

Nefndasvið Alþingis
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8-10150 Reykjavík

nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 10. desember 2019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um vernd uppljóstrara, 362. mál

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) vísa til tölvupósts allsherjar- og menntamálanefndar frá 19. nóvember 2019 þar sem óskað var umsagnar SA um ofangreint mál. SA eru fylgjandi því að settar verði skýrar reglur um uppljóstraravernd enda telja SA vandaða viðskiptahætti vera grundvöll heilbrigðs atvinnulífs og fyrirtækjum beri eins og öðrum að fylgja lögum og reglum. Brot í atvinnurekstri eiga ekki að líðast og eru SA sammála því meginmarkmiði laganna að mikilvægt er að upplýst sé um brot á vinnumarkaði þannig að dregið sé úr slíkri háttsemi.

SA skiluðu umsögn um drög að frumvarpi inn á samráðsgátt stjórnvalda 21. mars 2019 og gerðu athugasemdir við nánar tilgreind atriði í frumvarpinu. Athugasemdirnar vörðuðu aðallega óskýrt orðalag hugtaka sem hafa grundvallarþýðingu fyrir vernd uppljóstrara en samtökin mótmæltu hins vegar ekki að settar yrðu lagareglur um efnið. Á það ber að líta að einungis tíu ríki Evrópusambandsins sett sér heildstæða löggjöf um vernd uppljóstrara og því mætti vel athuga hér á landi hvort ekki væri hægt að fara vægari leið en að setja sérlög um viðfangsefnið, líkt og gert var t.a.m. í Noregi. Þar voru ákvæði um uppljóstraravernd felld inn í norska vinnuverndarlöggjöf. Frá því að SA skiluðu áðurnefndri umsögn hafa verið gerðar nokkrar breytingar á frumvarpinu sem Samtökin telja verulega til bóta. Í núverandi mynd gengur frumvarpið hins vegar lengra en þörf krefur og gera SA eftirfarandi athugasemdir það.

1. Skýring hugtaka

SA telja sérstaklega mikilvægt að einstök hugtök frumvarpsins verði skýrð nánar og með sama hætti þarf að vera skýrt hvers konar ríkir almannahagsmunir þurfi að vera til staðar.

Í 1. gr. frumvarpsins er gildissvið og markmið laganna afmarkað. Lögin eiga m.a. að gilda um miðlun starfsmanns á upplýsingum og gögnum um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi sem tengist starfsemi vinnuveitanda. Hugtakið **ámælisverð háttsemi** er verulega matskennt og óljóst. Ákvæðið er þó skýrara nú en í fyrri frumvarpsdrögum þar sem hugtakið er afmarkað með þeim hætti að um sé að ræða háttsemi sem stefnir almannahagsmunum í hættu. Í athugasemdum greinargerðar við ákvæðið segir að ekki sé hægt að skilgreina hugtakið til fulls en að gerð sé krafa um tiltekið alvarleikastig. Samtökin leggja áherslu á að ef heimila á svo víðtækar undantekningar frá þagnar- eða trúnaðarskyldu starfsmanna sem lögin gera ráð fyrir verði í það minnsta að vera ljóst af ákvæðum laganna hvaða háttsemi það er sem heimilar slík frávík og afmarka verður með nákvæmum hætti hvaða háttsemi það er sem fellur undir það að vera ámælisverð háttsemi. Þrátt fyrir að ákvæðið sé skýrara nú en áður telja SA að hugtakið sé það matskennt að óeðlilegt sé að það sé grundvöllur fyrir þeirri vernd sem lögin boða. Það sem einum finnst ámælisverð háttsemi kann öðrum að þykja eðlileg hegðun. Þar af leiðandi getur skapast hættu á að starfsmenn miðli upplýsingum um mikilvæga hagsmuni fyrirtækja án þess að nokkurt brot í atvinnurekstri liggi fyrir. Það getur stofnað störfum í hættu með alvarlegum afleiðingum.

Í þessu samhengi er mikilvægt að skoða löggjöf nágrannaríkja okkar. Í Danmörku hefur ekki verið talin þörf á að setja heildarlög um vernd uppljóstrara og sænsku lögin um uppljóstraravernd gilda eingöngu um hefndaraðgerðir vinnuveitanda gagnvart starfsmanni sem ljóstrað hefur upp um alvarlegt misferli í starfsemi vinnuveitandans. Með alvarlegu misferli er átt við brot þar sem refsiramminn inniheldur fangelsisrefsingu eða brot af sambærilegu alvarleikastigi. Að mati SA er sú afmörkun skýrari en valin hefur verið af frumvarpshöfundum og telja samtökin heppilegt að líta til Svía um fordæmi fyrir lagasetningunni, a.m.k. hvað varðar þetta atriði.

Annað grundvallarskilyrði fyrir vernd skv. ákvæðum frumvarpsins er að starfsmaður miðli upplýsingum og gögnum í **góðri trú**. Aftur er um að ræða matskennt hugtak sem erfitt er að henda reiður á. Gert er ráð fyrir því að hvatir uppljóstrarans að baki uppljóstrun séu göfugar. Samtökin gera athugasemdir við þetta atriði. Í fyrsta lagi getur það haft alvarlegar afleiðingar og sett hættuleg fordæmi ef starfsmaður upplýsir um atriði sem trúnaðarskylda nær yfir undir því yfirskeyni að hann hafi aðhafst í góðri trú. Vernd skv. ákvæðum frumvarpsins er til staðar þrátt fyrir að aðfinnslur starfsmanns reynist ekki á rökum reistar. Með orðalaginu er opnað á þá hættu að starfsmaður skýli sér á bakvið það að vera í góðri trú til þess að koma höggi á vinnustað sinn, núverandi eða fyrrverandi, en gildissvið frumvarpsins takmarkast ekki við núverandi starfsmenn. Erfitt gæti orðið að sýna fram á að starfsmaður hafi ekki verið í góðri trú. Samkvæmt athugasemdum í greinargerðinni hefur Mannréttindadómstóll Evrópu talið að uppljóstraravernd megi leiða af 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE). Yfirdeild dómstólsins hefur sett fram viðmið við mat á því hvort uppljóstrarar njóti verndar þannig að viðurlög gagnvart þeim brjóti gegn 10. gr. MSE. Eitt viðmiðið er áreiðanleiki upplýsinga. Það getur því skipt máli hvort að upplýsingarnar sem greint er frá séu réttar. Í ljósi þessa viðmiðs gengur frumvarpið langt í því að láta það gilda einu hvort að upplýsingar séu á rökum reistar eða ekki. Þess má geta að í sænsku lögunum um uppljóstraravernd er ekki að finna áskilnað um góða trú.

Ákvæði 1. mgr. 1. gr. gerir að skilyrði að **háttsemi** tengist starfsemi vinnuveitanda. Í greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að þetta skuli skýrt með rúmum hætti og eigi því við um sérhverja háttsemi sem starfsmaður verður áskynja í starfi sínu. Að sama skapi á ákvæðið við um starfsmenn sem vinna á vegum síns vinnuveitanda fyrir annan vinnuveitanda, t.d. starfsmenn starfsmannaleiga. Aftur er um að ræða óskýra afmörkun á því hvaða tilvik heyra undir lögin sem getur leitt til víðtækara gildissviðs en lögunum er ætlað.

2. Innri uppljóstrun

Í 2. gr. frumvarpsins er ákvæði um innri uppljóstrun. Í ákvæðið vantar nánari afmörkun á því til hvaða aðila starfsmaður getur leitað með gögn og upplýsingar um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitanda. Eini áskilnaðurinn er að um sé að ræða aðila sem getur stuðlað að því að látið verði af háttseminni. Þar sem uppljóstrunin á að veita starfsmanninum vernd í vinnuréttarlegum skilningi er mikilvægt að skýrt komi fram til hvaða aðila starfsmaðurinn getur leitað með þær upplýsingar sem hann hyggst koma á framfæri. Þetta er sérstaklega mikilvægt þar sem skilyrði fyrir því að ytri uppljóstrun sé heimil er að innri uppljóstrun hafi fyrst verið reynd án fullnægjandi árangurs. Þegar ekki liggur ljóst fyrir til hvaða aðila starfsmaður á að leita við innri uppljóstrun skapar það hættu á misskilningi bæði hvað varðar vernd starfsmannsins og ytri uppljóstrun í kjölfarið.

Í 3. mgr. 2. gr. segir að miðlun skv. ákvæðinu geti einnig verið til opinberra eftirlitsaðila á borð við umboðsmann Alþingis, ríkisendurskoðanda og Vinnueftirlit ríkisins. Það er óljóst hvernig frumvarpið gerir ráð fyrir öðrum eftirlitsaðilum, s.s. Samgöngustofu, heilbrigðisnefndum, Persónuvernd, Neytendastofu, Fiskistofu o.fl. sem hafa eftirlit með málum sem varða almannahagsmuni. Að sama skapi skortir ákvæði um frest stjórnvalds til að svara erindi uppljóstrara. Það er eðlilegt að stjórnvaldi sé markaður ákveðinn tími til að bregðast við. Frumvarpið verður að vera skýrara hvað þetta varðar, sérstaklega í ljósi þess að þessi leið þarf að vera tæmd áður en til ytri uppljóstrunar kemur. Ef uppljóstrari veit ekki hversu langan tíma mál hans tekur í meðferð stjórnvalds er hætt við því að hann reyni ytri uppljóstrun áður en sú leið ætti að vera tæk. Það þarf að vera fullljóst af lagatextanum hvenær leið innri uppljóstrunar telst fullreynd.

3. Ytri uppljóstrun

Í 3. gr. frumvarpsins er fjallað um ytri uppljóstrun. Ákvæðið er skýrara nú en það var í fyrri frumvarpsdrögum en í greinargerð er m.a. útskýrt hvað geti talist til fullnægjandi viðbragða vinnuveitanda. Að mati SA er það til bóta. Þrátt fyrir það er, líkt og áður kom fram, ekki nægilega skýrt af 2. gr. frumvarpsins til hvaða aðila starfsmaður á að leita með innri uppljóstrun og þar af leiðandi ekki hvenær sú leið er tæmd. Að sama skapi er ekki lokað fyrir það að ef starfsmanni einfaldlega mislíkar viðbrögðin við umkvörtun sinni, hvort sem þau hafi verið ónóg að hans mati eða ekki brugðist nægilega hratt við, þá muni hann aðhafast í góðri trú í skjóli þessa ákvæðis. Þannig geta komið upp tilvik þar sem fólk er að greina frá atvikum eingöngu í því skyni að ávinna sér vernd eftir ákvæðum laganna.

Það verður að vera ljóst að ytri uppljóstrun sé neyðarúrræði þar sem fram fer hagsmunamat á því hvort vegi þyngra, hagsmunir almennings af því að fá vitneskju um upplýsingarnar eða tjón þess aðila er upplýsingarnar varða. Það verður því að gera skýrar kröfur til alvarleika mála svo að starfsmanni sé heimilt að víkja til hliðar lög- og samningsbundinni þagnarskyldu og geti þannig verið undanþeginn þeirri ábyrgð sem almennt gildir um ábyrgð manna á gjörðum sínum. Um er að ræða víðtæk frávik frá því sem almennt gildir. Í frumvarpinu er ekki fjallað um rétt fyrirtækja eða einstaklinga innan þeirra verði þeir hafðir fyrir rangri sök eða í þeim tilvikum þegar bersýnilega er verið að beita reglum frumvarpsins gegn fyrirtækjum að ósekju.

Nú er staðan þannig að hið opinbera hefur víðtækt eftirlit með starfsemi fyrirtækja og margar opinberar stofnanir sem taka við ábendingum, mögulega nafnlausum. Verði slíkar tilkynningar tilefni athugunar, sérstaks eftirlits eða annarra aðgerða af hálfu stofnunar er staðan þannig að almennt er ekki gefið upp að borist hafi ábending eða kvörtun og þar af leiðandi ekki hver sendi ábendingu eða kvörtun. Að sama skapi birta fjölmiðlar reglulega umfjöllun um mál sem hafa borist til þeirra með ábendingum. Fjölmiðlar virða rétt heimildarmanna sinna til að vera ekki nafngreindir og veita ekki upplýsingar um hvaðan eða hvernig upplýsingar hafa borist til þeirra. Frumvarpið gerir því ráð fyrir aukinni vernd uppljóstrara miðað það sem nú þegar er en að mati SA er óþarfi að ganga svo langt þar sem núverandi ástand verndar starfsmenn með nafnleynd.

4. Vernd gegn starfsmannaréttarlegum viðurlögum

Í 4. gr. frumvarpsins er fjallað um vernd uppljóstrara. Miðlun upplýsinga eða gagna með innri og ytri uppljóstrun telst, samkvæmt ákvæðinu, ekki brot á þagnar- eða trúnaðarskyldu starfsmannsins og leggur hvorki refsí – né skaðabótaábyrgð á viðkomandi og getur ekki leitt til stjórnsýslu- eða starfsmannaréttarlegra viðurlaga. Með öðrum orðum verður starfsmaðurinn alveg ábyrgðarlaus af háttsemi sinni. Samtökin telja alvarlegt að víkja megi til hliðar allri ábyrgð

manna af háttsemi sinni og sér í lagi í þeim tilvikum þar sem ásakanir reynast ekki á rökum reistar. Í ákvæðinu felst meðal annars að ekki má segja uppljóstrara upp störfum. Ef veita á uppsagnarvernd, verða mjög ríkar ástæður að liggja fyrir, enda um að ræða frávik frá meginreglu vinnuréttar. Í ljósi þess hve víðtæk skilgreining frumvarpsins er á uppljóstrara, hvaða upplýsingum honum er heimilt að miðla og að miðlunin er að hluta byggð á huglægrri afstöðu uppljóstrara verður ekki fallist á að unnt sé að veita uppljóstrara vernd gegn uppsögnum.

Verði starfsmaður beittur óréttlátri meðferð í skilningi 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins, öðlast hann skaðabótarétt skv. ákvæðinu. Verndin er ríkari en hin almenna sakarregla skaðabótaréttar segir til um þar sem sönnunarbyrðinni er snúið við og lagt á vinnuveitanda að sanna að hann hafi ekki beitt uppljóstrara starfsmannaréttarlegum viðurlögum. Með þessu ákvæði er því lögð skaðabótaábyrgð á vinnuveitanda nema hann sanni á að starfsmannaréttarleg viðurlög sem starfsmaður er beittur séu ekki vegna þess að starfsmaðurinn er uppljóstrari. Um er að ræða íþyngjandi fyrirkomulag fyrir vinnuveitanda. Líkt og áður hefur komið fram eru þau tilvik þar sem uppljóstrun er heimilud skv. frumvarpinu óljós og matskennd. Það er því ekki loku fyrir það skotið að starfsmaður sem stendur sig illa í starfi greini frá háttsemi sem getur fallið undir ákvæði um innri uppljóstrun eða eftir atvikum ytri uppljóstrun. Hann væri því kominn með vernd skv. ákvæðunum gagnvart starfsmannaréttarlegum viðurlögum. Vinnuveitandinn gæti þó mögulega áður hafa ákveðið að segja starfsmanninum upp en þarf þá að sanna sérstaklega að uppljóstrunin sjálf hafi ekki verið ástæða uppsagnarinnar. Þetta getur verið ómögulegt fyrir vinnuveitanda.

Eðlilegra væri að skaðabótaábyrgð færi eftir almennum reglum skaðabótaréttar sem tryggja starfsmönnum, sem og öðrum borgurum, vernd fyrir skaðabótaskyldri háttsemi. Almenna reglan í skaðabótarétti er sú að tjónþoli sanni tjón sitt og orsakatengslin á milli háttsemi og þess tjóns sem hann varð fyrir. Öfug sönnunarbyrði þekkist einna helst í tilviki sérfræðiábyrgðar en sakarlíkindareglan er sjaldgæf í íslenskum rétti. Að setja slíka reglu er því í andstöðu við meðalhóf og leggur miklu ríkari skyldur á vinnuveitendur en tíðkast hér á landi.

Auk skaðabótaábyrgðar geta brot gegn starfsmanni vegna uppljóstrunar varðað vinnuveitanda sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 7. gr. frumvarpsins, í þeim tilvikum þegar uppljóstrari leitar til Vinnueftirlits ríkisins eða Ríkisendurskoðunar. Um er að ræða viðsjárverða tillögu um refsingar á hendur vinnuveitanda vegna brota á starfsmannaréttindum uppljóstrara sem gæti reynst ómögulegt að sanna að megi rekja til uppljóstrunar. Jafnframt skal áréttað það sem áður sagði um að frumvarpið tekur ekki á afleiðingum þess ef uppljóstrari aðhefst í vondri trú og ef upplýsingar reynast ekki á rökum reistar. Ákvæði um sektir og fangelsisrefsingu er ekki að finna í sambærilegri löggjöf Norðurlanda og tíðkast að sama skapi ekki í íslenskri vinnuréttarlöggjöf. Það er lagt til að ákvæði um sektir og fangelsisrefsingu verði felld brott úr frumvarpinu.

Í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um gjafsókn starfsmanns komi til ágreinings fyrir dómi um stöðu hans með tilliti til 1. eða 2. mgr. 4. gr. Ákvæðið má skilja svo að starfsmaður eigi alltaf rétt á gjafsókn komi til ágreinings fyrir dómi um stöðu hans sem uppljóstrari, ytri eða innri, nema í þeim tilvikum þegar sýnt er fram á að hann hafi ekki verið í góðri trú. Ákvæðið víkur frá almennum reglum er gilda um gjafsókn, sbr. 1. mgr. 126. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Þar segir að gjafsókn verði aðeins veitt ef málstaður umsækjanda gefur nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar. Auk þess þarf annað af eftirfarandi skilyrðum að vera uppfyllt

svo að gjafsókn verði veitt, a) að fjárhag umsækjanda sé þannig háttáð að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirjáanlega ofviða, enda megi teljast eðlilegt að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé eða b) að úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Framangreind skilyrði eru grundvallarforsenda þess að réttlæt看legt sé að skattgreiðendur beri kostnað og áhættu af málshöfðun borgara. Því fer fjarri að sambærileg sjónarmið séu að baki þessu ákvæði og eiga við um gjafsóknarákvæði barnaverndarlaga og laga um ættleiðingu líkt og haldið er fram í greinargerð. Lagt er til að þetta sérákvæði um gjafsókn verði fellt brott úr ákvæðinu þar sem eðlilegra þykir að almennar reglur um gjafsókn gildi.

5. Reglur um verklag á vinnustöðum og stærð fyrirtækja

Í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins er lögð skylda á atvinnurekendur á vinnustöðum, þar sem eru 50 starfsmenn eða fleiri, að setja reglur um verklag við uppljóstrun starfsmanna um lögprot eða aðra ámælisverða háttsemi. Tilskipun um vernd einstaklinga sem tilkynna um brot á reglum bandalagsréttar hefur verið samþykkt í Evrópuþinginu. Þar er opnað á vægari leiðir við reglusetningu fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki. Að mati SA væri eðlilegt að í frumvarpinu væri tekið sérstakt tillit til lítilla og meðalstórra fyrirtækja.

Eins og áður segir gerir frumvarpið ráð fyrir að skylda vinnustaði með 50 starfsmenn eða fleiri til þess að setja sér reglur um verklag við uppljóstrun. Íslensk lög flokka fyrirtæki eftir stærð samkvæmt fjórum mælikvörðum, sem einkum snúa að vinnuafslnotkun þeirra. Þessir mælikvarðar eru fjöldi ársverka, fjöldi starfsmanna, fjöldi starfsmanna að jafnaði og fjöldi starfsmanna að jafnaði á ársgrundvelli. Í frumvarpinu er ekki tekið fram við hvaða skilgreiningu á fjölda starfsmanna beri að miða. Að mati SA er brýn þörf á skýrari almennri afmörkun á stærð fyrirtækja í lögum.

Mismiklar kröfur eru gerðar til fyrirtækja eftir stærð þeirra og refsingar, sektir og jafnvel fangelsi, liggja við við brotum á ákvæðum laga þar sem stærð fyrirtækja skiptir máli. Það er því sérstaklega mikilvægt að skilgreint sé með skýrum hætti í lögum hvernig stærð fyrirtækja er metin þannig að fyrirtækin sjálf og eftirlitsaðilar viti hvaða stærðarflokkum þau tilheyri og þar af leiðandi hvaða kröfum þeim ber að fylgja.

Hugtakið ársverk er skilgreint í ársreikningalögum og vísa nokkur önnur lög til þeirrar skilgreiningar. Lögin byggja á löggjöf ESB þar sem vinnuafslnotkun rekstraraðila er skilgreind með öðrum hætti. Rekstraraðilum ber að upplýsa skattyfirvöld um fjölda ársverka í skattframtali en samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands er útfylling ónákvæm og gefur úrvinnsla á gagnaskrá um ársverk, sem þannig verður til, skakka mynd af vinnuafli rekstraraðila. Af þeim sökum hefur Hagstofan ekki unnið talnaefni úr þeirri skrá.

Hagstofan hefur frá árinu 1991 birt upplýsingar um vinnumarkaðinn á grundvelli vinnumarkaðsrannsóknna sem byggja á svörum einstaklinga sem valist hafa í úrtak. Nýverið hóf stofnunin birtingu upplýsinga um vinnumarkaðinn upp úr staðgreiðsluskrá og launagreiðendaskrá og ná þær aftur til ársins 2005. Niðurstöður eru því byggðar á öllum sem fengu greidd laun og er því heildarrannsókn. Upplýsingar eru birtar fyrir hvern mánuð, ársfjórðung og ár. Fjöldi starfandi á ári er skilgreindur sem meðaltal 12 mánaða og fjöldi starfandi á ársfjórðungi er meðaltal þriggja mánaða. Upplýsingarnar eru flokkaðar eftir atvinnugrein, kyni, aldri og bakgrunni einstaklings.

Samkvæmt upplýsingum úr þessum skráargögnum á vef Hagstofunnar var fjöldi starfandi í aðalstarfi 203.000 árið 2018 en fjöldi starfa, að aukastörfum meðtöldum, var 220.500. Hagstofan birtir ekki flokkun fyrirtækja eftir starfsmannafjölda, þótt það sé unnt. SA hafa um nokkurra ára skeið óskað eftir sérvinnslu frá Hagstofunni þar sem fyrirtæki á almennum markaði eru flokkuð eftir starfsmannafjölda. Samkvæmt sérvinnslunni höfðu 430 fyrirtæki 50 starfsmenn eða fleiri árið 2018 og var fjöldi starfandi hjá þeim 55.000 (meðalfjöldi í mánuði).

Fjöldi starfsmanna sem starfa á heilu ári hjá rekstraraðila er töluvert meiri en meðalfjöldi starfsmanna sem byggist á 12 mælingum innan ársins. Mismunurinn stafar einkum af starfsmannaveftri, tímabundnum ráðningum og árstíðabundnum störfum. SA hafa fengið sérvinnslu frá Hagstofunni, sem unnin er upp úr staðgreiðsluskrá, um fjölda starfsmanna sem störfuðu hjá rekstraraðilum, bæði sem aðalstarf og aukastarf, óháð starfstíma á árinu 2018. Rekstraraðilar eru m.a. flokkaðir eftir starfsmannafjölda. Niðurstaðan er að fjöldi rekstraraðila með 50 starfsmenn eða fleiri (hausatalning) var um 880 árið 2018. Til samanburðar voru 430 rekstraraðilar á almennum vinnumarkaði með 50 starfsmenn eða fleiri árið 2018 (meðalfjöldi á árinu). Fjöldi rekstraraðila var þannig tvöfalt meiri samkvæmt hausatalningu en fjöldi rekstraraðila á almennum vinnumarkaði samkvæmt skilgreiningu Hagstofunnar á fjölda starfandi.

Hugtökin fjögur sem íslensk lög nota yfir starfsmannafjölda leiða til mjög mismunandi tölulegra niðurstaðna. SA fengu Hagstofuna til þess að vinna sérvinnslu úr skráargögnum til þess að varpa ljósi á mismuninn og er niðurstaðan í eftirfarandi töflu.

Fjöldi starfa á Íslandi 2018 samkvæmt mismunandi skilgreiningum		
		Fjöldi
1.	Áætluð ársverk	175.000
2.	Starfandi, meðaltal 12 mánaða	203.000
3.	Aðal- og aukastörf, meðaltal 12 mánaða	227.000
4.	Starfandi, hausatala, einstaklingur talinn einu sinni, ekki meðaltal	252.000
5.	Störf, hausatala, tvítalning, aðal- og aukastörf, ekki meðaltal	320.000

Skýringar

1. Full störf, 152.300, að viðbættum hlutastörfum, 46.100, sem talin eru að hálfu, þ.e. $152.300 + 46.100 \cdot 0,5 = 175.000$.
2. Hver einstaklingur er talinn einu sinni í aðalstarfi sínu. Meðaltal 12 mánaða þýðir að ef einstaklingur vann t.d. 6 mánuði telst hann 0,5 starfandi.
3. Starfandi að viðbættum aukastörfum. Einstaklingar eru margtaldir ef þeir sinna fleiru ein einu starfi.
4. Einstaklingur er talinn sem einn starfandi þótt hann starfi einungis brot úr ári.
5. Störf eru talin að fullu, bæði aðal- og aukastörf, þótt einstaklingur starfi einungis brot úr ári.

Heimildir: Hagstofa Íslands, vinnumarkaðsrannsókn og sérvinnsla úr staðgreiðsluskrá og launagreiðendaskrá.

Í töflunni eru ársverk áætluð 175 þúsund árið 2018. Fjöldi starfandi, eins og Hagstofan skilgreinir hann (meðaltal 12 mánaða) og birtir á vefsíðu sinni var 204 þúsund árið 2018. Fjöldi starfa, að aukastörfum meðtöldum, var 227 þúsund. Fjöldi starfandi þar sem hver einstaklingur er talinn óháð starfstíma á árinu var 252 þúsund, samkvæmt sérvinnslu Hagstofunnar fyrir SA og fjöldi starfa að viðbættum aukastörfum var 320 þúsund.

Íslensk lög flokka fyrirtæki eftir hugtökunum fjöldi starfsmanna, fjöldi starfsmanna að jafnaði og fjöldi starfsmanna að jafnaði á ársgrundvelli án þess að þau séu skilgreind tölfræðilega. SA hafa hvatt stjórnvöld til þess að skilgreina þessi hugtök, t.d. í umsögn um breytingu á reglugerð um vottun á jafnaunakerfum fyrirtækja og stofnana á grundvelli staðalsins ÍST 85, dags. 7. nóvember 2017, án þess að við ábendingum samtakanna hafi verið brugðist. Í umsögninni sagði m.a:

„Almennt er fyrirtækjum og stofnunum ekki ljóst hversu marga starfsmenn þeir hafa að jafnaði á ársgrundvelli og engar opinberar skrár liggja fyrir um flokkun fyrirtækja samkvæmt þessu orðalagi. Fyrirtækjum og stofnunum er tamara að fjalla um fjölda stöðugilda.“

Þannig er ekki ljóst hvort átt er við fjölda starfsmanna, óháð því hvort þeir eru í fullu starfi eða hlutastarfi. Af orðalaginu mætti ætla að starfsmenn sem starfa hjá fyrirtæki eða stofnun hluta úr ári eigi að reiknast hlutfallslega miðað við starfstíma sinn. Þetta þyrfti gera fullkomlega skýrt í reglugerð. Sama gildir um hlutastörf, þ.e. skýra þarf hvort átt er við fullt stöðugildi eða hvort eigi að telja einstaklinga óháð starfshlutfalli. Svo vill til að stór hluti starfa á vinnumarkaði eru árstíðabundin hlutastörf. Reglugerðin tekur ekki á því hvernig með þau skuli fara þegar reikna skal „starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli“.

Sem dæmi má nefna verslun með 15 stöðugildi sem á tilteknu ári greiðir 50 starfsmönnum laun vegna sumarafleysinga, jólavertíðar og óreglulegrar mönnunar á afgreiðslutíma utan hefðbundins dagvinnutíma. Lögin og reglugerðin kveða ekki skýrt á um hvernig telja skuli þessa 50 starfsmenn sem starfa árstíðabundið, sem afleysingafólk eða íhlaupastarfsmenn. Viðkomandi verslun veit ekki hvort hún fellur undir gildissvið laganna eða ekki. Úr þessu þarf að bæta.“

Eftir því sem næst verður komist var niðurstaða félagsmálaráðuneytisins, eftir samráð við Hagstofuna, sú að miða stærðarmörk fyrirtækja við fjölda starfandi samkvæmt hausatalningu. Ef það er rétt er það í fullkomnu ósamræmi við það sem gefið er til kynna með „starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli“. Samkvæmt ofangreindri töflu, byggðri á sérvinnslu Hagstofunnar, er fjöldi starfsmanna samkvæmt hausatalningu og víðustu skilgreiningu 320 þúsund en áætluð ársverk eða stöðugildi næstum helmingi færri, eða 175 þúsund. Þar sem ekki er ljóst við hvaða skilgreiningu skal miða er yfirvoðandi hætta á því að mun fleiri rekstraraðilar taki á sig þær skyldur sem lögin kveða á um en löggjafinn ætlast til.

SA leggja til að Alþingi setji lög með skilgreiningu á stærð rekstraraðila á grundvelli vinnuafslnotkunar. Þar yrði byggt á hugtakinu *fjöldi starfsmanna að jafnaði á ársgrundvelli*, eins og gert er í nokkrum gildandi lögum. Öðrum lögum þar sem stærð fyrirtækja er skilgreind með öðrum hætti yrði þá breytt til samræmis. SA leggja til eftirfarandi skilgreiningu á hugtakinu:

Fjöldi starfsmanna að jafnaði á ársgrundvelli: Meðalfjöldi starfsmanna rekstraraðila, óháð starfshlutfalli, sem fékk greidd laun á almanaksárinu. Starfsmenn í tímabundnu leyfi eða þeir sem

vinna hluta úr ári auk starfsþjálfunarnema teljast með. Meðalfjöldi á ári reiknast sem meðaltal starfsmannafjölda hvers mánaðar.

Þá er lagt til að Hagstofu Íslands verði í sömu lögum falið að útbúa skrá árlega þar sem fram komi meðalfjöldi starfsmanna hvers rekstraraðila og að eftirlitsaðilar hafi aðgang að skránni. Loks verði Hagstofunni falið að birta talnaefni þar sem rekstraraðilar eru flokkaðir eftir starfsmannafjölda og skilgreindir eftir atvinnugreinum.

6. Lokaorð

Líkt og kom fram í upphafi eru SA fylgjandi því að settar verði reglur um vernd upplýstrara héraendis. Samtökin leggja hins vegar til að frumvarpið verði tekið til nánari athugunar áður en lengra er haldið og að tekið verði mið af þeim athugasemdum sem hér hafa verið tíundaðar. Það er mikilvægt að horft sé til löggjafar annarra Norðurlanda, t.d. varðandi refsíakvæði 7. gr. og að lítið sé til sænskrar framkvæmdar varðandi skilyrði verndar.

F.h. Samtaka atvinnulífsins



Davíð Þorláksson