

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur.

Frá 1. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Með frumvarpinu eru lagðar til ýmsar breytingar á regluverki leigubifreiðaaaksturs sem eru eðlilegar í ljósi breytinga sem hafa orðið á markaðinum á undanförunum árum. Mikilvægt er að ná jafnvægi á milli heilbrigðrar samkeppni, öruggrar þjónustu, nægs framboðs, réttinda þeirra sem starfa í geiranum og umhverfissjónarmiða.

Frumvarpið hefur verið í farvatninu um alllangt skeið, en það byggist að miklu leyti á tillögum starfshóps um heildarendurskoðun á íslensku regluverki um leigubifreiðar sem skipaður var haustið 2017. Eðli máls samkvæmt hefur umhverfis- og samgöngunefnd rýnt það töluvert út frá þeirri þróun sem orðið hefur á allra síðustu misserum – sérstaklega út frá þeim brestum sem komu fram á leigubílamarkaðnum í heimsfaraldri COVID-19. Heimsfaraldrinum fylgdi verulegur samdráttur í leigubifreiðaaakstri vegna þess að íbúar nýttu sér þjónustuna í minna mæli en einnig vó snarfækkun ferðamanna þungt. Í kjölfarið dró mjög úr framboði á leigubifreiðum, þar sem bílstjórar sáu hag sínum betur borgið í öðrum starfsgreinum. Eftir að samfélagið tók við sér á ný hefur reynst erfitt að færa stöðuna til fyrri vegar.

Afleiðingarnar af því eru að öryggi fólks er ekki lengur eins tryggt. Óæskilegar hópa-myndanir hafa myndast í miðbænum eftir lokun skemmtistaða sem geta leitt til slagsmála, minnihlutahópar sem treysta sér ekki til þess að ganga heim eða eiga þess jafnvel ekki kost veigra sér við að vera úti við eftir að almenningssamgöngum sleppir og aukin hætta er á að fólk keyri bifreiðar eða rafskútur undir áhrifum áfengis. Því fagnar 1. minni hluti því að verið sé að rýmka reglur sem heimila nýliðun í greininni til að sporna við þessum vanda. Það skiptir hins vegar máli hvernig að því er staðið og að allra sjónarmiða sé gætt.

Í ljósi þeirrar áherslu sem ráðherra og meiri hluti umhverfis- og samgöngunefndar leggja á norska löggjöf má nefna að í norsku lögunum (n. Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy) eru sérstök ákvæði um ákveðnar kröfur varðandi umhverfisvernd, svo sem að leigubifreiðar verði að vera undir settum reglum um efri mörk skaðlegs útblásturs og að ráðherra geti sett nánari kröfur varðandi kaup á nýjum leigubifreiðum. 1. minni hluti saknar umræddra ákvæða eða sambærilegra í frumvarpi ráðherra. Réttast væri á tímum hamfarahlýnnunar að krafa um umhverfisvænar bifreiðar væri skilyrði fyrir leyfisskylda aðila.

Þingleg meðferð.

Í greinargerð frumvarpsins er farið yfir forsögu málsins en ekki vikið að þeim óvenjulega framgangi sem það hlaut á 152. löggjafarþingi. Ráðherra mælti fyrir frumvarpinu 1. mars 2022 (369. mál), en afturkallaði það skömmu síðar og mælti aftur fyrir því með smávægilegum lagfæringum 17. maí (470. mál). Frumvarpið gekk því ekki til nefndar fyrr en þremur mánuðum eftir að það var lagt fram í fyrsta sinn og þegar aðeins mánuður var eftir af þingvetrinum. Engu að síður boðaði meiri hluti umhverfis- og samgöngunefndar hluta umsagnar- aðila á fund nefndarinnar 11. júní, helgina áður en þingi var frestað fyrir sumarhlé, en á þeim

tímapunkti var orðið ljóst að ekki væri stefnt að afgreiðslu málsins fyrir þingfrestun. Á grundvelli þeirrar vinnu – þar sem hvorki var kallað eftir þeim greiningum sem nauðsynlegar hefðu verið fyrir vandaða þinglega meðferð málsins, né heldur öllum umsagnaraðilum gefinn kostur á að mæta á fund nefndarinnar – lagði meiri hlutinn fram nefndarálit og afgreiddi málið úr nefnd. Þessu mótmæltu fulltrúar minni hlutans enda hafði umfjöllun nefndarinnar verið í skötulíki vegna hroðvirknislegra vinnubragða stjórnarmeirihlutans við að keyra málið í gegn. Sérstaklega er alvarlegt að hvorki Blindrafélagið né Öryrkjabandalagið fengu boð á fund nefndarinnar til að gera grein fyrir umsögnum sínum, en þar með sniðgekk nefndin samráðsskyldu stjórnvalda samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Samkvæmt samningnum skulu aðildarríki hafa náð samráð við fatlað fólk og tryggja virka þátttöku þess við þróun og innleiðingu löggjafar.

Fyrsti minni hluti telur sérstaklega mikilvægt að halda til haga þessum staðreyndum málsins frá 152. löggjafarþingi í ljósi þess orðalags sem birtist í greinargerð frumvarpsins nú á 153. löggjafarþingi. Þar segir: „Málið gekk til umhverfis- og samgöngunefndar eftir 1. umræðu og skilaði nefndin nefndaráliti með breytingartillögum (þskj. 1285, 470. mál) en málið gekk ekki til 2. umræðu. Í frumvarpi því sem nú er lagt fram á 153. löggjafarþingi hefur verið tekið tillit til nefndarálitsins og breytingartillögu þeirri sem þar er að finna.“ Þær tillögur sem ráðuneytið vísar til voru tillögur meiri hluta nefndarinnar, ekki nefndarinnar í heild sinni eins og ráða mætti af orðum greinargerðarinnar. Þá var svo lítið vandað til vinnunnar á 152. löggjafarþingi að varla er hægt að líta svo á að tillögur meiri hlutans sýni ígrundaða afstöðu. Enda sýndi það sig við umfjöllun nefndarinnar á yfirstandandi þingi að hluti þeirra breytinga sem meiri hlutinn lagði til getur haft varhugaverðar afleiðingar í för með sér hvað varðar réttindi aðila á vinnumarkaði.

Réttindi aðila á vinnumarkaði.

Leigubílstjórar eru í dag sjálfstætt starfandi, en gera samninga við stöðvar um m.a. rekstur á sameiginlegri þjónustu. Með frumvarpinu er lagt til að breyta því landslagi þannig að bílstjórar verði launafólk í ráðningarsambandi við stöðvar. Þetta telur 1. minni hluti geta verið jákvæða þróun sem sé bæði til þess fallin að styrkja stöðu einstaklinga sem vinna í greininni og að auka möguleika fólks á að sinna akstri í hlutastarfi.

Fyrsti minni hluti geldur hins vegar varhug við því hvernig samverkan breytingartillagna meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar frá 152. löggjafarþingi getur gert stöðu leigubílstjóra sem starfsfólks óljósa og jafnvel opnað fyrir misnotkun þeirra sem vinnuafis. Hér er um að ræða þrjú þættar breytingar sem hver fyrir sig getur virst skynsamleg og eðlileg en geta samanlagt haft allverulegar neikvæðar afleiðingar. Í fyrsta lagi er lagt til það nýmæli að rekstrarleyfi megi gefa út til einstaklinga og lögaðila, en gildandi lög heimila aðeins einstaklingum rekstur leigubifreiða. Í öðru lagi er lögð til sú breyting að heimila sama aðila rekstur fleiri en einnar leigubifreiðar. Loks er vikið frá því skilyrði að handhafi starfsleyfis leigubifreiðastöðvar skuli hafa starfsstöð hér á landi, og vísað til þess að slíkt skilyrði geti talist takmörkun á stofnsetningarrétti innan EES.

Með þessum þremur breytingum teiknast upp mynd sem er allt of vel þekkt á íslenskum vinnumarkaði. Hér leggur meiri hlutinn til, með fulltingi innviðaráðuneytisins, að setja upp kerfi sem óprútttnir aðilar geta nýtt sér. Án frekari varnagla í þessari sértæku löggjöf verður hægðarleikur að setja upp starfsstöð utan landsteinanna og stýra þaðan útsendu starfsfólki á Íslandi, með það einbeitta markmið að sniðganga íslenska kjarasamninga. Í greinargerð með frumvarpinu segir að ómögulegt sé að áætla með fullri vissu hver áhrif breytinganna

verða. Greinargerðin er jafnframt þögn um möguleg áhrif á réttindastöðu bílstjóra sem Alþýðusamband Íslands víðraði áhyggjur af í sinni umsögn.

Dæmi af þessum toga þekkjust víða en nærtækast er að horfa til flugrekstrar. Þar á verkalyðshreyfingin fullt í fangi með að berjast gegn sniðgöngu af þessu tagi, þar sem flugrekstur er staðsettur í ríkjum þar sem réttindi launafólks eru lök, með því markmiði að koma sér undan því að fara eftir íslenskum kjarasamningum með félagslegu undirboði og gerviverktöku. Stjórnvöld hafa ekki tekið vanda félagslegra undirboða í flugrekstri nógu alvarlega, sem birtist t.d. í því að Félag íslenskra atvinnuflugmanna sá sig í í apríl sl. knúð til að fordæma þá ákvörðun utanríkisráðuneytisins að fela flugfélaginu Bláfugli flutningaverkefni í tengslum við innrás Rússa í Úkraínu, þ.m.t. að flytja hergögn að landamærum Úkraínu. FÍA hafði ítrekað bent á hvernig Bláfugl hefði brotið gegn íslenskri vinnulöggjöf með félagslegum undirboðum og gerviverktöku, og sniðgengið kjarasamning sinn við FÍA.

Fram hefur komið að það verði sífellt algengara að flugfélög nýti sér svokallaðar áhafnaleigur. Það er hagkvæm ráðstöfun fyrir flugfélögin, en tilfinnanlega lakari fyrir launafólk. Íðulega skortir lífeyris-, orlofs-, veikinda og tryggingaréttindi. Þá er uppsagnarfrestur jafnan stuttur eða hreinlega ekki til staðar. Flugfélög sniðganga kjarasamninga með þeim hætti að starfsstöð þeirra er gerð út á aflandseyjum, eða jafnvel í skattaskjólum, þar sem eftirlit er lítið sem ekkert og staða stéttarféлага veik eða ekki til staðar.

Aðeins er minnst á réttindi launafólks á einum stað í greinargerð með frumvarpinu, í athugasemdum við 6. gr. Samkvæmt greininni er gott orðspor skilyrði rekstrarleyfis. Við mat á því er heimilt að líta m.a. til viðskiptahátta og réttinda launafólks. Það getur hins vegar reynst þrautin þyngri að sýna fram á að pottur sé brotinn varðandi réttindi launafólks þegar enginn er eftirlitsaðilinn. Samkvæmt minnisblaði frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu dags. 1. des 2022 segir að „ekkert bendi sérstaklega til þess að meiri hætta sé á félagslegum undirboðum en almennt gildir á öðrum mörkuðum þar sem erlendir ríkisborgarar starfa á innlendum vinnumarkaði“. Svo skal bül bæta að benda á annað verra.

Það er mikilvægt þegar kemur að nýrri lagasetningu að vandað sé til verka og að löggjafinn leggi sig fram við að gera betur en áður. Það er ámælisvert að meiri hlutinn taki því ekki alvarlega að samhliða því að með frumvarpinu verði til ný stétt launafólks opnast augljósir möguleikar á misnotkun þeirrar stéttar á vinnumarkaði. Jafn augljóst er að ef glufurnar í löggjöfinni verða nýttar af óprúttum aðilum til að ná forskoti í samkeppni þá verði það á kostnað erlends starfsfólks sem nýtur skertra kjara og rýrari réttinda. 1. minni hluti telur frumvarpið því ekki fullreifað að þessu leyti.

Áhrif og afleiðingar lagabreytinganna metnar.

Í ljósi þeirra miklu breytinga sem lagðar eru til í frumvarpi innviðaráðherra á starfsumhverfi leigubifreiðaðþjónustu hér á landi blasir við að meta þurfi áhrif og afleiðingar lagasetningarinnar að hæfilegum tíma liðnum, enda bendir meiri hlutinn á í nefndarátliti sínu að gæta þurfi að eftirfarandi þáttum við gildistöku og innleiðingu nýs fyrirkomulags hvað varðar eftirfarandi atriði:

„Nefndin telur að við mat á reynslunni af þeim breytingum sem verða á regluumhverfi leigubifreiðaaksturs hér á landi með gildistöku frumvarpsins þurfi sérstaklega að huga að áhrifum breytinganna á eftirfarandi þætti: verðlag leigubifreiðaðþjónustu, framboð leigubifreiða á álagstímum, þjónustu við hópa í viðkvæmri stöðu, stöðu þeirra sem hafa leigubifreiðaakstur að aðalatvinnu, aðstæður á vinnumarkaði með tilliti til samþjöppunar, einokunar og annarra samkeppnissjónarmiða, aðstæður á vinnumarkaði með tilliti til útsendra

starfsmanna, sbr. lög nr. 45/2007, og hættu á félagslegum undirboðum auk annarra atriða sem kunna að koma upp og ástæða þykir til að meta.“

Fyrsti minni hluti er sammála álitu meiri hlutans um nauðsyn þess að fylgja framangreindum álitamálum eftir en lýsir vonbrigðum sínum með að meiri hlutinn sé ekki tilbúinn að gera breytingartillögu um að bæta endurskoðunarákvæði við frumvarpið.

Að teknu tilliti til þess sem að framan segir leggur 1. minni hluti til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Við bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Lögin skulu sæta endurskoðun með tilliti til reynslu af þeim breytingum á regluumhverfi leigubifreiða sem lögin fela í sér. Hefja skal endurskoðun laganna eigi síðar en 1. febrúar 2025.

Alþingi, 6. desember 2022.

Andrés Ingi Jónsson,
frsm.

Þórunn Sveinbjarnardóttir.