

Til: Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis
Frá: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu

22. maí 2018

Efni: *Afstaða til umsagnar Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtaka ferðaþjónustunnar og Samtaka atvinnulífsins, dags. 8. maí sl., um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna alþjóðasamþykktar um vinnuskilyrði farmanna (455. mál).*

Inngangur:

Með tölvubréfi nefndarritara umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis var óskað afstöðu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins til þeirrar gagnrýni sem kemur fram í sameiginlegri umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtaka ferðaþjónustunnar og Samtaka atvinnulífsins, dags. 8. maí sl., um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna alþjóðasamþykktar um vinnuskilyrði farmanna (455. mál). Fram kemur í tölvubréfinu að sérstaklega sé horft til þeirrar gagnrýni að gengið sé lengra en þörf er á með hliðsjón af alþjóðasamþykkt um farmenn, þ.e. að ekki sé rétt að þær breytingar sem lagðar eru til taki jafnframt til fiskimanna. Þá er óskað afstöðu ráðuneytisins til þeirrar gagnrýni sem fram kemur um ákvæði frumvarpsins um orlofsrétt.

Afstaða til umsagnar:

Vegna athugasemdar í umsögn um að ekki hafi verið haft samráð við samtökin og ekki hafi verið brugðist við athugasemdum þeirra sem skilað var inn í samráðsgátt stjórnvalda er tekið fram að í greinargerð með frumvarpinu n.t.t. í kafla 5 undir heitinu Samráð er fjallað um það samráð sem viðhaft var á vinnslustigi frumvarpsins. Þar er m.a. fjallað um athugasemdir frá Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi og kemur þar m.a. fram að: „samtökin séu þeirrar skoðunar að með frumvarpinu hefði einungis átt að leggja til breytingar á ákvæðum laga um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa, nr. 76/2001, en ekki gera samhliða breytingar á sjómannalögum nr. 35/1985. Á það er bent að þrátt fyrir að sú alþjóðasamþykkt sem hér um ræðir og alþjóðasamþykkt um vinnu við fiskveiðar séu að vissu leyti áþekkar séu þær um margt ólíkar, m.a. varðandi atriði frumvarpsins. Þá er á það bent í tengslum við síðarnefndu samþykktina að vinna við fullgildingu hennar þarf að halda áfram og nánari undirbúningur að eiga sér stað áður en breytingar verða gerðar á lögum. Þrátt fyrir framangreinda afstöðu eru gerðar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins. Gerðar eru athugasemdir við 2., 6. og 13. gr. frumvarpsins og á það bent að gera þurfi greinarmun á farmönnum og fiskimönnum enda gangi samþykktin sem hér um ræðir lengra en alþjóðasamþykkt um vinnu við fiskveiðar.“ Í umfjöllun í greinargerð um þá umsögn segir m.a.: „Hvað athugasemd við 2. gr. varðar þá verður ekki talið að umrætt ákvæði sé íþyngjandi fyrir sjómenn enda um að ræða breytingar sem verða að teljast samræmast vel almennum reglum vinnuréttar. Hvað athugasemd við 6. gr. varðar þá hefur verið bætt við 4. mgr. 6. gr. að ráðherra geti mælt nánar í reglum fyrir um frádrátt vegna rekstrarkostnaðar frís fæðis í vissum tilvikum. Tekið er undir þá athugasemd að greinarmun þurfi að gera á farmönnum og fiskimönnum hvað 12. gr. varðar en á það bent að ákvæðið felur einungis í sér heimild ráðherra til að setja reglugerð um vinnusvæði og vistarverur skipverja en kveður ekki á um að þær skuli vera áþekkar í öllum atriðum fyrir þessa tvo flokka skipverja.“ Framangreindar breytingar svara almennt athugasemdum um skort á samráði, að hluta athugasemdu um gengið sé lengra en nauðsyn bar til og að hluta þeim athugasemdum sem gerðar eru í umsögninni um einstaka ákvæði frumvarpsins.

Að auki í tengslum við athugasemdir við þær breytingar sem lagðar eru til á sjómannalögum nr. 35/1985 og að gengið sé lengra en nauðsyn bar til þykir rétt að áréttu það sem fram kemur í kafla 6 í

greinargerð með frumvarpinu undir heitinu Mat á áhrifum. Þar kemur fram að frumvarpinu er fyrst og fremst ætlað að tryggja farmönnum þau réttindi sem kveðir er á um í samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar um vinnuskilyrði farmanna en frumvarpið hefur einnig áhrif á fiskimenn „að því marki sem breytingar eru lagðar til á sjómannaálagum, nr. 35/1985, en gildissvið þeirra laga nær til allra sjómanna sem starfa á íslenskum skipum. Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins er skýrt af hverju farin er sú leið að leggja til breytingar á þeim lögum sem ná til stærri hóps en einungis farmanna. Í þessu sambandi þykir rétt að geta þess að á 96. þingi Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar í Genf 30. maí til 15. júní 2007 var gengið frá samþykkt um vinnu við fiskveiðar (e. Work in Fishing Convention) og var Ísland meðal þátttakenda á þinginu en samþykktin hefur ekki verið fullgilt af hálfu Íslands. Í samþykktinni eru ákvæði sem ætlað er m.a. að tryggja að starfsmenn á sviði fiskveiða njóti aukins öryggis og heilbrigðis við vinnu og læknishjálpar á sjó og að veikir eða slasaðir sjómenn á fiskiskipum fái umönnun í landi, fái nægilega hvíld þeim til heilsuverndar og öryggis, njóti verndar í krafti starfssamninga og njóti sömu almannatryggingaverndar og aðrir starfsmenn. Í ljósi efnis þeirrar samþykktar og hversu áþekk hún er alþjóðasamþykkt um vinnuskilyrði farmanna þótti eðlilegt að sumar breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu næðu einnig til fiskimanna en ekki eingöngu farmanna þó að ekki sé stefnt að fullgildingu framangreindrar samþykktar með þessu frumvarpi.“ Við umfjöllunina í greinargerð þykir rétt að bæta að þær breytingar sem taka bæði til farmanna og fiskimanna eru ekki umtalsverðar, sbr. t.d. 2. og 3. gr. frumvarpsins, og ekki til þess fallnar að hafa stórvægileg áhrif á vinnusamband fiskimanna og útgerðarmanna enda í mörgum tilvikum um að ræða reglur sem gilda á sviði vinnuréttar. Sem dæmi má taka er að samningur sem gerður er t.d. undir nauðung er almennt talinn ógildanlegur.

Þá kemur fram í umsögninni að samtökin telji að „hugtakið farmaður í samþykktinni taki ekki til skipverja sem starfa á hvalaskoðunar- og útsýnisferðaskipum sem sigla stuttar ferðir frá landi eða skoðunarbáta sem notaðir eru til siglinga á vötnum, ám og lónum á landi. ILO samþykktin tekur auk þess ekki til skipa sem eru minni en 500 brúttótonn og eru ekki í alþjóðlegum siglingum en verði frumvarpið óbreytt að lögum munu ákvæði frumvarpsins taka til allra slíkra báta, sem einungis eru notaðir til stuttra ferða og eru undir þyngdarviðmiðum samþykktarinnar.“ Þá er á það bent í tengslum við athugasemd við 6. gr. frumvarpsins að ekki sé þörf á að það ákvæði taki til þessa hóps. Við 7. til 12. gr. frumvarpsins er á það bent að þau ákvæði eigi ekki að taka til hvalaskoðunar- og útsýnisbáta. Til að bregðast við framangreindri athugasemd má við 12. gr. frumvarpsins bæta við nýrri málsgrein. Ákvæðið gæti hljóðað svo með breytingu:

„12. gr.

Í stað orðanna „og alþjóðlegt öryggisstjórnunarkerfi“ í 1. másl. 1. mgr. 17. gr. laganna kemur: alþjóðlegt öryggisstjórnunarkerfi, heimferðir og skráningu og ráðningu skipverja

Við 17. gr. laganna bætist við ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra getur með reglugerð undanskilið ákvæðum laganna eða gert vægari kröfur vegna áhafna sem starfa á skipum sem eru minni en 500 brúttótonn eða eru ekki í alþjóðlegum siglingum.“

Þá eru gerðar í umsögninni sérstakar athugasemdir við ákvæði a. liðar 9. gr. um 2,5 daga orlofsrétt. Þar er á það bent að ósamræmi sé á milli enskrar útgáfu samþykktarinnar og íslenskrar þýðingar auk þess sem bent er á að ákvæðið sé í raun óþarft þar sem gildandi lög um orlof nr. 30/1987 tryggi þau réttindi sem kveðið er á um í samþykktinni. Ekki er fallist á að umrætt ákvæði sé óþarft enda mikilvægt að kveðið sé sérstaklega á um lágmarksréttindi einkum ef breytingar verðar gerðar á orlofslögum nr. 30/1987, bann við samningum um niðurfellingu launaðs lágmarksorlofs og heimild ráðherra til reglusetningar sé þörf á því síðar. Rétt þykir þó að gera breytingar á 1. mgr. ákvæðisins. Ákvæðið gæti hljóðað svo með breytingu:

„a. (7. gr. C.)

Orlof.

Um orlof skipverja fer eftir lögum um orlof, nr. 30/1987, en skal þó aldrei vera minna en 2,5 almanaksdagar fyrir hvern unninn mánuð á síðasta orlofsári nema kveðið sé á um annað viðmið í reglugerð sem tekur mið af sérstökum þörfum farmanna. Óheimilt er að semja um niðurfellingu launaðs lágmarksorlofs.

Ráðherra getur sett nánari reglur um orlof en um rétt skipverja til orlofs fer að öðru leyti en segir í 1. mgr. eftir lögum um orlof, nr. 30/1987, og gildandi kjarasamningum.“

Loks eru gerðar athugasemdir við 13. gr. frumvarpsins og á það bent að gera þurfi greinarmunum á farmönnum og fiskimönnum þar sem þarfir og kröfur eru ólíkar. Undir framangreint sjónarmið er tekið enda felur ákvæðið ekki annað í sér en heimild ráðherra til að setja nánari reglur um vinnusvæði og vistarverur skipverja.

Önnur atriði:

Ljóst er að þær breytingar á lögum sem lagðar eru til í frumvarpinu einar og sér geta ekki leitt af sér fullgildingu samþykktarinnar. Samhliða þarf að gera breytingar á reglugerðum auk þess sem stefnumótunar stjórnvalda er þörf í einhverjum tilvikum. Með reglugerðum verða ákvæði samþykktarinnar útfærð með nákvæmari hætti eins og skýrt er í greinargerð með frumvarpinu.

Með samþykkt frumvarpsins verður stigið skref í átt að fullgildingu alþjóðasamþykktar frá árinu 2006 sem Ísland tók þátt í að samþykkja og með því stigið skref í þá átt að tryggja of hafa eftirlit með vinnuskilyrðum bæði íslenskra farmanna og þeirra sem hafa viðkomu á Íslandi.

Með vísan til alls framangreinds er það afstaða ráðuneytisins að ekki séu forsendur til að taka frumvarpið til heildarendurskoðunar eins og samtökin leggja til í umsögninni.