttinda erlendra leigustarfsmanna. Þá hefur sú upplýsingagjöf varðandi útleigustarfsemi sem gert er ráð fyrir að eigi sér stað milli vinnuálagfirvalda í ríkjum EES samkvæmt lögum nr. 54/2001, sbr. tilskipun nr. 96/71/EB, ekki virkað í framkvæmd.

Með bráðabirgðaákvæðum við lög um útlendinga, um atvinnuréttindi útlendinga og um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins, var gildistöku ákvæða um frjálsa för launafólks innan EES og ESB frestað fram til ársins 2006 gagnvart átta af tíu nýjum aðildarríkjum ESB og er möguleiki á frekari framlengingu þeirrar frestunar. Ekki var hins vegar heimild til að fresta gildistöku frelsis til þjónustuviðskipta. Vegna þessa hefur opnast leið fyrir starfsmannaleigur með staðfestu í nýju aðildarríkjunum til að senda leigustarfsmenn hingað til lands í atvinnuskyni án þess að þeir séu háðir kröfum um atvinnuleyfi.

Á grundvelli sérreglna skattalaga hefur yfirskattanefnd komist að þeirri niðurstöðu að Impregilo hafi stöðu launagreiðanda gagnvart erlendum leigustarfsmönnum í þjónustu þess. Af þeim úrskurði verður ekki dregin sú almenna ályktun að notendafyrirtæki teljist launagreiðandi/vinnuveitandi erlends leigustarfsmanns í skilningi annarrar löggjafar eða kjarasamninga. Verður í hverju tilviki að líta til þess hvaða skuldbindingar löggjöf leggur á notendafyrirtækið eða hvort það hefur tekið á sig skyldur gagnvart leigustarfsmönnum með kjarasamningum eða öðrum skuldbindandi gerningum.

Ýmsar evrópskar rannsóknir hafa sýnt að tilhneigingin sé sú að leigustarfsmenn fái lægri laun en aðrir starfsmenn, enda þótt ekki liggi fyrir óyggjandi tölfræðilegar niðurstöður um þetta efni. Í ríkjum Evrópu er víða að finna reglur sem mæla fyrir um jafnræði leigustarfsmanna til launa eða að laun skuli fylgja kjarasamningum. Í öðrum ríkjum, svo sem Danmörku og Svíþjóð, geymir löggjöf ekki ákvæði um jafnræði til launa en þessi regla felst á hinn bóginn þar í flestum kjarasamningum aðila vinnumarkaðarins.

Ekki liggja fyrir neinar tölfræðilegar upplýsingar hér á landi um hvort innlendir eða erlendir leigustarfsmenn njóti lægri launa en aðrir sambærilegir starfsmenn á vinnumarkaði. Verkalýðshreyfingin (ASÍ) hefur ítrekað bent á að laun erlendra starfsmanna séu vandamál og tilhneiging sé til að greiða þeim lægri laun en öðrum starfsmönnum. Erfitt sé fyrir stéttarfélögin að fylgja eftir kjarasamningum um lágmarkslaun gagnvart erlendum starfsmannaleigum. Afstaða atvinnurekenda (SA) er hins vegar sú að samkomulag ASÍ og SA um útlendinga á vinnumarkaði og þær lagabreytingar sem gerðar voru í framhaldi af því, sbr. nú 2. gr. laga nr. 55/1980, tryggi með fullnægjandi hætti að leigustarfsmenn njóti lágmarkskjara hér á landi.

Bæði innlendir og erlendir leigustarfsmenn eiga rétt á lágmarkslaunum samkvæmt kjarasamningum hér á landi, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980 og lög nr. 54/2001. Samkvæmt samkomulagi ASÍ og SA, um útlendinga á innlendum vinnumarkaði, hafa atvinnurekendur hér á landi tekist á hendur þær skyldur að afhenda trúnaðarmönnum stéttarfélaganna gögn um laun eða önnur starfskjör erlendra starfsmanna. Samráðsnefnd aðilanna sem fjallar um ágreining um kaup og kjör útlendinga getur jafnframt krafist

slíkra gagna. Með lagabreytingum árið 2004 var samningum aðildarsamtaka vinnumarkaðarins um málsmeðferð í ágreiningsmálum, meðal annars vegna starfskjara erlendra starfsmanna á íslenskum vinnumarkaði, fengið sama almenna gildi og samningar þeirra um laun og önnur starfskjör hafa, sbr. nú 2. gr. laga nr. 55/1980. Þá hefur verktakafyrirtækið Impregilo tekist á hendur ýmsar skuldbindingar á grundvelli virkjanasamnings og sérstakra samninga við stéttarfélög um launagreiðslur og launaútreikninga erlendra starfsmanna, þar á meðal leigustarfsmanna.

Takmarkaðar rannsóknir liggja fyrir um vinnuskilyrði leigustarfsmanna. Þó er almennt litið svo á að þeir séu útsettari fyrir lakari starfsskilyrði heldur en almennt gerist. Í ríkjum ESB virðist raunin almennt sú að meginábyrgðin á því að reglna á sviði vinnuverndar sé gætt gagnvart leigustarfsmönnum hvíli á notendafyrirtækinu.

Hér á landi liggja ekki fyrir opinberar upplýsingar um hvort tengsl séu á milli verri vinnuskilyrða en almennt gerist og útleigustarfsemi.

Í reglugerð nr. 433/1997, um ráðstafanir til að bæta öryggi og hollustuhætti starfsmanna í afleysingastarfi eða tímabundnu starfi, er mælt fyrir um tilteknar skyldur notendafyrirtækja gagnvart leigustarfsmönnum, einkum varðandi upplýsingagjöf. Þá er notendafyrirtæki óheimilt að láta leigustarfsmenn vinna „hættuleg störf“. Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum gera almennt ráð fyrir að notendafyrirtæki tryggi vinnuvernd leigustarfsmanna meðan þeir eru þar við störf. Ekki er þó alltaf skýrt hvar ábyrgð vinnuveitanda gagnvart leigustarfsmanni liggur samkvæmt lögum.

Í ríkjum Evrópu er almennt lítið um að fjallað sé sérstaklega um réttindi leigustarfsmanna í kjarasamningnum. Hefur reynslan sýnt að stéttarfélög eiga oft í vandkvæðum með að gæta hagsmuna leigustarfsmanna. Hér á landi hefur ekki verið fjallað sérstaklega um réttindi leigustarfsmanna í almennum kjarasamningum eða viðaukum við þá. Þá hafa stéttarfélög hér á landi hvorki gert sérstaka samninga við innlendar né erlendar starfsmannaleigur um kjör leigustarfsmanna. Hins vegar hafa verið gerðir sérstakir kjarasamningar vegna framkvæmda við Kárahnjúkavirkjun sem ná meðal annars til leigustarfsmanna, sbr. einkum svokallaðan virkjanasamning, um kaup og kjör við virkjunarframkvæmdir á vegum Landsvirkjunar.

Ekki hefur náðst samstaða um tilskipun um starfsmannaleigur á vettvangi ESB, né heldur hafa samtök aðila vinnumarkaðarins á Evrópuvísu náð samkomulagi um það efni.

Samþykkt ILO nr. 181 (1997), um einkareknar vinnumiðlunarskrifstofur, tekur meðal annars til útleigustarfsemi. Veitir samþykktin aðildarríkjum talsvert svigrúm um með hvaða hætti þau hrinda ákvæðum hennar í framkvæmd. Í samþykktinni er meðal annars tekið fram að aðildarríkin skuli ákveða hvernig skipta skuli ábyrgð á þeim réttindum sem leigustarfsmönnum skulu tryggð samkvæmt samþykktinni milli starfsmannaleigunnar annars vegar og notendafyrirtækisins hins vegar. Alls hafa 18 ríki fullgilt samþykktina, Finnland eitt Norðurlandapjóða.



## 9. Íslensk lög um starfsmannaleigur?

Greinargerð þessi byggist meðal annars á þeim forsendum að gagnlegt sé að líta til löggjafar nágrannaríkjanna og reynslu þeirra þegar metið er hvort rétt sé að setja löggjöf hér á landi um starfsmannaleigur. Hér verður þó að setja þann fyrirvara að löggjöf um starfsmannaleigur gefur ekki fullkomna mynd af réttarstöðunni í einhverju tilteknu ríki, þar sem önnur löggjöf, kjarasamningar og til dæmis siðareglur samtaka starfsmannaleiga skipta einnig miklu máli þegar fjallað er um réttarstöðu starfsmannaleiga og leigustarfsmanna.

Ef litið er til nágrannaríkja okkar á Norðurlöndunum virðist réttarástandið vera tiltölulega sambærilegt hér á landi og í Danmörku. Hvorki hér eða í Danmörku gildir sérstök löggjöf um útleigustarfsemi. Í báðum ríkjunum er vinnulöggjöf sveigjanleg og kjarasamningar samtaka aðila vinnumarkaðsins hafa mikla þýðingu. Eitt mikilvægt atriði sem skilur á milli er á hinn bóginn að hér á landi hafa kjarasamningar um lágmarkskjör launafólks almennt gildi á grundvelli laga nr. 55/1980, en í Danmörku hafa kjarasamningar ekki slíkt almennt gildi sem lágmarkskjör á vinnumarkaði. Að því leyti ætti réttarstaða leigustarfsmanna að vera betri hér á landi. Á hinn bóginn er útleigustarfsemi rótgrónari í Danmörku heldur en á Íslandi.

Hér á landi standa stjórnvöld frammi fyrir ýmsum kostum varðandi mögulega lagasetningu um útleigustarfsemi. Mikilvægt er við þá skoðun að hafa í huga að starfsmannaleigur hér á landi eru afar fáar og að miðað við þær upplýsingar sem aflað hefur verið hjá stjórnvöldum og stærstu samtökum aðila vinnumarkaðarins verður ekki greint að sérstök vandamál hafi tengst starfsemi þeirra umfram það sem almennt gerist á vinnumarkaði. Þau vandamál sem verkalýðshreyfingin hefur einkum bent á lúta að erfiðleikum við að fylgja eftir þeim lágmarkskjörum kjarasamninga sem leigustarfsmenn sem koma hingað til lands á vegum erlendra starfsmannaleiga eiga rétt á lögum samkvæmt, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980. Erfitt er að gera sér grein fyrir hvort nægilega sé tekið á þessu vandamáli í samkomulagi SA og ASÍ frá 7. mars 2004 sem veitt var almennt gildi með 2. gr. laga nr. 55/1980, sbr. lög nr. 145/2002, enda virðast sammingsaðilarnir ekki einhuga um það efni. Þó verður að hafa í huga að með því samkomulagi tókust atvinnurekendur (notendafyrirtæki) á hendur verulegar skyldur að því er snertir upplýsingagjöf varðandi laun eða önnur starfskjör erlendra starfsmanna, þar á meðal leigustarfsmanna, sem ætti að auðvelda réttindagæslu stéttarfélaganna, sbr. einnig ákvæði samkomulagsins um málsmeðferð og úrlausn samráðsnefndar aðilanna. Ef þetta yrði ekki talið nægilegt mætti hugsa sér einhverja lausn sem varðar upplýsingaskyldu af hálfu atvinnurekenda, til dæmis að setja ákvæði í lög nr. 55/1980 um að notendafyrirtækjum sem hafa leigustarfsmenn í sinni þjónustu beri skylda til að veita stéttarfélögum upplýsingar um laun og önnur starfskjör þeirra.

Hér að framan hefur einnig verið fjallað nokkuð um vinnuvernd leigustarfsmanna. Þar sem oft getur verið óskýrt hver beri ábyrgð vinnuveitanda gagnvart leigustarfsmönnum er mikilvægt að hugað verði að því að þeir njóti lögbundinna réttinda á þessu sviði. Þar gegna stéttarfélögin mikilvægu hlutverki en meginábyrgðin liggur hjá yfirvöldum vinnuverndarmála. Þar hlýtur fyrsta skrefið að vera að

Vinnueftirlit ríkisins fái í hendur upplýsingar um þá leigustarfsmenn sem eru hér á landi og þau fyrirtæki þar sem þeir starfa. Þá kann að vera möguleiki að skýra nánar í lögum nr. 46/1980 hvar vinnuveitendaábyrgðin liggur gagnvart leigustarfsmönnum.

Ekki verður tekin afstaða til þess hér hvort eða með hvaða hætti rétt sé að setja sérstök lög um starfsmannaleigur hér á landi, enda fyrst og fremst um lagapólitíska spurningu að ræða. Helstu kostirnir sem virðast vera fyrir hendi í því sambandi eru eftirfarandi:

1. Ekki verði sett sérstök lög um starfsmannaleigur og engar sérstakar lagabreytingar gerðar.
2. Sett verði ítarleg löggjöf um starfsmannaleigur, sem taki bæði til heimildar til að reka slíka starfsemi og til réttinda leigustarfsmanna, líkt og í löndum meginlands Evrópu.
3. Farinn verði einhvers konar millivegur, annað hvort með sérstakri löggjöf um útleigustarfsemi eða með því að setja ákvæði sem taka sérstaklega til útleigustarfsemi/skyldna notendafyrirtækja í þegar gildandi löggjöf.

Ef fyrsti kosturinn er valinn, þ.e. að aðhafast ekkert mun almenn vinnulöggjöf gilda áfram um réttindi leigustarfsmanna og starfsmannaleigur hér á landi munu sem fyrir starfa í því lagaumhverfi sem gildir almennt um fyrirtæki.

Verði annar kosturinn valinn, þ.e. að setja ítarlega löggjöf um starfsmannaleigur, mundi það a.m.k. fela í sér verulegar takmarkanir á heimildum til starfrækslu starfsmannaleiga annars vegar og ítarleg ákvæði um réttindi leigustarfsmanna hins vegar. Ljóst er að ef til slíkrar lagasetningar kemur verður að undirbyggja hana vandlega þannig að hún fari ekki í bága við grundvallarréttindi, sbr. einkum atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrár, eða ákvæði EES-samningsins um frelsi til að veita þjónustu yfir landamæri.<sup>71</sup>

Einhvers konar millileið sem fæli í sér að sett verði ákvæði sem þykja brýn til að taka á útleigustarfsemi og réttindum leigustarfsmanna/skyldum notendafyrirtækja, án þess að sá sveigjanleiki sem einkennir innlendan vinnumarkað verði skertur að nokkru marki, er einnig valkostur sem kemur til greina. Hér verður einnig að setja þann fyrirvara sem fram kemur hér að framan og lýtur einkum að atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrár og ákvæðum EES-samningsins um frelsi til að veita þjónustu yfir landamæri.

<sup>71</sup> Reglurnar um frelsi til þjónustuviðskipta, sbr. 36. gr. EES-samningsins (49. gr. RS), eiga við þegar starfsmannaleigur með staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu senda leigustarfsmenn hingað til lands til starfa. Reglur sem fela í sér takmarkanir á réttinum til þjónustuviðskipta verða að uppfylla þau skilyrði að vera í þágu almannahagsmuna og nauðsynlegar til verndar því launafólki sem þær varða. Sjá til dæmis dóma Evrópudómstólsins í málum *Aarblade*, C-369/96 og C-376/96 ECR 1999 I-8453 og *Mazzoleni*, C-165/98 2001, ECR I-2189.