

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samstarfs og eftirlits á vinnumarkaði.

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, Vinnueftirliti ríkisins, Sjúkratryggingum Íslands, Persónuvernd, ASÍ og Samtökum atvinnulífsins.

Nefndinni bárust sex umsagnir auk minnisblaðs frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti. Gögnin eru aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ýmsum lögum vegna samstarfs og eftirlits á vinnumarkaði með það að markmiði að styrkja samvinnu stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins við að sporna gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði ásamt því að styrkja samstarf þeirra sem fara með opinbert eftirlit á vinnumarkaði. Meðal þess sem lagt er til er að komið verði á laggirnar sérstakri samstarfsnefnd stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins um aðgerðir gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði. Lagt er til að með sérstökum samningi verði komið á fót samstarfsvettvangi opinberra eftirlitsaðila gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði undir forystu Vinnueftirlits ríkisins. Að auki er lagt til að ýmis verkefni Vinnuálastofnunar á sviði eftirlits á vinnumarkaði verði færð til Vinnueftirlitsins auk þess sem heimildir stofnunarinnar til þess að beita viðurlögum verði auknar og skýrðar.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að frumvarpið verði að lögum og undirstrikar mikilvægi þess að markvisst og skilvirkt eftirlit með brotastarfsemi á vinnumarkaði sé viðhaft.

Umfjöllun nefndarinnar.

Skipan samstarfsnefndar um aðgerðir gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði (a-liður 1. gr.).

Með frumvarpinu er lagt til að komið verði á fót sérstakri samstarfsnefnd stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins um aðgerðir gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði. Með a-lið 1. gr. er gert ráð fyrir að ráðherra sem fer með mál er varða þjóðhagsmál, ráðherra sem fer með mál er varða vinnuálag, ráðherra sem fer með mál er varða skattamál og ráðherra sem fer með mál er varða lögreglu- og löggæslumál skuli eiga fast sæti í samstarfsnefndinni. Meiri hlutinn beinir því til þeirra ráðherra sem samstarfsnefndina skipa að auka samstarf sín á milli í tengslum við vinnu fyrirhugaðrar samstarfsnefndar og leggur meiri hlutinn jafnframt áherslu á að unnið verði markvisst að áætlun um hvernig tekið skuli á vinnumansali hér á landi. Væntir meiri hlutinn þess að tillögur þess efnis verði hluti af fyrstu tillögum samstarfsnefndarinnar en nánar er kveðið á um verkefni hennar og skipan í a-lið 1. gr. frumvarpsins. Þá er ljóst að einhver skörun kann að vera á umræddum verkefnum samstarfsnefndarinnar og vinnu stýrihóps Stjórnarráðsins um aðgerðir gegn mansali og því mikilvægt að tryggt sé samræmi í þeim áætlunum sem unnar eru innan samstarfsnefndarinnar og umrædds stýrihóps.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins er bent á að gert sé ráð fyrir að stéttarfélög opinberra starfsmanna eigi tvo fulltrúa í nefndinni. Telja samtökin það skjóta skökku við enda séu

engin dæmi um aðgerðir vegna brotastarfsemi á vinnumarkaði sem hafi snúið að opinberum launagreiðendum. Þá telja samtökin eðlilegra að jafnmargir fulltrúar launagreiðenda og launafólks skipi nefndina.

Meiri hlutinn bendir á að gera þarf ráð fyrir að opinberir aðilar komi í einhverjum mæli að verkefnum sem gætu haft tengsl við brotastarfsemi á vinnumarkaði. Sem dæmi má nefna opinberar framkvæmdir, útboðsskyld verkefni og verkefni sem verktaki er fenginn til að sinna. Að auki falla opinberir aðilar undir notendafyrirtæki, sbr. 4. tölul. 3. gr. laga um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda, nr. 45/2007, og bera því tiltekna ábyrgð í byggingariðnaði og mannvirkjagerð líkt og aðrir atvinnurekendur, sbr. IV. kafla laganna. Að mati meiri hlutans eiga fulltrúar stéttarféлага opinberra starfsmanna fullt erindi þegar kemur að tillögu að stefnu og aðgerðaáætlun stjórnvalda hvað varðar áherslur og aðgerðir gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði, enda eru opinberir aðilar stór hluti af vinnumarkaðnum. Þá er rík hefð fyrir samráði við stærstu heildarsamtök aðila vinnumarkaðarins þegar verið er að vinna að umbótum á vinnumarkaði, þ.m.t. lagabreytingum. Telur meiri hlutinn því ekki ástæðu til að gera breytingar á ákvæði frumvarpsins að þessu leyti.

Samstarfsvettvangur eftirlitsaðila (c-liður 1. gr.).

Í c-lið 1. gr. er kveðið á um að lögreglustjórar, Skatturinn og Vinnueftirlit ríkisins skuli gera með sér samning um samstarfsvettvang eftirlitsaðila gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði undir forystu Vinnueftirlits ríkisins. Gert er ráð fyrir að sérstakur samningur verði gerður við hvern og einn lögreglustjóra, hvern í sínu umdæmi. Í 4. mgr. ákvæðisins segir að þær stofnanir sem mynda samstarfsvettvang skv. 1. mgr. skuli standa fyrir sameiginlegum aðgerðum gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði, m.a. með upplýsingamiðlun milli aðila innan þeirra marka sem lög heimila. Þá segir í 6. mgr. ákvæðisins að framangreindum stofnunum skv. 1. mgr. sé heimilt að miðla þeim upplýsingum sem nauðsynlegar eru hverju sinni til samtaka aðila vinnumarkaðarins á grundvelli formlegs samráðs og samstarfs. Meiri hlutinn telur mikilvægt að markvisst og skilvirkt eftirlit með brotastarfsemi á vinnumarkaði sé til staðar og væntir þess að það samstarf eftirlitsaðila á vinnumarkaði sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu geti styrkt enn frekar núverandi eftirlit og auðveldað framkvæmd aðgerða sem ætlað er að taka á skipulagðri brotastarfsemi á vinnumarkaði, þ.m.t. vinnumansali. Í ljósi þess að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Vinnueftirlit ríkisins fari fyrir samstarfsvettvanginum væntir meiri hlutinn þess enn fremur að stofnunin muni í ríkari mæli en áður, á grundvelli þeirra heimilda sem stofnunin hefur lögum samkvæmt, koma að málum þar sem grípa þarf til aðgerða. Þess ber þó að geta að þrátt fyrir mikilvægt hlutverk lögreglu í samstarfsnefndinni þá er hún bundin af lögreglulögum og lögum um meðferð sakamála sem kann að takmarka m.a. miðlun upplýsinga á grundvelli rannsóknarhagsmuna.

Í umsögn Persónuverndar kemur fram að ekki sé nægjanlega skýrt hver sé tilgangur þeirrar vinnslu persónuupplýsinga sem mælt er fyrir um í ákvæðinu. Er þar m.a. bent á að vinnsla persónuupplýsinga þurfi almennt að byggjast á heimild í 9. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Þegar kemur að stjórnvöldum geti vinnslan verið heimil ef hún er nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila eða ef hún er nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna eða við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili fer með. Þá þurfi vinnslan að samrýmast öllum meginreglum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Líkt og fram kemur í minnisblaði ráðuneytisins er markmið samstarfsvettvangsins skilgreint í 3. mgr. ákvæðisins. Þar segir að markmiðið með vettvanginum sé að efla og samræma eftirlit með því að allir aðilar á vinnumarkaði fari að ákvæðum laga, reglugerða og kjarasamninga sem gilda á innlendum vinnu-

markaði. Snýr eftirlitið fyrst og fremst að því að atvinnurekendur fari að þeim lögum sem gilda á vinnumarkaði. Þá sé gengið út frá því að við eftirlitið nýti hver og einn eftirlitsaðili þær heimildir sem hann hefur lögum samkvæmt til að hafa eftirlit á vinnumarkaði. Eftirlitsaðila ber í störfum sínum að fara að ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga sem og ákvæðum annarra laga, eftir því sem við á. Meiri hlutinn áréttar að með frumvarpinu er því ekki verið að auka við eftirlitsheimildir þeirra opinberu aðila sem fara með eftirlit á vinnumarkaði heldur skyldu til að formbinda reglulegt samráð og samstarf þeirra. Er þannig gert ráð fyrir að á grundvelli fyrrnefnds samnings þessara aðila sameini þeir krafta sína gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði, enda sé samstarf þeirra ekki í andstöðu við ákvæði laga, svo sem laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, og lögreglulaga, nr. 90/1996.

Í umsögn Sjúkratrygginga Íslands kemur fram það sjónarmið að taka ætti til skoðunar hvort stofnunin ætti að vera hluti af framangreindum samstarfsvettvangi, m.a. í ljósi þess að fyrir liggi þekking og gögn sem ekki séu til staðar hjá þeim aðilum sem taldir eru upp í ákvæðinu. Í því sambandi bendir meiri hlutinn á að framangreindir aðilar, sem allir fara með valdheimildir á vinnumarkaði, hafa haft með sér samráðsvettvang frá undirritun samnings þar um frá 15. nóvember 2019. Gert er ráð fyrir að þeim aðilum sem mynda samstarfsvettvanginn verði heimilt að stækka vettvanginn með samningi við aðrar stofnanir ef þörf krefur, að fengnu samþykki ráðherra, sbr. 2. málsl. 1. mgr. c-liðar 1. gr. frumvarpsins.

Stjórnvaldssektir (8. gr.).

Með 8. gr. frumvarpsins er lagt til að við lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum bætist nýtt ákvæði, 99. gr. a, sem kveði á um heimild Vinnueftirlits ríkisins til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á tilteknum ákvæðum laganna.

Við umfjöllun um málið komu fram athugasemdir þess efnis að heimild til beitingar stjórnvaldssekta samræmdist illa hlutverki og skyldum Vinnueftirlitsins um að leiðbeina og fræða, sbr. 75. gr. laga nr. 46/1980, ef atvinnurekendur sem leita til stofnunarinnar um upplýsingar eða vegna álitamála um starfsemina geta átt á hættu að verða beittir stjórnvaldssektum.

Meiri hlutinn bendir á að ekki er miðað við að stofnunin hafi almenna heimild til beitingar stjórnvaldssekta heldur er eingöngu miðað við að slíkar heimildir séu til staðar í þeim tilvikum sem tilgreind eru í 7. gr. frumvarpsins. Líkt og fram kemur í minnisblaði ráðuneytisins er um að ræða ákvæði sem öll þykja þess eðlis að mikilvægt sé að atvinnurekendur sjái hag sinn í því að brjóta ekki gegn þeim þannig að vellíðan, heilsa og öryggi starfsfólks sé tryggt. Meiri hlutinn áréttar einnig að Vinnueftirlitið er, við beitingu slíkra viðurlagaheimilda, bundið af ákvæðum stjórnarsýslulaga og meginreglum stjórnarsýsluréttar, þ.m.t. meðalhófsreglunni.

Dagsektir.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem kveða á um að óinnheimtar dagsektir, sem lagðar eru á á grundvelli þeirra laga sem lagðar eru til breytingar á með frumvarpinu, falli ekki niður eftir síðasta sektardag nema Vinnueftirlit ríkisins ákveði slíkt sérstaklega.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins eru færð fram sjónarmið um að ef fyrirtæki vinnur að úrbótum á eðlilegum hraða ætti niðurfelling dagsekta að vera meginregla og ekki háð ákvörðun Vinnueftirlits ríkisins, líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Benda samtökin í því samhengi á 3. mgr. 4. gr. reglugerðar 377/2023, um dagsektir Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála.

Í athugasemdum við 5. gr. í greinargerð með frumvarpinu segir að með ákvæðinu sé verið að samræma ákvæði um dagsektir í framangreindum lögum við ýmis önnur lög, svo sem

efnalög, nr. 61/2013, og lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998. Þá kemur fram í minnisblaði ráðuneytisins að undanfari beitingar dagsekta sé alla jafna sá að atvinnurekanda hafi gefist ítrekuð færi til að koma sjónarmiðum sínum um úrbætur á framfæri. Til að úrræðið þjóni tilgangi sínum þyki mikilvægt að atvinnurekandi láti ekki hjá líða að bregðast við fyrir-mælum Vinnueftirlitsins í ljósi þess að óinnheimtar dagsektir falli niður þegar úrbætur hafa verið gerðar. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið.

Breytingartillögur.

Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar sem eru tæknilegs eðlis og hafa ekki efnisleg áhrif. Meðal annars er lagt til að í stað „Sjúkratrygginga Íslands“ verði vísað til sjúkratryggingastofnunarinnar, til samræmis við þau lög sem um stofnunina gilda. Þá leggur meiri hlutinn til að við frumvarpið verði bætt ákvæði um skyldu ráðherra til að koma árlega fyrir þingnefnd og gera grein fyrir stöðu aðgerða gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði og tillögu samstarfsnefndar, sbr. a-lið 1. gr. frumvarpsins, eftir því sem við á.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

- Við 1. gr.
 3. másl. a-liðar orðist svo: Ráðherra sem fer með þjóðhagsmál, ráðherra sem fer með vinnumál, ráðherra sem fer með skattamál og ráðherra sem fer með lögreglu- og lög-gæslumál skulu eiga fast sæti í samstarfsnefndinni.
 - Við bætist nýr liður, svohljóðandi:
 - (8. gr. d.).

Ráðherra skal árlega koma fyrir velferðarnefnd Alþingis og gera grein fyrir stöðu aðgerða gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði og tillögu samstarfsnefndar, sbr. 8. gr. a, eftir því sem við á.
- Í stað orðanna „Sjúkratryggingar Íslands“ í 2. efnismgr. 4. gr. komi: sjúkratryggingastofnunina.
- Í stað orðanna „hefur brotið gegn ákvæðum laga þessara og brotið er tilgreint í 3. tölul. 2. mgr.“ í 4. efnismgr. 7. gr. komi: hefur brotið gegn ákvæðum 8. mgr. 45. gr.

Guðbrandur Einarsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur álitum þessu.

Alþingi, 20. júní 2024.

Steinunn Þóra Árnadóttir,
form., frsm.

Ásmundur Friðriksson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Jóhann Páll Jóhannsson. Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir. Líneik Anna Sævarsdóttir.

Óli Björn Kárason.