

Alþingi
Erindi nr. P 130/2595
komudagur 5.7.2004

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 - 10

150 Reykjavík.

Reykjavík, 1. júlí 2004.

Félag íslenskra atvinnuflugmanna hefur falið mér að gefa umsögn sem óskað var eftir með hjálögðu bréfi félagsmálanefndar. Félagið styður umrædda tillögu til þingsályktunar um starfsmannaleigur, 125. mál, heilshugar. Til rökstuðnings er vísað til meðfylgjandi bréfs dags. 15. október 2003 og fylgigagna.

Virðingarfyllst,


Atli Gíslason hrl.

Ljósrit sent
Félagi Íslenskra atvinnuflugmanna.

Félagsmálaráðuneytið
Samgönguráðuneytið
Vinnumálastofnun
Útlendingastofnun og
Flugmálastjórn Íslands

Reykjavík.

Reykjavík, 15. október 2003.

Með bréfi dags. 23. september 2003 óskaði ég fyrir hönd Félags íslenskra atvinnuflugmanna tiltekinna upplýsinga hjá Flugmálastjórn um fullgildingu skírteina erlendra flugmanna sem starfa hjá íslenskum flugrekendum. Bréf voru einnig send til Samgönguráðuneytisins og Vinnumálastofnunar vegna málsins þar sem einnig var óskað tiltekinna upplýsinga. Hjalagt fylgja ljósrit af nefndum bréfum. Fyrir liggja svör með bréfi Flugmálastjórnar dags. 30. september 2003, Samgönguráðuneytisins með bréfi dags. 1. október 2003 og Vinnumálastofnunar með bréfi dags. 7. október 2003, sbr. meðfylgjandi ljósrit. Ljóst er að Flugmálastjórn hefur fullgilt 143 skírteini erlendra flugmanna árið 2001, þar af 97 skírteini flugmanna frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins, og 166 skírteini árið 2002, þar af 92 skírteini flugmanna utan Evrópska Efnahagssvæðisins. Fyrir liggur af mótteknum svörum að umræddir flugmenn frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins hafa hvorki fengið atvinnuleyfi né dvalarleyfi á Íslandi eða í öðrum löndum innan Evrópska efnahagssvæðisins þótt þeir dvelji þar langdvölum og stundi atvinnu. Þeir íslensku flugrekendur sem hlut eiga að máli virðast ennfremur ekki hafa fengið leyfi til að ráða þessa flugmenn til starfa. Jafnframt má lesa úr svörunum að öllu almennu eftirliti og sértæku sé ábótavant, svo sem með för nefndra flugmanna um Evrópska efnahagssvæðið og langvarandi dvöl og störf þar, með heilbrigði flugmannanna og með flugskírteinum þeirra svo dæmi séu nefnd. Loks verður ekki séð að leitað hafi verið samþykkis aðildarríkja EB og EFTA-ríkja fyrir framkvæmd mála. Verður að telja að með því hafi íslensk stjórnvöld brotið gegn skuldbindingum sínum samkvæmt lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið og öðrum lagafyrirmælum sem sett hafa verið á grundvelli samninga um það eins og nánar verður rökstutt hér á eftir.

Samkvæmt lögum um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 hafa samningsaðilar í huga það markmið að mynda öflugt einsleitt Evrópskt efnahagssvæði sem grundvallast á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisreglum á grundvelli svonefnds fjórfrelsis. Samningurinn er jafnt skuldbindandi fyrir ríkisstjórnir viðkomandi landa sem og atvinnurekendur og einstaklinga sem þar eiga heimili. Samningurinn felur í sér réttindi og skyldur fyrir nefnda aðila sem ekki taka

til ríkja, fyrirtæka og einstaklinga utan Evrópska efnahagssvæðisins. Í 1. gr. I. hluta samningsins er markmiðum og meginreglum hans lýst. Í e. lið 2. mgr. 1. gr. er tekið fram að koma skuli á kerfi sem tryggji að samkeppni raskist ekki og að reglur þar að lútandi verði virtar af öllum. Samkvæmt 3. gr. skulu samningsaðilar gera allar viðeigandi almennar eða sértækar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningum leiðir og varast ráðstafanir sem teflt geta því í tvísýnu að markmiðum hans verði náð. Í þessu samhengi er einnig vísað til 28. gr., 53. gr., 58. gr. og 61. gr. III. hluta. Verður ekki betur séð en að framkvæmd mála brjóti gegn þessum ákvæðum. Í 61. gr. er meðal annars tekið skýrt fram að hvers kyns aðstoð sem aðildarríki EB eða EFTA-ríki veitir og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum sé ósamrýmanleg framkvæmd samningsins að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila, þar með talið milli flugrekenda. Á grundvelli fullgildinga nefndra skírteina fara viðkomandi flugmenn um Evrópska efnahagssvæðið, dvelja þar langdvölum og starfa án atvinnu- og dvalarleyfa. Það getur ekki staðist. Engin dæmi eru um það að flugrekendur í öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins geti ráðið til sín flugmenn frá löndum utan svæðisins án þess að þeim hafi verið veitt atvinnuleyfi og dvalarleyfi. Viðkomandi flugmenn eru auk þess ráðnir á mun lakari kjörum en evrópskir flugmenn og gjarnan sem gerviverktakar gegnum meintar áhafnaleigur með starfsstöðvar utan Evrópu sem lög ná trauðla til. Auk mun lakari starfskjara en almennt gerist í Evrópu virðist áhafnaleigukerfið opna dyr fyrir skattahliðrunum, sbr. meðfylgjandi samningsskilmála áhafnaleigunnar ACE og ákvarðandi bréf ríkisskattstjóra dags. 27. ágúst 2003. Hvernig sem á málið er litið er réttindum flugmanna búsettum á Evrópska efnahagssvæðinu og samkeppnisstöðu annarra íslenskra sem Evrópskra flugrekenda, svo sem Icelandair hf., raskað verulega. Á þessu stigi málsins er einnig vísað til skuldbindinga samkvæmt 66. gr., 67. gr. og 68. gr. VI. hluta sem ekki virðast virtar. Í fylgiskjali II., bókun 1, er kveðið á um það í 7. lið að líta beri á réttindi og skyldur aðildarríkjanna eða opinberra stofnana þeirra, fyrirtækja eða einstaklinga hvers gagnvart öðru sem réttindi og skyldur samningsaðila.

Það er kunnara en frá þurfi að segja að á grundvelli samnings um Evrópska efnahagssvæðið hefur Ísland fullgilt fjölda tilskipana og leitt í lög ákvæði um útlendinga, atvinnuréttindi þeirra og fjálsan atvinnu og búseturétt og svo mætti lengi telja. Í lögum nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga er tekið fram að ákvæði laganna gildi um heimild útlendinga til atvinnu hér á landi. Í 1. tl. 3. gr. er hugtakið atvinnuleyfi skilgreint sem leyfi sem félagsmálaráðherra veitir útlendingi til að starfa hér á landi eða atvinnurekanda til að ráða útlending í starf. Í 2. mgr. 6. gr. er skýrt tekið fram að það sé óheimilt hverjum manni, félagi eða stofnun, sem rekur atvinnu eða starfrækir fyrirtæki, hverju nafni sem það nefnist, að ráða útlending til starfa eða hlutast til um að útlendingur flytjist til landsins í því skyni án atvinnuleyfis. Virðist liggja í augum uppi að lögin gildi um ráðningu til íslensk atvinnurekanda burtséð frá því hvort starfið er innt af hendi hér á landi eða í loftförum skráðum hér til flugs um Evrópska efnahagssvæðið. Samkvæmt 14. gr. laganna eru ríkisborgarar í aðildarríkjum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið undanþegnir kröfu um atvinnuleyfi, en ekki þeir flugmenn sem hér eiga hlut að máli. Ljóst má vera að lögin skilja á milli atvinnuleyfis og dvalarleyfis. Umræddir flugmenn frá löndum utan svæðisins hljóta þó ávallt að þurfa atvinnuleyfi þegar þeir ráða sig til flugrekanda sem á lögheimili á Íslandi og til viðbótar dvalarleyfi starfi þeir og dvelji samfellt þrjá mánuði hér á landi eða í öðrum Schengen-löndum samanlagt eins og raunin er, sbr.

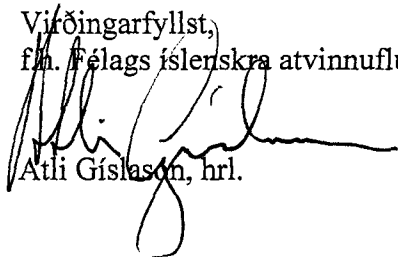
einnig 8. gr. 35. gr. og 36. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga. Minnt er á að skýra skal lög og reglur til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja, sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993. Það samrýmist engan veginn skuldbindingum okkar skv. EES-samningnum að heimila ríkisborgurum utan efnahagssvæðisins að dvelja og starfa á því án atvinnuleyfis og dvalarleyfis, þ.e. á grundvelli fullgildingar flugskírteinis eins og framkvæmd mála felur í sér, sbr. fyrri lagatilvísanir og jafnframt gagnályktanir frá þeim. Hér skal ennfremur minnt á ákvæði laga nr. 47/1993 um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins. Sérhver ríkisborgari EES-ríkis skal hafa rétt til að ráða sig til vinnu sem launþegi og rækja það starf á yfirráðasvæði annars EES-ríkis í samræmi við lagafyrirmæli með sama forgangsrétti til starfa en ekki ríkisborgarar annarra landa. Má segja að nefndir flugmenn hafi farið inn bakdyramegin til starfa á Evrópska efnahagssvæðinu þvert á tilgang lagafyrirmæla þar að lútandi og andstætt beinum lagaákvæðum.

Það liggur fyrir að umræddir flugmenn hafa ráðið sig til starfa hjá íslenskum flugrekendum sem eiga hér lögheimili og hafa kosið að skrá loftför sín hér á landi. Íslensk lög taka til starfa þeirra um borð í þessum loftförum, sbr. m.a. lög um loftferðir nr. 60/1998 og 4. gr. almennra hegningarlaga 19/1940. Einföld gagnályktun frá lögum nr. 47/1993 um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins leiðir einnig til þeirrar afdráttarlausu niðurstöðu að flugmenn frá ríkjum utan Evrópu geta ekki starfað þar án atvinnu- og dvalarleyfa. Hér má ennfremur vísa til laga nr. 112/1984 og 113/1984 með áorðnum breytingum. Nefndir flugrekendur öðlast veigamikil réttindi til flugs innan Evrópska efnahagssvæðisins og verða að sama skapi að lúta skyldum sem því fylgja og sækja um atvinnuleyfi fyrir flugmenn sína sem koma frá löndum utan svæðisins. Aðrar lögskýringar fara í bága við 3. gr. laga nr. 2/1993, tilgang og markmið EES-samningsins og þeirra lagaákvæða sem vísað er til hér að framan.

Með hliðsjón af framanrituðu og fleiri ónefndum lagaákvæðum og röksemdum verða svör í fyrrnefndum bréfum Samgönguráðuneytisins, Flugmálastjórnar og Vinnumálastofnunar að teljast ófullnægjandi. Þessum aðilum er öllum lögskýlt að sjá til þess að samningsskuldbindingum okkar samkvæmt EES-samningnum og löggjöf sem leiðir af honum sé fullnægt. Hvorki Félagsmálaráðuneytið né Samgönguráðuneytið geta ekki látið það óátalið að fullgilding skírteina flugmanna frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins jafngildi því að þeir geti án frekari leyfa dvalið og stundað vinnu innan svæðisins hjá flugrekendum sem hafa skráða starfsstöð hér á landi. Flugmálastjórn ber sömu skyldur samkvæmt lögum nr. 2/1993. Flugmálastjórn hefur jafnframt samkvæmt lögum um loftferðir nr. 60/1998 og rgl. nr. 419/1999 sjálfstæða eftirlitsskyldu gagnvart viðkomandi flugmönnum bæði hvað varðar flugskírteini þeirra og heilbrigði og hefur skyldur gagnvart öðrum ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins. Verður ekki séð að Flugmálastjórn fullnægi eftirlitsskyldum sínum við fullgildingu skírteinanna og eftir að hún hefur átt sér stað og öðrum skyldum, svo sem skv. JAR-FCL 1.015 í rgl. nr. 419/1999. Túlkun Vinnumálastofnunar í bréfi dags. 7. október 2003 getur ekki talist vera samræmi við samning um Evrópska efnahagssvæðið og afleidd lög eins og fyrr er rakið. Það blasir einnig við að framkvæmd mála mismunar íslenskum flugrekendum og raskar samkeppnisstöðu þeirra þvert á skýr ákvæði samningsins. Ennfremur bitnar framkvæmdin sárlega á atvinnulausum flugmönnum búsettum í Evrópu og reyndar einnig á starfandi flugmönnum andstætt tilgangi og ákvæðum EES-samningsins.

Með hliðsjón af öllu framansögðu er þeim eindregnu tilmælum beint til móttakenda bréfs þessa að grípa til allra tiltækra úrræða til að koma í veg fyrir að fullgilding Flugmálastjórnar á skírteinum flugmanna frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins leiði til þess að unnt sé að brjóta í bága við og eða fara á svig við þá löggjöf og samninga sem vísað er til hér að framan.

Virðingarfyllst,
fm. Félags íslenskra atvinnuflugmanna,


Atli Gíslason, hrl.



VINNUMÁLA
STOFNUN

Lögfræðiskrifstofa Atla Gíslasonar hrl.,sf.
b/l Atli Gíslason, hrl.
Ingólfsstræti 5, 4. hæð
101 Reykjavík

Dagsetning
Reykjavík, 7. október 2003

Tilvísun
2003090150
552.5

Vísað er til bréfs yðar dags. 23. september s.l. þar sem spurst er fyrir um það hvort Vinnuálagastofnun hafi haft afskipti af málefnum erlendra flugmanna sem starfa hjá íslenskum flugrekendum.

Erindi vegna erlendra flugmanna hafa ekki borist Vinnuálagastofnun frá því stofnunin tók við veitingu atvinnuleyfa útlendinga í ágúst 1998. Í kjölfar umræðna um málið í fjölmiðlum fyrir nokkru síðan kannaði stofnunin hins vegar, með tilliti til gildissviðs laga nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga, hvernig ráðningum erlendra flugmanna og annarra erlendra starfsmanna um borð í íslenskum flugvélum væri háttáð. Sú könnun leiddi í ljós að um er að ræða ráðningar í gegnum svo kallaðar áhafnaleigur og ekki er beint ráðningarsamband á milli flugáhafnarinnar og hins íslenska flugrekanda heldur sér áhafnaleigan um launagreiðslur til starfsmanna en flugrekandi greiðir “leigu” í einni upphæð til áhafnaleigunnar. Flugrekandi greiðir þar af leiðandi engin launatengd gjöld eða skatta. Í þessu sambandi er hins vegar bent á ákvarðandi bréf ríkisskattstjóra dags. 27. ágúst s.l. þar sem fjallað er um skattalega stöðu þegar um er að ræða “leigu” á erlendu vinnuafli.

Gildissvið ofangreindra laga um atvinnuréttindi útlendinga kemur fram í 1. gr. laganna en þar segir: *Ákvæði laga þessara gilda um heimild útlendinga til atvinnu hér á landi.* Í 1. gr. eldri laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 133/1994 sem felld voru úr gildi frá og með 1. janúar s.l með gildistöku laga nr. 97/2002 segir: *Ákvæði laga þessara gilda um atvinnuréttindi útlendinga á Íslandi.* Til samanburðar má benda á að lög um loftferðir nr. 60/1998 gilda á *“íslensku yfirráðasvæði og um borð í íslenskum loftförum hvar sem þau eru stödd...”* sbr. 1. gr. laganna og er gildissvið þeirra laga því mun víðtækara en laganna um atvinnuréttindi útlendinga.

Ófrávikjanlegt skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis skv. lögum um atvinnuréttindi útlendinga er að Útlendingastofnun hafi veitt útlendingi dvalarleyfi hér á landi. Þar sem erlendar flugáhafnir um borð í íslenskum flugvélum eru almennt ekki starfandi á íslenskri grundu og koma í mörgum tilfellum aldrei hingað til lands þurfa starfsmennirnir ekki að sækja um dvalarleyfi hér sbr. 9. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga.

Með hliðsjón af framanrituðu er það ljóst að lög um atvinnuréttindi útlendinga ná ekki yfir umrædda starfsemi að óbreyttu þar sem gildissvið laganna takmarkast við heimild útlendinga til atvinnu hér á landi en ná ekki yfir íslenskt yfirráðasvæði og því síður um borð í íslenskt loftfar hvar sem það er statt. Bent er á að ekki liggja fyrir upplýsingar um þjóðerni þeirra sem ráðnir hafa verið af íslenskum flugrekendum með milligöngu áhafnaleiga en skv. 14. gr. laga



nr. 97/2002 eru ríkisborgarar Evrópska efnahagssvæðisins undanþegnir kröfu um atvinnuleyfi.

F.h. Vinnumálastofnunar

Heiða Gestsdóttir, forstöðum. stjórnsýslusviðs