



Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 30.04.2024
Tilvísun: 202404-0224

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samstarfs og eftirlits á vinnumarkaði (909. mál – 154. löggj.þing) – Umsögn ASÍ

I.

ASÍ styður frumvarpið í þeirri mynd sem það er nú lagt fram enda var viðhaft samráð á vinnslustigi málsins í Félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Líkt og fram kemur í frumvarpinu á þetta mál sér langan aðdraganda, nánar tiltekið allt aftur til 2018. Hæst ber *skýrsla samstarfshóps um félagsleg undirboð og brotastarfsemi á vinnumarkaði* sem rann á gættu inn þær tillögur og álitamál sem koma til skoðunar.¹

II.

Margt hefur verið ritað og rætt um hið íslenska vinnumarkaðsmódel. Það er í öllum aðalatriðum mjög líkt því sem gengur og gerist á hinum Norðurlöndunum. Það byggir á því að vinnumarkaðurinn sé vel skipulagður og að svokallaðir aðilar vinnumarkaðarins hafi með sér mikið og virkt samstarf um allt það sem lýtur að sameiginlegum hagsmunum að því marki sem þá er að finna. Stjórnvöld verða svo eðli málsins skv. að axla ábyrgð líka sem og alla jafna er gert og þá verður til hið þríhliða samstarf sem er sérstaklega mikilvægt hvað varðar eftirlit á vinnumarkaði og baráttuna gegn brotastarfsemi.

Breytingar hafa orðið á samsetningu vinnumarkaðarins undanfarin ár sem að mati ASÍ kalla á það að hlutverk stjórnvalda verði skýrt enn frekar og er þetta frumvarp liður í að svo sé gert.

III.

Staðan á íslenskum vinnumarkaði í dag er um margt ágæt. Hins vegar er þó hluti launafólks sem lendir

¹ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/01/31/Skyrsla-samstarfshops-um-undirbod-og-brotastarfsemi-a-innlendum-vinumarkadi/>



Í því að njóta ekki kjarasamningsbundinna réttinda² og eins einstaklingar sem lenda í þeim mun verri málum eins og grófri misneytingu og/eða vinnumansali. Að mati ASÍ er það algjörlega óásættanlegt að slíkt sé að gerast og nauðsynlegt að allt sé skoðað með það að markmiði að uppræta slíka starfsemi. Áhyggjur ASÍ og stéttarfélaganna lúta fyrst og fremst að stöðu erlendra ríkisborgara sem koma til Íslands og vinna á tímabundnum atvinnuleyfum en vissulega er þó ennþá svo að berskjaldaðir hópar á vinnumarkaði eru útsettastir fyrir brotastarfsemi og misneytingu, fyrst og fremst ungt fólk og aðflutt launafólk.

Almennt séð telur ASÍ að töluvert þurfi að bæta það kerfi sem nú er í gildi um atvinnuréttindi fólks frá löndum utan EES. Vísbendingar úr vinnustaðaeftirliti ASÍ og stéttarfélaganna gefa tilefni til að hafa áhyggjur af stöðu þessa hóps á íslenskum vinnumarkaði og verstu misneytingarmálin sem koma inn á borð ASÍ snúa oftast en ekki að svokölluðum *þriðja ríkis borgurum* sem starfa hér á landi á tímabundnu atvinnuleyfi.

Að mati ASÍ er galli núverandi kerfis ekki síst sá að það setur einstaklinga í afar berskjaldaða stöðu gagnvart atvinnurekanda. Einstaklingar frá *þriðja ríki* sem dvelja hér á grundvelli atvinnu eiga á hættu að vera vísað úr landi ef þeir missa vinnuna og eru í sumum tilfellum líklegri til að sætta sig við slæmar aðstæður þar sem jafnvel slæmar aðstæður geta verið skárri en aðstæðurnar sem fólk kemur úr í heimalandinu. Í þeim málum er varða alvarlega misneytingu *þriðja ríkis borgara* sem hafa komið á borð ASÍ undanfarin misseri hefur atvinnurekandi nánast undantekningarlaust beitt hótunum um brottvísun gagnvart þolendunum. Hótunum er beitt til þess að kúga og tryggja vald yfir einstaklingunum. Þolendurnir búa því við þann ótta að ef þau leiti réttar síns muni þau missa atvinnu- og þar með dvalarleyfi sitt.

ASÍ geldur varhug við því að reisa háar girðingar fyrir atvinnuþátttöku einstakra hópa en slíkt getur þrýst fólki út á ólöglegan vinnumarkað þar sem það er sérstaklega útsett fyrir misneytingu og mansali. Vísbendingar, meðal annars úr vinnustaðaeftirliti ASÍ og stéttarfélaganna, benda til þess að raunveruleg atvinnuþátttaka úr hópi *þriðja ríkis borgara*, sem hér dvelur nú þegar, sé meiri en opinberar tölur gefa til kynna. Erfitt getur verið að vinda ofan af því þegar fólk er komið á ólöglegan vinnumarkað til að byrja með. Í þessu samhengi vísast í ályktun miðstjórnar ASÍ frá 23. mars sl.³

Með vísan í allt framangreint og í ljósi atburða undanfarinna vikna varðandi meint vinnumansalsmál hefur ASÍ sett fram ýmsar fram eftirfarandi tillögur sem lúta að bættu kerfi er varðar atvinnuréttindi útlendinga:

- Tryggja þarf að stéttarfélag fái upplýsingar um nöfn þeirra sem hingað koma utan EES að vinna sem og nöfn þeirra atvinnurekanda og starfsstöðvar. Tilkynningarskyldan um slíkt þarf að mati undirritaðra að vera til viðeigandi stjórnvalds sem aftur svo miðlar upplýsingum til hlutaðeigandi stéttarfélags. – hægt að útfæra með samkomulagi eftirlitsaðila sbr. fyrirliggjandi frumvarp.
- Viðeigandi stjórnvald þarf að hafa fullnægjandi og skýrar vald- og þvingunarheimildir til að geta beitt sér. Nærtækast hvað það varðar er að líta til skýrra vald- og eftirlitsheimilda sem Vinnuálastofnun hefur á grundvelli *laga nr. 45/2007 um útsenda starfsmenn* annars vegar og *laga nr. 139/2005 um starfsmannaleigur* hins vegar. Umræddar heimildir byggja á þeirri

² <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/almennar-frettir/islenskur-vinumarkadur-2023-sergreining-vorðu-rannsóknarstofnunar-vinumarkadarins/>

³ <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/almennar-frettir/alyktun-midstjornar-asi-um-mottoku-flotta-folks-og-leyfi-til-ad-vinna/>



staðreynd að verndarandlag laganna eru einstaklingar sem eru í veikri stöðu á íslenskum vinnumarkaði og vart hægt að treysta á að lausn á málum sem upp komi byggist á vinnu stéttarfélags á grundvelli umboðs frá viðkomandi. Sjónarmið sem að mati ASÍ eiga algjörlega við um fólk sem kemur hingað til lands að vinna á tímabundnu leyfi, sérstaklega einstaklingar sem koma frá löndum sem eru í mun verri efnahagslegri stöðu en Ísland.

- Viðeigandi stjórnvald þarf að skýrar heimildir til að fjarlægja einstaklinga úr slæmu ráðningarsambandi, eftir atvikum bæta þeim upp vinnutap og í kjölfarið tryggja þeim aðstoð við að finna nýja vinnu, eftir atvikum húsnæði og að tryggt verði að viðkomandi sé örugg/öruggur um óumdeilda vernd og stuðning frá hinu opinbera við að komast úr mansali, t.a.m. með útgáfu ótímabundins dvalarleyfis.
- Skoðað verði alvarlega hvort að svokallaðar „whistleblower“-reglur geti átt við. Það er að einstaklingur sem er hér á landi á tímabundnu atvinnuleyfi segir til atvinnurekanda sem er að brjóta á honum verði t.a.m. tryggt ótímabundið atvinnuleyfi. Sjá hér líka í samhengi við framangreindan punkt og raunverulega vernd fyrir brotþola.
- Viðeigandi stjórnvald fái skýrar heimildir til að leggja mat á þann atvinnurekanda sem utan EES borgarinn starfar hjá og jafnframt heimild til að útiloka tiltekna atvinnurekendur frá því að ráða til sín borgara utan EES. Í samhengi við þetta mætti jafnframt skoða að einhvers konar hæfisreglur sem taki mið af rekstrarstöðu, viðskiptasögu og slíku geti átt við um heimild til að ráða einstaklinga utan EES til vinnu. Hvað þetta varðar er hægt að horfa til hæfisreglna sem finna má í *lögum um opinber innkaup nr. 152/2016* (VI. kafli) – Hér skiptir líka miklu máli að tekið sé á í samkomulagi eftirlitsaðila sbr. fyrirbyggjandi frumvarp.
- Atvinnurekandi skili upplýsingum til viðeigandi stjórnvalds ef hann er sjálfur eða tengdur aðili leigusali launamanns sem kemur utan EES.
- Svokölluð *umbóttunarleyfi* sbr. 75. og 76. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga, þ.e. til handa útlendingum sem eru þolendur mansals verði rækilega endurskoðuð með það að markmiði að möguleikar brotþola til ótímabundins dvalarleyfis og/eða fjölskyldusameiningar verði ekki lakari en þeir möguleikar voru áður en upp komst um mansalsmál. Að mati ASÍ er það óásættanlegt og í raun skaðlegt að slík leyfi geti ekki verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis.

IV.

Hvað varðar fleiri þætti tengda baráttuna gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði þá er mjög hagnýtt að horfa í kringum okkar og eins draga lærdóm af því hvað virkar þó svo að staðan sé þannig að engar töfralausnir séu til. ASÍ hefur mikið fjallað undanfarin ár um annars vegar *févíti* til handa launafólki sem brotið er á og hins vegar um gildi og mikilvægi svokallaðra *keðjuábyrgðarreglna* eða reglna sem kveða á um víðtækari ábyrgð en alla jafna gildir. Að mati ASÍ hafa *keðjuábyrgðarreglur* þær sem settar hafa verið í *lögum um opinber innkaup*, *lögum um útsenda starfsmenn* og *lögum um starfsmannaleigur* sannað gildi sitt þó svo að betur megi ef duga skal. Væntanlega mun umræða um framangreint vera áberandi í samstarfsnefnd og stefnumótun þeirri sem fjallað er um í 1. gr. frumvarpsins sem hér er til umfjöllunar en þetta er víðtæk umræða sem þarf að taka á víðari grunni en eingöngu þar. ASÍ hefur margoft skorað á stjórnvöld og ítrekar það hér og nú að teknar verði upp víðtækari ábyrgðarreglur og févítisreglur.

V.

Í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar bindur ASÍ fyrst og fremst miklar vonir við 1. og 2. gr.



frumvarpsins, þ.e. lögbindingu og formfestingu samstarfsnefndar gegn brotastarfsemi annars vegar og samstarfsvettvangs eftirlitsaðila hins vegar. Ákvæðin eru þó þannig úr garði gerð að ef ekki fylgir alvara og metnaður hjá þeim aðilum sem pólitíska forystu hafa í samfélaginu er hætta á að metnaðarfull áform verði að innantómum fundum sem hafa takmarkað raunverulegt gildi. Lögfesting vettvangsins og samstarfsins er eitt en fjármagn og metnaður verður að fylgja. Vissulega er ekki hægt að tryggja að svo verði í lagatexta en ASÍ skorar á Alþingi sem og ráðamenn að tryggja vettvangurinn fá nægilega mikið fjármagn til að virka sem skyldi.

Vert er að fjalla sérstaklega um samstarfsvettvang eftirlitsaðila sbr. c-lið 1. gr. frumvarpsins. Að mati ASÍ er virkur og góður samstarfsvettvangur að þessu leyti til sá biti sem vantað hefur í púslíð þegar kemur að hinu íslensku vinnumarkaðsmódeli. Stofnanir og aðilar hafa verið of mikið í sínu horni og skort hefur ábyrgð og heildarsýn í eftirliti svo vel megi vera. Einsýnt er að mati ASÍ að utanumhald og vinna í kringum samstarfsvettvanginn kalli á a.m.k. eitt stöðugildi en reynslan sýnir að sé stofnunum færð ný verkefni án fjármagns og nægilegs fjölda starfsfólks að árangurinn verði takmarkaður. Mest af reglubundnu vettvangseftirliti á íslenskum vinnumarkaði er nú í höndum vinnustaðaeftirlits ASÍ og stéttarfélaganna. ASÍ krefst þess að stjórnvöld axli hið minnsta þá ábyrgð að búa um samstarfsnefndina með almennilegum hætti. Viðbúið er jafnframt að störf samstarfsvettvangsins muni skarast verulega á við aðra starfshópa sem með einum eða öðrum hætti fjalla um málefni vinnumarkaðarins en um áralangt skeið hafa stjórnvöld ekki axlað nægilega ábyrgð á áskorunum tengdum vinnumansali og alvarlegum misneytingarmálum sem því miður hafa komið upp. ASÍ telur að samstarfsvettvangurinn verði að hefja samstarf við aðila sem sinna félagsþjónustu eins og t.d. sveitarfélög enda til lítills að sinna eftirliti og uppræta alvarleg mál ef það kerfi sem grípur aðila sem brjótast út úr erfiðum aðstæðum er takmarkað eða ekki til staðar. Í tengslum við framangreint telur ASÍ nauðsynlegt að stjórnvöld axli ábyrgð og tryggi eftirfarandi aðgerðir:

- Það er algjörlega nauðsynlegt að samhæfing í mansalsmálum, sem nú er á borði Bjarkarhlíðar, sé tryggð að fullu og til frambúðar og fjármagn fylgi því verkefni. Mansalsmálum mun ekki fækka á næstu árum og líklegast mun þeim fjölga. Það þarf a.m.k. heilt stöðugildi til að sinna samhæfingu í þjónustu við þolendur.
- Líkt og fjallað er um í þriðju úttekt evrópska sérfræðingahópsins GRETA⁴, sem kom út í október 2023, er brýn þörf á húsnæðisúrræði sem þolendur mansals og alvarlegrar misneytingar geta notað fyrst um sinn. Kvænnaathvarfið hefur um nokkuð skeið tekið á móti konum í þessari stöðu en er ekki til þess bært. Auk þess vantar sárlega húsnæðisúrræði fyrir karla í þessari stöðu. GRETA kallar á að íslensk stjórnvöld komi á öruggu húsnæði fyrir alla þolendur mansals.
- Líkt og fram kemur í úttekt GRETA er nauðsynlegt að koma á ferlum til að bera kennsl á þolendur mansals, svokölluðu NMR (National Referral Mechanism). Nóg er af fordæmum frá öðrum löndum, til dæmis Finnlandi. Það er nauðsynlegt að hægt sé að bera kennsl á þolendur mansals, svo hægt sé að veita þeim þá þjónustu og vernd sem þau eiga rétt á.
- Þolendur mansals og misneytingar geta verið einstaklingar án kennitölu, þau geta verið í ólögumætri dvöl og/eða atvinnu. Nauðsynlegt er að félagsþjónusta sveitarfélaganna hafi skýrar heimildir til að veita þolendum hugsanlegs mansals fjárhagsstuðning. Fjárhagsstuðningur sem þolendur mansals þiggja ætti ekki að hafa áhrif á möguleika fólks til að sækja um íslenskan ríkisborgararétt seinna meir. Allt hik sem er á stuðningi grefur undan trausti þolenda og þar með stefnir rannsókn mála í hættu.

⁴ <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/iceland-should-improve-the-identification-of-victims-of-human-trafficking-step-up-investigations-and-prosecutions>),



Alþýðusamband Íslands

VI.

Önnur ákvæði frumvarpsins fjalla fyrst og fremst um styrkingu á vald- og þvingunarheimildum Vinnueftirlitsins og Vinnumálastofnunar. Umræddar breytingar eru að mati ASÍ vel rökstuddar lýsir ASÍ yfir ótvíræðum stuðningi við þær. Ítrekað er þó það sem áður hefur komið fram um að vald- og eftirlitsheimildir til handa stofnunum er til lítils ef stofnanir hafa ekki svigrúm og fjármagn til að sinna raunverulegu eftirliti. ASÍ skorar á þingmenn jafnt sem aðra ráðamenn að axla þá ábyrgð.

Virðingarfyllst f.h. ASÍ,

Halldór Oddsson

Sviðsstjóri Lögfræði- og vinnumarkaðssviðs
halldoro@asi.is / 5355600

Saga Kjartansdóttir

Verkefnisstjóri vinnustaðaeftirlits
sagak@asi.is / 5355600