



Alþýðusamband Íslands

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 8.5.2023
Tilvísun: M202304-0317

Efni: Frumvarp til laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum (vinnutímaskráning starfsmanna), 940. mál – Umsögn Alþýðusambands Íslands

Í maí 2019 sendi ASÍ kvörtun til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) vegna meints brots íslenska ríkisins á skuldbindingum sínum skv. EES - samningnum, nánar tiltekið tilskipun um ákveðna þætti er varða skipulag vinnutíma sem orðið hafði til þess að launafólk tapaði málum fyrir íslenskum dómstólum sem réttilega hefðu átt að vinnast.

Kært var vegna ófullnægjandi innleiðingar tilskipunarinnar og m.a. byggt á því að lög nr. 46/1980 geymi engin ákvæði sem felli á atvinnurekendur skyldu til þess að hafa formlegt, virkt og aðgengilegt kerfi til eftirlits með vinnutíma starfsmanna sinna. Vegna skorts á skýrum reglum hafi dómstólar ítrekað hafnað kröfum launamanna um uppgjör frítökuréttar og vikulegra frídaga, á þeirri forsendu að þeir hafi ekki haldið kröfum sínum fram í tíma þ.e. reglum um tómlæti er ítrekað beitt. Af sömu ástæðum hafi dómstólar hafnað kröfum launamanna vegna þess að þeim hafi sjálfum borið að gæta að vinnutíma sínum og atvinnurekendur verið sýknaðir af þeirri ástæðu einni að hafa fært ábyrgð á stjórn vinnutíma og frítöku á starfsmann sinn. Jafnframt hafi dómstólar hert sérstaklega á kröfum hér að lútandi þegar í hlut eiga trúnaðarmenn stéttarfélagi.

Til stuðnings kvörtuninni var sérstaklega vísað til dóms Hæstaréttar nr. 31/2018 þar sem rétturinn byggði á því að um hafi verið að ræða 13 mánaða tímabil þar sem 15 mánuðir liðu frá lokum þess og þar til kvartað var og að aldrei hafi verið kvartað fyrr en eftir starfslok. Einnig var vísað til dóms Hæstaréttar í málinu nr. 304/2010. Loks var vísað til dóma í héraðsdómi Vesturlands þar sem kröfur vegna frítökuréttar á hvalvertíðum 2014 og 2015 voru taldar niður fallnar vegna



tómlætis. Litið var svo á í þessum dómum að skylda til þess að rjúfa „tómlæti“ hvíli á hverjum og einum starfsmanni þegar vitað var í þessu tilviki að stéttarfélag starfsmannanna hafði kvartað vegna þeirra allra og rekið sérstakt prófmál vegna nákvæmlega sama ágreinings við atvinnurekandann og sem vannst með dómi Hæstaréttar nr. 594/2017. Loks var vísað til dóms Landsréttar nr. 815/2018 en sú niðurstaða var í samræmi við eldri dóma og sýndi að réttarframkvæmd hér á landi breyttist ekki í kjölfar samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Niðurstaða ESA er skýr. Þar sem íslenska ríkið hefur ekki tryggt að atvinnurekendur setji upp tímaskráningarkerfi sem haldi m.a. utan frítökurétt og hvíldartíma starfsmanna er Ísland brotlegt við EES samninginn. Þessi niðurstaða felur það í sér að sönnunarbyrði um uppsafnaðan frítökurétt á að falla á atvinnurekendur sem bera ótvíræða skyldu til þess að sjá svo um að starfsmenn njóti þeirra réttinda sem hvíldartímaákvæði laga og kjarasamninga séu virt. Það þarf því mun meira til þess að fella slíkan rétt niður vegna tómlætis eða ófullnægjandi skráningar á vinnutíma eins og íslenskir dómstólar hafa gert hingað til.

Frumvarpið sem hér um ræðir tryggir að mati ASÍ loks rétta innleiðingu á tilskipun 2003/88/EB og felur í sér réttarbót fyrir launafólk á Íslandi. ASÍ styður því eindregið að frumvarp þetta verði að lögum. Í samhengi við allt framangreint og vinnuverndarmál í heild sinni telur ASÍ jafnframt rétt að benda á nauðsyn þess að sektar- og þvingunarheimildir Vinnuettirlitsins verði eflaðar til muna. Hvað það varðar má vísa í fleiri niðurstöður þess starfshóps aðila vinnumarkaðarins sem kom með þá tillögu sem frumvarp þetta fjallar um. En þær tillögur voru lagðar fram með 589. máli á 152. löggjafarþingi, nánar tiltekið í 1. tölulið 23. gr. frumvarpsins, vísast sérstaklega til umfangsmikillar umfjöllunar um þær tillögur í greinargerð með frumvarpinu.

Virðingarfyllst f.h. ASÍ,

Halldór Oddsson
Sviðsstjóri lögfræði- og vinnumarkaðssviðs ASÍ
halldoro@asi.is / 5355600

Velferðarnefnd
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

2. maí 2023

Efni: Umsögn BHM um frumvarp til laga um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum (vinnutímaskráning starfsmanna), 940. mál

Bandalag háskólamanna (BHM) hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum þar sem lagt er til að bætt verði við lögin ákvæði um skyldu atvinnurekenda til að koma upp kerfi vegna skráningar á vinnutíma starfsmanna. Í slíku kerfi skuli meðal annars skrá upplýsingar um daglegan og vikulegan vinnutíma sem og upplýsingar um á hvaða tíma sólarhrings unnið er, samfelldan hvíldartíma og vikulegan frídag, og frávik frá þeim reglum.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að efni þess byggir á athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um að ákvæði laga hér á landi tryggja ekki með fullnægjandi hætti fullnustu á réttindum starfsfólks samkvæmt ákvæðum vinnutímatilskipunar 2003/88/EB. Var í því efni vísað til dóms Evrópudómstólsins í máli C-55/18 CCOO þar sem dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að ákvæði tilskipunarinnar fælu í sér að atvinnurekendur þyrftu að koma upp áreiðanlegu og aðgengilegu kerfi vegna skráningar á vinnutíma starfsfólks.

BHM styður efni frumvarpsins en leggur þó til orðalagsbreytingu

BHM leggur til að breyting verði gerð á orðalagi ákvæðisins og það fært til betra samræmis við niðurstöðu dómstólsins og athugasemdir ESA. Nánar tiltekið að orðinu „*hlutlægu*“ verði bætt við í 1. málslíð 57. gr. a. fyrir framan orðin „áreiðanlegu og aðgengilegu erfi“.

Í máli Evrópudómstólsins kemur fram að skyldur atvinnurekenda um skráningu vinnutíma byggir á þessum þremur þáttum, en ekki aðeins þeim tveimur sem vísað er til í texta frumvarpsins. Svo vitnað sé í orð dómstólsins (mgr. 60) „... *the Member States must require employers to set up an objective, reliable and accessible system enabling the duration of time worked each day by each worker to be measured*“.

Hlutlægni og gagnsæi í vinnutímaskráningu styrkir réttindi launafólks

Tímaskráning þar sem *hlutlægni* er lögð til grundvallar tryggir að skráning daglegs vinnutíma sé óháð huglægu mati atvinnurekanda, og starfsmanna eftir atvikum, og sé því líklegri til að staðfesta raunverulegan vinnutíma starfsfólks samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar. Hér um grundvallaratriði að ræða sem nauðsynlegt er að löggin endurspegli.

Atvinnurekendum verður ekki uppálagt að taka upp tiltekið tímaskráningarkerfi umfram önnur. Almennt má þó gera ráð fyrir því að rafræn skráningarkerfi séu best til þess fallin að tryggja hlutlægni við skráningu vinnutíma. Slík kerfi eru hins vegar ekki notuð í öllum atvinnugreinum og/eða við allar aðstæður. Reynir þá meira á þekkingu aðila á þeim reglum sem hér um ræðir, samtal og gagnkvæmt eftirlit svo ná megi fram markmiðum um hlutlægni við skráningu vinnutíma.

Minnt er á að niðurstaða dómstólsins í áður nefndu máli var m.a. rökstudd með vísan til þess að launafólk er jafnan veikari aðilinn í hverju vinnusambandi. Því sé nauðsynlegt að tryggja að atvinnurekandi sé ekki í aðstöðu til að takmarka fullnustu á réttindum starfsfólks samkvæmt ákvæðum vinnutímatilskipunarinnar. Fyrirkomulag við skráningu vinnutíma sem byggir á hlutlægni styrkir það markmið.

Tímaskráningarkerfi atvinnurekanda verður að vera *áreiðanlegt*, eins og fram kemur í frumvarpi ráðherra, en í því felst að skráning vinnutíma sé rétt, nákvæm og sannreynanleg.

Upplýsingar um vinnutíma starfsfólks verða jafnframt að vera *aðgengilegar*. Í því felst að atvinnurekandi, viðkomandi starfsmaður og eftirlitsaðilar hafi greiðan aðgang að upplýsingum úr tímaskráningarkerfinu.

Þegar atvinnurekandi hefur tekið upp *hlutlægt og áreiðanlegt* tímaskráningarkerfi sem skráir daglegan vinnutíma hvers starfsmanns er hægt að tryggja áreiðanlegt eftirlit með framkvæmd á ákvæðum laga um daglegan og vikulegan lágmarkshvildartíma og vikulegan hámarksvinnutíma.

Verði frumvarpið að lögum er fyrir séð að það mun kalla á nánari útfærslu í samtali stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins og aðlögun að reglum og aðstæðum í einstökum atvinnugreinum. Í kjölfarið verða forstöðumenn stofnana og fyrirtækja kallaðar til verka til þess að hrinda breytingunum í framkvæmd. Mikilvægt er að grundvöllur málsins í texta laganna sé eins traustur og kostur er og veiti skýra leiðsögn til allra hlutaðeigandi aðila.



Friðrik Jónsson,
formaður BHM

Virðingarfyllst,



Ingvar Sverrisson,
sérfræðingur í kjara- og réttindamálum

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. maí 2023

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980 (vinnutímaskráning starfsmanna), 940. mál

BSRB hefur fengið til umsagnar ofangreint frumvarp sem felur í sér rétta innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/88/EB frá 4. nóvember 2003, um ákveðna þætti er varða skipulag vinnutíma. Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 45/2004 frá 23. apríl 2004 um breytingu á XVIII. viðauka (Öryggi og hollustuhættir á vinnustöðum, vinnuréttur og jafnrétti kynjanna) við EES-samninginn. Umræddar breytingar eru viðbrögð stjórnvalda við athugasemdum ESA, Eftirlitsstofnunar EFTA, vegna kvörtunar Alþýðusambands Íslands frá því í maí árið 2019.

Því miður hafa á undanförunum árum fallið dómur hér á landi þar sem byggt er á rangri innleiðingu tilskipunarinnar og dómstólar þar hafnað kröfum launafólks þar sem þeim hafi sjálfum verið í lófa lagið að halda utan um sinn vinnutíma. Atvinnurekendur hafa þannig verið sýknaður af kröfum um greiðslur fyrir vinnutíma eða uppgjör frítökuréttar á grundvelli hinnar röngu innleiðingar.

BSRB styður frumvarpið eindregið og telur það tryggja löngu tímabæra og rétta innleiðingu á tilskipun 2003/88/EB.

Fyrir hönd BSRB



Hrannar Már Gunnarsson
lögfræðingur

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Velferðarnefnd Alþingis
Sendandi: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið
Dagsetning: 22.05.2023
Málsnúmer: FRN23050049
Bréfalykill: 00.04.00

Efni: Minnisblað til velferðarnefndar Alþingis vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980 (vinnutímaskráning starfsmanna), 940 mál

Inngangur

Í minnisblaði þessu, sem ritað er að beiðni velferðarnefndar Alþingis, kemur fram afstaða félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins til umsagna sem nefndinni hafa borist vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980 (vinnutímaskráning starfsmanna).

Hvað varðar tilefni og nauðsyn þeirra breytinga sem umrætt frumvarp gerir ráð fyrir að verði á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum vísar ráðuneytið til almennra athugasemda með frumvarpinu. Í því sambandi telur ráðuneytið þó rétt að ítreka að í málinu liggur fyrir formlegt áminningarbréf Eftirlitsstofnunar EFTA til íslenskra stjórnvalda, dags. 7. desember 2022, sem jafnframt hefur verið sent til velferðarnefndar Alþingis til upplýsinga.

Afstaða félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins til umsagna

Umsögn BHM

Í umsögn BHM kemur fram að samtökin styðji efni frumvarpsins en að þau leggi jafnframt til að gerð verði orðalagsbreyting til samræmis við niðurstöðu Evrópudómstólsins í máli C55/18 CCOO sem og formlegt áminningarbréf Eftirlitsstofnunar EFTA, dags. 7. desember 2022, og að orðinu „hlutlægu“ verði bætt við 1. gr. frumvarpsins, fyrir framan orðin „áreiðanlegu og aðgengilegu kerfi“. BHM telur enn fremur að um grundvallaratriði sé að ræða þar sem tímaskráning, þar sem hlutlægni sé lögð til grundvallar, tryggi meðal annars að skráning daglegs vinnutíma sé óháð huglægu mati atvinnurekanda.

Afstaða ráðuneytisins

Texti 1. gr. frumvarpsins sem hér um ræðir var líkt og fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsins upphaflega unninn í nefnd sem skipuð var árið 2019 af þáverandi félags- og barnamálaráðherra en í nefndinni áttu sæti fulltrúar frá félagsmálaráðuneyti (nú félags- og vinnumarkaðsráðuneyti), Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólanna, BSRB, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Vinnueftirliti ríkisins og Vinnumálastofnun auk þess sem formaður nefndarinnar var skipaður án tilnefningar. Nefndinni var falið að koma til framkvæmda tilteknum aðgerðum er lúta að vinnumarkaði og var afurð nefndarinnar frumvarp sem lagt var fram á 152. löggjafarþingi, en náði þó ekki fram að ganga á Alþingi, og er efni frumvarpsins sem hér um ræðir hluti af því frumvarpi.

Í ljósi þess að efni þess frumvarps sem hér um ræðir var unnið í samstarfi við framangreinda aðila þótti ekki sérstök ástæða til að breyta texta þess þegar frumvarpið var lagt fram. Þá hefur efni frumvarpsins verið borið undir Eftirlitsstofnun EFTA sem hafði ekki athugasemdir við efni þess. Ráðuneytið hefur þó engar athugasemdir við tillögu BHM um orðalagsbreytingu í 1. gr.

frumvarpsins.

Umsagnir BSRB og ASÍ

BSRB og ASÍ styðja efni frumvarpsins í umsögnum sínum og telja að frumvarpið feli meðal annars í sér rétta innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/88/EB frá 4. desember 2003, um ákveðna þætti er varða skipulag vinnutíma. Þá vísa félögin í dóma sem hafa fallið á undanförunum árum þar sem dómstólar hafa hafnað kröfum launafólks á þeim forsendum að því hafi sjálfu borið að halda utan um vinnutíma sinn. Auk þess telur ASÍ meðal annars að verði frumvarpið að lögum sé um að ræða mikla réttarbót fyrir launafólk á innlendum vinnumarkaði.

Afstæða ráðuneytisins

Ráðuneytið hefur engar athugasemdir við umsagnir BSRB og ASÍ.

Umsögn SA

Í umsögn SA kemur meðal annars fram að samtökin telji að frumvarpið gangi lengra en nauðsynlegt er til að koma til móts við nýja túlkun Evrópuþingsins eins og hún komi fram í máli C55/18 CCOO er varði ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2003/88/EB frá 4. desember 2003, um ákveðna þætti er varða skipulag vinnutíma. Enn fremur kemur fram í umsögn SA að með frumvarpinu sé ekki gætt meðalhófs þar sem fyrirhugað sé að innleiða íþyngjandi og kostnaðarsama kvöð vegna starfsgreina og vinnustaða þar sem kerfisbundin skráning vinnutíma með „áreiðanlegu og aðgengilegu kerfi“ sé ónauðsynleg með öllu. Þá kemur fram að oft og tíðum sé óþarfi að skrá vinnutíma starfsfólks, til að mynda þegar vinnutíminn kemur fram í ráðningarsamningi viðkomandi og að frumvarpið bjóði ekki upp á valkosti eins að skrá einungis frávik ef einhver eru í stað þess að skrá daglega reglubundinn vinnudag.

Er því að mati SA um að ræða kröfu um að innleidd verði stimpilkukka eða annað sambærilegt skráningarkerfi þar sem engin þörf sé á tímaskráningu og engin eftirspurn sé eftir slíku af hálfu starfsfólks. Þá kemur fram í umsögn SA að ekki verði séð að önnur Norðurlönd hafi brugðist við framangreindum dómi Evrópuþingsins með lagasetningu og leggja samtökin til að ráðuneytinu verði falið að skoða nánar hvernig aðrar þjóðir hyggjast standa að lagabreytingum vegna dómsins og að endurskoða frumvarpið í kjölfarið með hliðsjón af þeirri vinnu.

Afstæða ráðuneytisins

Í ljósi umsagnar SA bendir ráðuneytið á að með framlagningu frumvarpsins sé meðal annars verið að bregðast við formlegu áminningarbréfi Eftirlitsstofnunar EFTA, dags. 7. desember 2022, þar sem fram kemur að niðurstaða Evrópuþingsins í máli C55/18 CCOO sé skuldbindandi hér á landi með vísan til samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sem lögfestur var hér á landi með lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Í framangreindum dómi Evrópuþingsins kemst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2003/88/EB frá 4. desember 2003, um ákveðna þætti er varða skipulag vinnutíma, feli í sér að atvinnurekendur í aðildarríkjum þurfi að koma upp áreiðanlegu og aðgengilegu kerfi vegna skráningar á vinnutíma starfsfólks þeirra. Að mati ráðuneytisins er því ekki unnt að ganga skemur hvað varðar breytingar á lögum en frumvarpið geri ráð fyrir eigi að koma til móts við athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA enda um að ræða skýra kröfu um að atvinnurekendum sé skylt að koma upp kerfi vegna skráningar á vinnutíma starfsmanna sinna.

Ráðuneytið bendir jafnframt á að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að það sé á forræði hlutaðeigandi atvinnurekanda með hvaða hætti vinnutímaskráning fari fram og er þá gert ráð fyrir að sú leið sem valin verður henti viðkomandi starfsemi hveju sinni. Að mati ráðuneytisins er því í frumvarpinu ekki verið að gera þá kröfu að skráning vinnutíma skuli í öllum tilvikum gerð með stimpilkukku eða sambærilegu skráningarkerfi. Megintilgangur skráningar á vinnutíma er að mati ráðuneytisins að tryggja það að starfsfólk geti fengið áreiðanlegar upplýsingar um vinnutíma sinn sem og að Vinnueftirlit ríkisins eða eftir atvikum dómstólar geti metið hvort ákvæði laga um aðbúnað,

hollustuhætti og öryggi á vinnustöðun, nr. 46/1980, um hámarksvinnutíma og lágmarkshvöld og vikulegan frídag séu virt sem og hvort starfsfólk hafi fengið hvöld síðar ef vikið er frá reglum um hvíldartíma og vikulegan frídag samkvæmt lögnum eða kjarasamningum. Að mati ráðuneytisins má því ætla að í þeim tilvikum þegar um er að ræða reglubundinn vinnutíma starfsfólks hjá atvinnurekanda, s.s. hefðbundna dagvinnu, verði ekki um að ræða flókið kerfi fyrir atvinnurekendur vegna skráningar á vinnutíma starfsmanna.

Þá ítrekar ráðuneytið að efni frumvarpsins var samið í nefnd sem SA áttu aðild að líkt og getið er hér að framan og voru því samtökin upplýst um efni þess á fyrri stigum.

Brussels, 7 December 2022
Case No: 83751
Document No: 1311270
Decision No: 223/22/COL

Ministry of Social Affairs and Labour
Síðumúla 24
108 Reykjavík
Iceland

Dear Sir or Madam,

Subject: Letter of formal notice to Iceland concerning breach of the Working Time Directive

1 Introduction

On 6 June 2019, the EFTA Surveillance Authority (“the Authority”) received a complaint against Iceland regarding alleged breach of Iceland’s obligations under Directive 2003/88/EC *concerning certain aspects of the organisation of working time*¹ (“the Working Time Directive” or “the Directive”).² By letter dated 13 June 2019, the Authority informed the Icelandic Government that it had received the complaint.³ The complaint alleges that Iceland’s implementation of the Working Time Directive is insufficient, *inter alia* due to the fact that Act No 46/1980 *on working environment, health and safety in workplaces*⁴ does not contain any provision obliging employers to provide for a formal, effective and accessible system in order to measure and monitor workers’ working time.

After having examined the case, the Authority has reached the conclusion that Iceland has failed to fulfil its obligations under Articles 3, 5 and 6(b) of the Working Time Directive and Article 7 of the EEA Agreement.

2 Correspondence

On 23 August 2019, the Authority sent a request for information to Iceland.⁵ The Authority, *inter alia*, referred to the judgment of the Court of Justice of the European Union (“the CJEU”) in Case C-55/18 *CCOO*⁶ and asked whether Icelandic legislation or collective agreements ensure that employers are required to set up an objective, reliable and accessible system enabling the recording of working time. The Icelandic Government replied by letter dated 28 October 2019,⁷ mentioning Article 58 of Act No 46/1980 as the implementing provision for Article 11 of the Working Time Directive concerning notification of regular use of night workers.

¹ Act referred to at point 32h of Annex XVIII to the EEA Agreement (*Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time*), as adapted to the EEA Agreement by way of Protocol 1 thereto.

² Doc No 1073704.

³ Doc No 1074642.

⁴ Lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

⁵ Doc No 1079683.

⁶ Judgment of 14 May 2019 in Case C-55/18 *CCOO*, EU:C:2019:402.

⁷ Doc No 1094079 / your ref. FRN19060132/02.30.04.

By letter of 20 March 2020,⁸ the Authority sent a supplementary request for information to Iceland, asking, *inter alia*, whether it was the view of the Icelandic Government that Icelandic legislation meets the requirements for the recording of working time laid down in the CCOO judgment. Iceland replied by letter dated 20 May 2020,⁹ stating that a working group had been appointed which was drafting a legislative bill in connection with social dumping where this issue was being addressed.

The case was discussed at the virtual package meeting with Iceland on 27 May 2020. During the meeting, the representatives of the Icelandic Government informed the Authority that a legislative bill had been drafted suggesting to add a new provision to Chapter IX of Act No 46/1980 (a new Article 57a) entailing an obligation on employers to record working time.¹⁰ The Icelandic Government replied to the Authority's follow-up letter on 6 August 2020,¹¹ providing the Authority with a draft legislative text and stating that the draft legislative bill was on the Parliament's agenda for that winter session 2020-2021.

The case was discussed during the virtual package meeting on 1 June 2021, where the representatives of the Icelandic Government noted that it was still uncertain whether the draft legislative bill would be adopted as law during that parliamentary session.¹² In the Authority's follow-up letter to the package meeting,¹³ Iceland was invited to provide an update on whether the draft legislative bill had been adopted as law and, if not, to provide a time line on the way forward. The Icelandic Government replied by letter dated 5 August 2021,¹⁴ stating that the draft legislative bill had not been adopted as law during that parliamentary session and that due to upcoming elections in Iceland there were some uncertainties about whether and when the draft bill would be adopted as law.

The Authority sent another supplementary request for information to Iceland on 4 February 2022,¹⁵ asking for an update on the foreseen legislative amendments. The Icelandic Government replied by letter dated 12 April 2022,¹⁶ stating that the draft legislative bill had been put before the Parliament again but was still in the early stages of the parliamentary procedure.

The case was discussed at the package meeting in Iceland on 8 June 2022.¹⁷ At the meeting, the representatives of the Icelandic Government explained that the legislative bill, to which a new Article 57a of Act No 46/1980 formed part, had been submitted before the Parliament during the 2021-2022 parliamentary session, unchanged from previous bill. However, given that the current parliamentary session was coming to an end, it was uncertain whether this bill would be adopted as law before the summer break. The representatives of the Authority noted that it had now been two years since the Icelandic Government stated that it would adopt a new legislative provision on the recording of working time in order to comply with the judgment of the CJEU in CCOO.

In the Authority's follow-up letter to the package meeting,¹⁸ Iceland was requested to provide a new update and a time line in relation to the adoption of Article 57a of Act No 46/1980. The Icelandic Government replied by letter dated 30 September 2022,¹⁹ stating that the draft legislative bill had not been adopted as law during the last parliamentary

⁸ Doc No 1117966.

⁹ Doc No 1133999 / your ref. FRN19060132/02.30.04.

¹⁰ See the Authority's follow-up letter to the 2020 package meeting, Doc No 1133598.

¹¹ Doc No 1147448 / your ref. FRN19060132/02.30.04.

¹² See the Authority's follow-up letter to the 2021 package meeting, Doc No 1204495.

¹³ Doc No 1204495.

¹⁴ Doc No 1220101 / your ref. FRN19060132/02.30.04.

¹⁵ Doc No 1267410.

¹⁶ Doc No 1282425 / your ref. FRN19060132/02.30.04.

¹⁷ See the Authority's follow-up letter to the 2022 package meeting, Doc No 1294470.

¹⁸ Doc No 1294470.

¹⁹ Doc No 1316557.

session and that the aim was to put a bill forward adding a new Article 57a to Act No 46/1980 during the current parliamentary session.

3 Relevant national law

Article 53(1) of Act No 46/1980 provides:

“Working time shall be arranged so that during every 24 hours, counting from the beginning of the working day, workers shall receive at least 11 hours’ continuous rest.”

Article 54(1) of the Act reads:

“In each seven-day period, the worker shall receive at least one weekly holiday in direct conjunction with his daily rest time according to Article 53.”

Article 55(1) of Act No 46/1980 stipulates:

“Workers’ maximum working hours per week, including overtime, may not exceed 48 hours, on average during each four-month period.”

Article 58 of Act No 46/1980 states:

“Employers shall be obliged to provide the Administration of Occupational Safety and Health with the information necessary for monitoring the application of this Act regarding working time, including information on the number of night workers and their working time.”

4 Relevant EEA law

Article 7 of the EEA Agreement provides that EEA States are to make acts incorporated into the EEA Agreement part of their internal legal order. With regard to directives, the choice of form and method of implementation shall be left to the authorities of the EEA States.

Article 1(1) of the Working Time Directive concerning the purpose of the Directive states:

“This Directive lays down minimum safety and health requirements for the organisation of working time.”

Article 3 of the Working Time Directive on daily rest provides:

“[EEA] States shall take the measures necessary to ensure that every worker is entitled to a minimum daily rest period of 11 consecutive hours per 24-hour period.”

Article 5 of the Directive concerning weekly rest period reads:

“[EEA] States shall take the measures necessary to ensure that, per each seven-day period, every worker is entitled to a minimum uninterrupted rest period of 24 hours plus the 11 hours’ daily rest referred to in Article 3.

If objective, technical or work organisation conditions so justify, a minimum rest period of 24 hours may be applied.”

Article 6 of the Directive on weekly working time provides:

“[EEA] States shall take the measures necessary to ensure that, in keeping with the need to protect the safety and health of workers:

(a) the period of weekly working time is limited by means of laws, regulations or administrative provisions or by collective agreements or agreements between the two sides of industry;

(b) the average working time for each seven-day period, including overtime, does not exceed 48 hours.”

Article 11 of the Directive titled “Notification of regular use of night workers” stipulates:

“[EEA] States shall take the measures necessary to ensure that an employer who regularly uses night workers brings this information to the attention of the competent authorities if they so request.”

5 The Authority’s assessment

The Authority observes that the Working Time Directive²⁰ was implemented into the Icelandic legal order by Act No 46/1980 *on working environment, health and safety in workplaces*, as amended by Act No 52/1997, Act No 68/2003 and Act No 138/2005, and by three agreements between the social partners, signed in 1996 and 1997.²¹

The provisions of the Directive on daily and weekly rest periods (Articles 3 and 5) and maximum weekly working time (Article 6(b)) are implemented in Articles 53(1), 54(1) and 55(1) of Act No 46/1980. Moreover, Article 11 of the Directive concerning notification of regular use of night workers is implemented in Article 58 of Act No 46/1980.

The Authority however recalls that, on 14 May 2019, the CJEU delivered its judgment in *CCOO*, where it concluded that Articles 3, 5 and 6(b) of the Working Time Directive must be interpreted as precluding a law of a Member State that does not require employers to set up a system enabling the duration of time worked each day by each worker to be measured.²²

In the judgment, the CJEU highlighted that the right of every worker to a limitation of maximum working hours and to daily and weekly rest periods constitutes a rule of EU social law of particular importance, which is expressly enshrined in Article 31(2) of the Charter of Fundamental Rights of the EU. The provisions of the Working Time Directive, in particular Articles 3, 5 and 6(b), give specific form to that fundamental right and must, therefore, be interpreted in the light of the latter.²³

The Court further held:

“While Member States thus enjoy a discretion for that purpose, it remains the case that, having regard to the essential objective pursued by Directive 2003/88, which is to ensure the effective protection of the living and working conditions of workers and better protection of their safety and health, they are required to ensure that the effectiveness of those rights is guaranteed in full, by ensuring that workers actually benefit from the minimum daily and weekly rest periods and the limitation on the duration of average weekly working time laid down in that directive [...].”²⁴

The Court then went on to state that, in the absence of a system enabling the duration of time worked each day by each worker to be measured, it was not possible to determine objectively and reliably either the number of hours worked by the worker and when that work was done, or the number of hours worked beyond normal working hours, as overtime.²⁵

The CJEU then held:

²⁰ The original Working Time Directive was Directive 93/104/EC, which was amended by Directive 2000/34/EC and then codified as Directive 2003/88/EC.

²¹ Agreement between ASÍ and Vinnuveitendasamband Íslands, dated 30 December 1996, Agreement between ASÍ and Vinnumálasambandið, dated 10 April 1997 and Agreement between parties in the public sector, dated 23 January 1997.

²² Judgment in Case C-55/18 *CCOO*, cited above, paragraph 71.

²³ *Ibid.*, paragraphs 30-31.

²⁴ *Ibid.*, paragraphs 42.

²⁵ *Ibid.*, paragraphs 46-47.

“[...] a national law which does not provide for an obligation to have recourse to an instrument that enables the objective and reliable determination of the number of hours worked each day and each week is not capable of guaranteeing, in accordance with the case-law recalled in paragraph 42 above, the effectiveness of the rights conferred by Article 31(2) of the Charter and by this directive, since it deprives both employers and workers of the possibility of verifying whether those rights are complied with and is therefore liable to compromise the objective of that directive, which is to ensure better protection of the safety and health of workers.”²⁶

Lastly, the Court concluded:

“While it is true that the employer’s responsibility for observance of the rights conferred by Directive 2003/88 cannot be without limits, it remains the case that the law of a Member State that, according to the interpretation given to it by national case-law, does not require the employer to measure the duration of time worked, is liable to render the rights enshrined in Articles 3, 5 and 6(b) of that directive meaningless by failing to ensure, for workers, actual compliance with the right to a limitation on maximum working time and minimum rest periods, and is therefore incompatible with the objective of that directive, in which those minimum requirements are considered to be essential for the protection of workers’ health and safety [...].

Consequently, in order to ensure the effectiveness of those rights provided for in Directive 2003/88 and of the fundamental right enshrined in Article 31(2) of the Charter, the Member States must require employers to set up an objective, reliable and accessible system enabling the duration of time worked each day by each worker to be measured.”²⁷

It follows from the above that the CJEU has interpreted Articles 3, 5 and 6(b) of the Working Time Directive as entailing an obligation on EEA States to require employers to set up a system enabling the recording of working time. The Court has held that, without such an obligation, the effective application of the rights conferred by those provisions would not be ensured. In other words, such an obligation is inherent in the above rules of the Working Time Directive.

The Authority observes that, based on the principle of homogeneity and in order to ensure equal treatment of individuals throughout the EEA,²⁸ Articles 3, 5 and 6(b) of the Working Time Directive must be interpreted in the same manner under the EEA Agreement as in EU law. Consequently, the obligation on employers to record working time also forms part of EEA law.

The Authority further notes that the EFTA Court has held that, pursuant to Article 7 of the EEA Agreement, provisions of directives must be implemented with unquestionable binding force and the specificity, precision and clarity necessary to satisfy the requirements of legal certainty and that EEA States must ensure full application of directives not only in fact but also in law.²⁹

On this basis, the Authority takes the view that a correct implementation of Articles 3, 5 and 6(b) of the Working Time Directive necessarily entails that EEA States must require employers to set up an objective, reliable and accessible system enabling the duration of time worked each day by each worker to be measured. Without such an obligation on

²⁶ Ibid, paragraph 50.

²⁷ Ibid, paragraphs 59-60.

²⁸ See e.g. Articles 1 and 6 of the EEA Agreement and Article 3 of the Surveillance and Court Agreement. See also Judgment of 16 December 1994 in Case E-1/94 *Restamark*, [1994-1995] EFTA Ct. Rep. 15, paragraphs 32-35 and 80.

²⁹ See Judgment of 22 July 2013 in Case E-15/12 *Jan Antinn Wahl v. Iceland*, [2013] EFTA Ct. Rep. 534, paragraphs 50-51 and 56. See also Judgment of 11 February 2014 in Case E-12/13 *EFTA Surveillance Authority v Iceland*, [2014] EFTA Ct. Rep. 58, paragraph 70.

employers to record working time, Icelandic legislation thus remains incompatible with Articles 3, 5 and 6(b) of the Working Time Directive and Article 7 of the EEA Agreement.

With regard to the fact that the CJEU in *CCOO* referred to Article 31(2) of the Charter of Fundamental Rights, which does not form part of EEA law, the Authority observes that, already before the adoption of the Charter, the Court had delivered judgments making the same statements about the provisions concerning minimum rest periods and maximum working time constituting rules of Community social law of particular importance.³⁰ It thus appears clear that those rules were just as important and fundamental without a specific provision in the Charter of Fundamental Rights on fair and just working conditions. The provisions in the Working Time Directive on minimum rest periods and maximum weekly working time should thus have the same importance and meaning in EEA law as in EU law. Moreover, the Court's interpretation of Articles 3, 5 and 6(b) of the Working Time Directive stands independently, regardless of the Court's reference to the Charter of Fundamental Rights. The lack of incorporation of the Charter of Fundamental Rights into the EEA Agreement does therefore not alter the Authority's conclusion in this case.

It is undisputed that Icelandic legislation does not contain an obligation on employers to set up a system for the recording of working time. The Icelandic Government did state in May 2020 that it intended to adopt a new legislative provision introducing such an obligation on employers. However, more than two years have now passed without such a provision having been adopted and it remains uncertain whether and when that will happen. According to the information available to the Authority, the Icelandic Government has not yet submitted such a bill to the Parliament.

The Authority must therefore conclude that Iceland has failed to fulfil its obligations under Articles 3, 5 and 6(b) of the Working Time Directive and Article 7 of the EEA Agreement.

6 Conclusion

Accordingly, as its information presently stands, the Authority must conclude that, by failing to implement a specific rule on the recording of working time, obliging employers to set up a system enabling the duration of time worked each day by each worker to be measured, Iceland has failed to fulfil its obligation under Articles 3, 5 and 6(b) of the Working Time Directive and Article 7 of the EEA Agreement.

In these circumstances, and acting under Article 31 of the Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice, the Authority requests that the Icelandic Government submits its observations on the content of this letter *within two months* of its receipt.

After the time limit has expired, the Authority will consider, in the light of any observations received from the Icelandic Government, whether to deliver a reasoned opinion in accordance with Article 31 of the Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice.

For the EFTA Surveillance Authority

Arne Røksund
President

Stefan Barriga
Responsible College Member

Árni Páll Árnason
College Member

³⁰ Judgment of 1 December 2005 in Case C-14/04 *Dellas and Others*, EU:C:2005:728, paragraph 49, and the case law cited therein.

Melpo-Menie Joséphidès
Countersigning as Director,
Legal and Executive Affairs

This document has been electronically authenticated by Arne Roeksund, Melpo-Menie Josephides.



Nefndasvið Alþingis
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 9. maí 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980 (vinnutímaskráning starfsmanna), 940. mál

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) vísa til tölvupósts velferðarnefndar Alþingis frá 19. apríl þar sem óskað var umsagnar samtakanna um ofangreint mál. Með frumvarpinu er lagt til að nýju ákvæði verði bætt við lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum þar sem kveðið verður á um vinnutímaskráningu starfsfólks. Frumvarpið gerir ráð fyrir að bæta ákvæðinu inn í IX. kafla laganna um hvíldartíma o.fl. og er því ljóst er að ákvæðið mun ekki gilda um ædstu stjórnendur eða aðra þá sem ráða vinnutíma sínum sjálfir, sbr. 3. tl. 52. gr. a.

SA telja að frumvarpið gangi lengra en nauðsynlegt er til að koma til móts við nýja túlkun dómstóls ESB í máli C55/18CCOO á tilskipun um ákveðna þætti er varða skipulag vinnutíma. Ekki er gætt meðalhófs og fyrirhugað er að innleiða íþyngjandi og kostnaðarsama kvöð vegna starfsgreina og vinnustaða þar sem kerfisbundin skráning vinnutíma með „áreiðanlegu og aðgengilegu kerfi“ er ónauðsynleg með öllu.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að tilgangur vinnutímaskráningar sé að:

Vinnueftirlit ríkisins eða eftir atvikum dómstólar geti metið hvort skilyrði laganna um hámarksvinnutíma og lágmarkshvíld og vikulegan frídag séu virt sem og hvort starfsfólk hafi fengið hvíld síðar ef vikið er frá reglum um hvíldartíma og vikulegan frídag samkvæmt lögnum eða kjarasamningum.

Þrátt fyrir þessi ummæli í greinargerð er krafa um kerfisbundna vinnutímaskráningu eftir sem áður látin ná til allra starfsmanna óháð því hvort eitthvað reynir á kröfur laga nr. 46/1980 eða ástæða sé til eftirlits með vinnu- og hvíldartíma. Mikill fjöldi starfsfólks á vinnumarkaði vinnur 7-8 klst. vinnudag, mánudaga til föstudaga, og aldrei á kvöldin, nóttunni eða um helgar. Reglubundinn vinnutími starfsfólks er einnig langt undir 48 klst. hámarksvinnutíma á viku skv. 55. gr. laganna. Vinnutími kemur fram í ráðningarsamningi og því óþarfi að skrá hann frá degi til dags. Það væri fullnægjandi að skrá eingöngu frávik ef einhver eru í stað þess að skrá daglega reglubundinn vinnudag. Frumvarpið býður ekki upp á þann valkost sem væri eðlilegt, ef meðalhófs væri gætt.

Með frumvarpinu er því í raun gerð krafa um að innleidd verði stimpillklukka eða annað sambærilegt tímaskráningarkerfi á vinnustöðum þar sem engin þörf er á tímaskráningu og engin eftirspurn eftir af hálfu starfsfólks. Krafa um daglega, kerfisbundna vinnutímaskráningu á hefðbundnum dagvinnustöðum verður ekki byggð á dómi Evrópudómstólsins og mun hafa neikvæð á hrif á fjölda vinnustaða.



Loks verður ekki séð að önnur Norðurlönd hafi brugðist við framangreindum dómi með lagasetningu en þar er enn verið að skoða hvernig koma megi til móts við þau sjónarmið sem reifuð eru í dómnum án þess að setja of kostnaðarsamar kvaðir á atvinnulífið.

Í ljósi alls framangreinds leggja SA til að ráðuneytinu verði falið að skoða nánar hvernig aðrar þjóðir hyggjast standa að lagabreytingum vegna fyrrgreinds dóms dómstóls ESB og endurskoða frumvarpið í framhaldi af þeirri vinnu.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins,

Heiðrún B. Gísladóttir.

Heiðrún Björk Gísladóttir