

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 19. maí 2017

Efni: Umsögn um breytingu á lögum nr. 45/2007, um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra og fleiri lögum (eftirlit á vinnumarkaði, EES-mál).

Meginefni frumvarpsins

Frumvarpinu er ætlað að gera breytingar á ýmsum lögum á sviði vinnuréttar, vinnuverndar og atvinnuréttinda útlendinga. Samtök atvinnulífsins eru að mestu sammála þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu en leggja í þessari umsögn áherslu á tvennt:

I. Innleiðing tilskipunar ESB 2014/67. Aðilar vinnumarkaðarins hafa ásamt stjórnvöldum lagt mat á mismunandi leiðir sem tilskipun gefur kost á til að bæta réttarstöðu útsendra starfsmanna sem sendir eru til Íslands til að veita þjónustu. Tillögur ráðuneytisins um samábyrgð á launum útsendra starfsmanna byggja á samkomulagi SA og ASÍ og ganga mun lengra en tilskipunin gerir kröfu um og lengra en flest önnur lönd hafa innleitt.

II. Ákvæði frumvarpsins um hækkun dagsektarákvæða og innleiðingu stjórnvaldssekta eru í litlu samræmi við aðra löggjöf þar sem sambærileg ákvæði er að finna. Þau eru ekki í nægilegri tengingu við þau brot sem þeim er ætlað bregðast við.

I. Breytingar á lögum nr. 45/2007 um útsenda starfsmenn

Frumvarpið felur í sér umfangsmiklar breytingar á reglum um útsenda starfsmenn en með þeim er innleidd tilskipun ESB 2014/67 um útsenda starfsmenn.

Helsta álitamálið við innleiðingu tilskipunarinnar var með hvaða hætti innleiða ætti 12. gr. tilskipunarinnar um subcontracting liability, þ.e. ábyrgð vegna undirverktaka. Þar kemur fram í 1. mgr. að aðildarríkin **megi** grípa til aðgerða til að tryggja

that in subcontracting chains the contractor of which the employer (service provider) ... is a direct subcontractor can, in addition to or in place of the employer, be held liable by the posted worker with respect to any outstanding net remuneration corresponding to the minimum rates of pay...

Í 1. málsgrein er með öðrum orðum einungis gert ráð fyrir ábyrgð gagnvart starfsmönnum undirverktaka sem er í beinu samningssambandi við verktaka. „Keðjan“ er því einungis milli tveggja fyrirtækja.

Í 2. mgr. sömu greinar er sérstaklega vísað til byggingastarfsemi, eins og hún er skilgreind í viðauka tilskipunar 96/71 (all building work relating to the construction, repair, upkeep, alteration or demolition of buildings) og **skulu** þá aðildarríkin grípa til aðgerða

ensuring that in subcontracting chains, posted workers can hold the contractor of which the employer is a direct subcontractor liable, in addition to or in place of the employer, for the respect of the posted workers' rights referred to in paragraph 1 of this Article.

Einnig í 2. málsgrein takmarkast ábyrgðin við beint samningssamband milli undirverktaka og verktaka.

Heimilt er skv. 5. mgr. 12. gr. að undanþiggja þau fyrirtæki sem hafa *undertaken due diligence obligations as defined by national law.*

Aðildarríkin geta einnig skv. 6. mgr. 12. gr. farið aðrar leiðir til að ná markmiðum tilskipunarinnar:

Instead of the liability rules referred to in paragraph 2, Member States may take other appropriate enforcement measures, in accordance with Union and national law and/or practice, which enable, in a direct subcontracting relationship, effective and proportionate sanctions against the contractor, to tackle fraud and abuse in situations when workers have difficulties in obtaining their rights.

Innleiðing 12. gr. tilskipunarinnar á hinum Norðurlöndunum

Mismunandi leiðir hafa verið farnar á Norðurlöndunum við innleiðingu 12. gr. tilskipunarinnar. Noregur er eina landið sem lögfest hefur keðjuábyrgð en hin löndin hafa farið aðrar leiðir.

Danmörk

Í Danmörku var sú leið farin að stofna sérstakan ábyrgðarsjóð sem allir launagreiðendur greiða iðgjald til, jafnt á almennum sem opinberum vinnumarkaði. Honum er ætlað að greiða vangoldin lágmarkslaun útsendra starfsmanna. Forsenda greiðslu úr sjóðnum er m.a. að vinnuveitandi starfsmannsins (erlenda fyrirtækið) hafi gert kjarasamning í Danmörku. Þar í landi eru atvinnurekendur ekki bundnir af kjarasamningum aðila vinnumarkaðarins nema þeir eigi beina aðild að hlutaðeigandi vinnuveitendasamtökum eða gert kjarasamning við stéttarfélag um að hlíta þeim kjarasamningum.

Svíþjóð

Í Svíþjóð hefur reynst erfitt að ná samstöðu um hvaða leið sé heppilegust til að innleiða tilskipun 2014/67. Svíþjóð á það sameiginlegt með Danmörku að atvinnurekendur eru ekki bundnir af kjarasamningum nema með aðild að samtökum vinnuveitenda eða beinni aðild að kjarasamningi. Byggingamenn og fyrirtæki í byggingariðnaði náðu samkomulagi 2014 um stofnun sjóðs sem fyrirtækin greiða iðgjald til og er ætlað að greiða kröfur vegna vangoldinna launa starfsmanna undirverktaka í byggingariðnaði.

Frumvarp liggur fyrir um keðjuábyrgð vegna útsendra starfsmanna í byggingastarfsemi og mannvirkjagerð. Það hefur ekki verið afgreitt. Frumvarpið sem hér er til umfjöllunar tekur að ýmsu leyti mið af því frumvarpi, m.a. hvað varðar afmörkun atvinnugreina og lengd ábyrgðartíma.

Noregur

Í Noregi hefur frá árinu 2010 gilt ákvæði um í „allmenngjöringsloven“ um samábyrgð á launum. Ábyrgðin nær þ.a.l. einungis til þeirra starfsgreina sem sérstök nefnd (tariffnemnda) hefur ákveðið að fella skuli undir lögin og takmarkast einnig við fyrirtæki í atvinnurekstri. Ríkið og sveitarfélög eru þannig undanþegin sem og verkkaupar. Réttur starfsmanns er takmarkaður við lágmarkslaun sem gjaldfallið hafa innan þriggja mánaða frá því krafa kom fram.

Finnland

Finnland hefur hvorki innleitt keðjuábyrgð né stofnað sjóð. Þess í stað er fyrirtækjum, sem gera samninga við erlenda þjónustuveitendur, gert að framkvæma „due diligence“ könnun.

Samábyrgð á launum / keðjuábyrgð

Það var álit aðila vinnumarkaðarins að besta leiðin fyrir íslenska vinnumarkaðsmódelið væri samábyrgð á launum. Notendafyrirtæki (íslenskt eða erlent) sem gerir þjónustusamning við fyrirtæki í skilningi laga nr. 45/2007 (sem er ávallt erlent) beri ábyrgð á vangoldnum launum þeirra útsendu starfsmanna sem sendir eru til Íslands á grundvelli þessa samnings, jafnvel þótt ekkert samnings samband sé á milli upphaflega notendafyrirtækisins og þess fyrirtækis sem sendir starfsmenn sína til Íslands.

Með þessari tillögu er gengið töluvert lengra en tilskipun 2014/67 gerir kröfu um en einnig eru ákvæði í frumvarpinu sem eiga að koma í veg fyrir sniðgöngu þessara reglna.

Val á starfsgreinum vegna keðjuábyrgðar

Eðli máls samkvæmt felur innleiðing tilskipunar 2014/67 í sér að keðjuábyrgð nær til launa útsendra starfsmanna fyrirtækja sem hafa staðfestu í öðru EES landi. Hún nær því einungis til lítils hluta þeirra erlendu starfsmanna sem starfa á Íslandi, enda eru flestir erlendir starfsmenn í beinu ráðningarsambandi við íslensk fyrirtæki.

Þegar litið er til þeirra ágreiningsmála sem upp hafa komið hjá Vinnumálastofnun og stéttarfélagunum vegna útsendra starfsmanna þá afmarkast þau við byggingastarfsemi. Aðilar vinnumarkaðarins töldu þó rétt að ábyrgðin næði einnig til mannvirkjagerðar, enda koma erlend fyrirtæki gjarnan að stærri mannvirkjagerð, s.s. gangagerð.

Aðilar vinnumarkaðarins hafa sammælt um að fylgjast vel með þróun mála og verði talin þörf á að fjölga atvinnugreinum sem undir keðjuábyrgð falla þá muni þeir sameiginlega leggja til breytingar.

Af hverju sérreglur um útsenda starfsmenn?

ESB hefur talið að útsendir starfsmenn séu í sérstakri hættu að njóta ekki þeirra lágmarkskjara sem þeir eiga rétt á í því landi er þeir starfa. Þeir séu í mun meiri hættu en þeir launamenn sem eru í beinu ráðningarsambandi við fyrirtæki í sama landi. Þessi munur á aðstöðu réttlæti sérstakar aðgerðir til að bæta stöðu útsendra starfsmanna.

Þegar litið er til innlendra og erlendra starfsmanna íslenskra fyrirtækja, þ.m.t. íslenskra starfsmannaleiga, þá eiga verkamenn og iðnaðarmenn nær undantekningalaust aðild að stéttarfélögum sem gæta að réttindum þeirra og sækja vangreidd laun ef við á. Við gjaldþrot geta launamenn beint kröfum að Ábyrgðasjóði launa. Mun erfiðara er að fylgjast með því að erlent fyrirtæki greiði íslensk laun í heimalandinu.

Ljóst er að með keðjuábyrgð vegna launa útsendra starfsmanna munu notendafyrirtæki grípa til ýmissa aðgerða til að tryggja stöðu sína, m.a. halda eftir greiðslum til verktaka lengur en almennt gerist í dag og gera kröfum um að verktryggingar nái einnig til vangoldinna launa að hálfu hlutaðeigandi verktaka eða undirverktaka hans. Þetta mun leiða til aukins kostnaðar í verkum en er talið réttlæt看legt vegna þeirra hagsmuna sem í húfi eru.

Að sama skapi má vera ljóst að innleiðing almennrar keðjuábyrgðar vegna launamanna á vinnumarkaði, án þess að fyrir því séu sterk efnisrök, mun leiða til kostnaðra sem neytendur munu á endanum bera. SA telja að aðstæður á innlendum vinnumarkaði kalli ekki á slíka ábyrgð.

Gildistaka keðjuábyrgðar

Nýjar reglur um keðjuábyrgð ná til þeirra samninga sem notendafyrirtæki gerir við erlent fyrirtæki eftir gildistöku laganna. Þar sem fáar vikur eru liðnar frá því frumvarpið kom fram þá hefur lítil tími gefist fyrir verktaka að kynna sér tillögur um nýjar og flóknar reglur um keðjuábyrgð. Mælt er til þess að Alþingi veiti hlutaðeigandi fyrirtækjum eitthvað svigrúm til að hrinda nýjum reglum í framkvæmd, m.a. til að ákveða verklag til að draga úr áhættu. Gildistöku greina 12 og 12 a verði því frestað a.m.k. til 1. júlí nk.

Næstu skref

Töluverð umræða hefur verið um nýjar reglur Reykjavíkurborgar og Landsvirkjunar og almenn ánægja með frumkvæði þessara aðila. Vert er þó að benda á að þessir aðilar, sem verkkaupar, bera sjálfir enga ábyrgð á vangreiddum launum til starfsmanna verktaka. Frumvarpið sem hér er til umfjöllunar breytir ekki þeirri stöðu. Ef gera á breytingar á skyldum verkkaupa er nærtækast að byrja á lögum um opinber innkaup. Við þinglega meðferð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 120/2016 um opinber innkaup var í fjárlaganefnd unnið að tillögu um heimild verkkaupa til að ráðstafa greiðslum fram hjá aðalverktaka. Því miður vannst ekki tími til að útfæra ákvæðið á ásættanlega hátt og var það fellt út eftir 2. umræðu. Rétt er að skoða hvort ekki sér rétt að kveða á um skyldu opinberra verkkaupa til að halda eftir greiðslum til aðalverktaka sinna, brjóti þeir

sannanlega samninga gagnvart launamönnum, undirverktökum eða birgjum. Opinber verkkaupi geti borið skaðabótaábyrgð vanræki hann þessa skyldu sína. Ef auka á skyldur verkkaupa er nærtækast fyrir Alþingi að halda áfram þeirri vinnu sem hafin var vegna opinberra innkaupa.

II. Dagsektir og stjórnvaldssektir

Í 19., 35., 40. og 58. grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á dagsektarákvæðum laga um útsenda starfsmenn nr. 45/2007, starfsmannaleigur nr. 139/2005, vinnustaðaskírteini nr. 42/2010 og vinnuverndarlögum nr. 46/1980. Í öllum tilvikum er lagt til að dagsektir geti numið allt að 1 milljón króna. Í dag er hámark dagsekta kr. 100 þús. Rökstuðningur í athugasemdum með frumvarpinu er á þá leið að hækkunin sé „til samræmis við fjárhæð dagsekta skv. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.“ Engin úttekt hefur verið gerð á því hvort núgildandi dagsektarákvæði hafi ekki skilað tilgangi sínum. Að mati SA eru þessar tillögur ráðuneytisins ekki nægilega vel unnar og órökstuddar og eðlilegt að velferðarnefnd meti hvort að tífoldun sektarfjárhæða sé réttlætanleg.

Sú meginregla gildir að refsing verði ekki gerð nema að ákvörðun dómstóla. Í 23. og 37. grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um útsenda starfsmenn nr. 45/2007 og starfsmannaleigur nr. 139/2005. Innleidd eru ný ákvæði um stjórnvaldssektir og geta þær numið allt að 5 milljónum. Þegar litið er til sekta sem ákvarðaðar eru af dómstólum er ljóst að hér er stjórnvaldi veitt heimild til að ákvarða mjög háar sektir. Stjórnvaldi ætti ekki að vera heimilt að ákvarða hærri sekt en gera má ráð yfir að dómstólar munu dæma í sambærilegum málum en engin úttekt er í frumvarpinu á sektarákvörðunum dómstóla. SA telja að velferðarnefnd meti hvort svo há sektarheimild sé réttlætanleg.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Ragnar Arnason, hdl.,
forstöðumaður vinnumarkaðssviðs