



Minnisblað

Dagsetning: 9. júní 2022

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Sendandi: Vinnumálastofnun

Efni: Aðkoma Vinnumálastofnunar að eftirliti með starfskjörum flugáhafna

Vísað er til erindis dags. 1. júní 2022 frá skrifstofu Alþingis í tengslum við umfjöllun Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis um mál nr. 186 um loftferðir. Í erindi er óskað eftir upplýsingum um það hvort og þá á hvaða grundvelli Vinnumálastofnun sinnir eftirliti með starfskjörum íslenskra flugáhafna.

Eftirlit Vinnumálastofnunar með starfskjörum flugáhafna

Vinnumálastofnun fer með framkvæmd laga nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga, laga nr. 139/2005 um starfsmannaleigur og laga nr. 45/2007 um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda. Afmarkast aðkoma stofnunarinnar að starfsmönnum í flugáhöfnum við gildissvið fyrrnefndra laga. Einkum hefur reynt á aðkomu stofnunarinnar þegar flugrekendur hafa ráðið til sín einstaklinga sem þurfa tímabundið atvinnuleyfi til starfa hér á landi eða þegar þeir hafa nýtt þjónustu erlendra þjónustuveitenda eða starfsmannaleigna. Í fyrrgreindum lögum felst að þeir starfsmenn sem falla undir gildissvið þeirra starfi hér á landi með lögmatum hætti og njóti lögbundinna lágmarkskjara á hverjum tíma. Þá eru starfsmannaleigur og erlend þjónustufyrirtæki skráningarskyld hjá Vinnumálastofnun að viðlögðum stjórnvaldsviðurlögum.

Gildissvið fyrrgreindra laga afmarkast við það að starfsmenn teljist starfa á innlendum vinnumarkaði. Það mat er að jafnaði litlum vafa háð þegar lítið er til velflestra starfa á almennum vinnumarkaði en það á ekki alltaf við um starfsmenn sem starfa sem fluglíðar og flugverjar enda slík störf almennt ekki framkvæmd á fastri starfstöð heldur um borð í loftförum flugrekenda. Sá þáttur sem hefur haft mest vægi við mat á hvort að starfsmaður telst starfa á innlendum vinnumarkaði er heimahöfn viðkomandi starfsmanns. Um heimahöfn vísast hér til athugasemda við 99. gr. í fyrirbyggjandi frumvarpi til laga um loftferðir.

Svo unnt sé að fella starfsemi fluglíða og flugverja undir eftirlit stofnunarinnar þarf a.m.k. vennt að koma til. Í fyrsta lagi að starfsmaður hafi heimahöfn hér á landi í skilningi samevrópskra fluglögjafar sbr. evrópureglugerðir 965/2012 og 442/2012. Þá þarf starfsmaður einnig að vera launþegi fyrirtækis sem starfar sem starfsmannaleiga í skilningi laga nr. 139/2005 um starfsmannaleigur eða starfa sem launþegi fyrirtækis sem sendir hann tímabundið hingað til lands til starfa og hann teljist þannig útsendur starfsmaður í skilningi laga nr. 45/2007 um útsenda starfsmenn og erlenda þjónustuveitendur. Sjálfstætt starfandi erlendir einstaklingar, sem koma hingað tímabundið til lands til starfa, þar með talið sem fluglíðar, og hafa hér heimahöfn geta enn fremur orðið skráningarskyldir hjá Vinnumálastofnun samræmi við ákvæði III. kafla laga nr. 45/2007. Rétt er að nefna að skráningarskylda erlends þjónustuveitanda virkjast almennt þegar hann hefur veitt þjónustu hér í 10 virka daga á 12 mánaða tímabili eða þegar að fyrirséð er að þjónustuveiting muni vara lengur en 10 virka daga. Það sama gildir um starfsemi starfsmannaleigna. Um er að ræða fortakslausu skráningarskyldu sem er á ábyrgð hlutaðeigandi fyrirtækis. Atvinnurekanda er skylt að tilkynna starfsemi sína til Vinnumálastofnunar ásamt því að skrá alla starfsmenn til stofnunarinnar og afhenda stofnuninni afrit af ráðningarsamningum þeirra ásamt þjónustusamningi félags við innlend notendafyrirtæki. Þá hvílir skylda á notendafyrirtæki að tilkynna stofnuninni ef þjónustuveitandi eða starfsmannaleiga getur ekki sýnt fram á að hann hafi skráð sig með fullnægjandi hætti til Vinnumálastofnunar.



Erlendur flugrekandi sem t.d. sendir tímabundið starfsmenn til heimahafnar hér á landi getur því fallið undir lög nr. 45/2007 og eiga starfsmenn félagsins að njóta launakjara og réttinda samkvæmt íslenskum kjarasamningum. Það sama gildir um félag sem leigir hingað flugáhafnir í blautleigu þegar heimahöfn starfsmanna er tilgreind hér á landi enda fæli slík leiga í sér starfsmannaleigubjónustu.

Stofnunin metur það sem svo að aðeins hluti þeirra starfsmanna sem að starfa sem flugliðar og flugverjar á innlendum vinnumarkaði falli innan ofangreindra laga enda hafi áhafnir innlendra flugfélaga að meginstefnu starfað sem launþegar innlendra flugrekenda hér á landi og fallið undir innlenda kjarasamninga.

Þrátt fyrir framangreint eru ýmis vandkvæði í framkvæmd eftirlits með starfskjörum flugáhafna almennt, hvort sem þær falla undir eftirlit stofnunarinnar eða ekki.

Í fyrsta lagi verður að taka fram að stofnunin hefur litlar eða engar heimildir til vettvangseftirlits þegar flugáhafnir eiga í hlut ólíkt nær öllum öðrum atvinnugreinum. Viðkomandi starfsmenn starfa annars vegar um borð í loftförum og innan haftasvæðis flugvalla. Afla þarf því upplýsinga um störf viðkomandi einstaklinga með öðrum hætti.

Í öðru lagi er gagnaöflun um flugáhafnir og aðrar nauðsynlegar upplýsingar erfiðari en gengur og gerist, hvort heldur sem um er að ræða innlenda eða erlendan flugrekanda. Eftirlit með starfsemi flugrekenda kallar á umfangsmikla og sérhæfða þekkingu á atvinnugreininni og í Noregi fer t.d. sérstakt stjórnvald með eftirlit með starfmönnum í fluggeiranum, Luftfartstilsynet sem hefur sérþekkingu á atvinnugreininni. Þar undir falla málefni starfsmanna er varða lágmarksréttindi og öryggismál, þ.m.t. vinnutíma, aðbúnað og hollustuhætti.¹

Upplýsingar um heimahöfn flugáhafna eru hvergi aðgengilegar hjá opinberum aðila í rauntíma né er flugrekendum skylt að upplýsa um heimahöfn áhafnarmedlima á hverjum tíma eða breytingar þar á. Upplýsingar um heimahöfn starfsmanna eru því eingöngu aðgengilegar hjá flugrekendum sjálfum og er að því er virðist einkaréttarlegt samningsatriði milli flugrekenda og flugverja. Opinberir eftirlitsaðilar hafa því ekki yfirsýn í rauntíma yfir þær áhafnir sem hafa hér heimahöfn né virðist gert ráð fyrir því í gildandi lögum að svo sé. Upplýsingar um áhafnalista flugrekenda eru hluti af reglubundnu eftirliti Samgöngustofu og upplýsinga aðeins aflað í tengslum við slíkar úttektir Samgöngustofu. Úttekt Samgöngustofu kannar ekki ráðningarform starfsmanna flugrekenda og því er ekki ljóst hvort áhafnarmedlimir séu fengnir með milligöngu skráningarskyldra fyrirtækja. Einnig taka úttektir Samgöngustofu eingöngu til innlendra flugrekenda en þó geta áhafnir erlendra flugrekenda haft hér heimahöfn tímabundið. Engar eða takmarkaðar opinberar upplýsingar virðast liggja fyrir um slíkar áhafnir. Áhafnalistar og upplýsingar um heimahöfn ekki vistaðar hjá rekstraraðilum flugvalla, s.s. Isavia.

Vinnumálastofnun hefur því ekki getað aflað upplýsinga um flugáhafnir á vegum flugrekenda með heildstæðum hætti hvað varðar vinnuveitanda flugverja, heimahöfn hans eða eðli starfssambands viðkomandi. Þá er stofnuninni ekki kunnugt um að fyrir liggi upplýsingar um áhafnarmedlimi erlendra flugrekenda hjá opinberum aðilum kysi Vinnumálastofnun að kanna hvort að starfsmenn féllu undir eftirlit stofnunarinnar. Í þessu tilviki má nefna að gerðar voru breytingar á lögum um útsenda starfsmenn fyrir nokkrum árum þar sem sjálfstætt starfandi einstaklingar voru felldir undir gildissvið laganna og þá m.a. með það markmið að ná til erlendra sjálfstætt starfandi flugverja sem hefðu hér tímabundið heimahöfn. Það er skemmst frá því að segja að enginn flugverji hefur skráð sig hjá stofnuninni undir þeim formerkjum og hefur stofnunin engin úrræði með höndum til að kanna hvort að svo sé raunin að undanfatin fimm ár hafi enginn flugverji fallið undir umrætt ákvæðið.

¹ <https://luftfartstilsynet.no/aktorer/hms-i-luftfarten/hms-tilsyn-i-sivil-luftfart/>



Þá er einnig ljóst að skýra þyrfti með betri hætti hvort að starf flugáhafna sé þess eðlis sé að unnt sé að sinna slíku starfi sem sjálfstætt starfandi einstaklingur eða verktaki. Er þessu velt upp þar sem reglulega hafa komið upp álitamál þar sem að erlendir starfsmenn eru fengnir til starfa við flugáhöfn flugrekanda sem verktakar. Telur stofnunin rétt að vekja máls á umræddu vafaatriði enda vandséð hvernig unnt er að heimfæra almenn skilyrði sjálfstætt starfandi einstaklinga í skilningi vinnuréttar og skattalaga þegar flugverjar eiga í hlut, hvort heldur sem um ræðir flugstjóra eða aðra áhafnar meðlimi. Hefur Vinnumálastofnun ekki talið sig vera bært stjórnvald til að ákvarða um það hvort um réttmæta verktöku sé að ræða í slíkum tilvikum eða gerviverktöku en vísar til embættis Skattsins hvað það varðar. Vinnumálastofnun er ekki kunnugt um að embætti Skattsins hafi tekið slík ráðningarform til sérstakrar skoðunar í fluggreinum eða tekið afstöðu til réttmætis verktöku einstaklinga sem starfa í flugáhöfnum. Sé það reyndin að flugáhafnir geti talist sjálfstætt starfandi einstaklingar í skilningi innlends vinnuréttar þá er einnig ljóst að enginn opinber eftirlitsaðili hefur með höndum skráningu slíkra verktaka eða yfirsýn yfir störf þeirra eða réttindi. Þá má velta upp álitamálum varðandi ábyrgð verktakans hvað varðar hvíldartíma, réttindamál og önnur öryggisatriði.

Samantekt:

Vinnumálastofnun hefur eftirlit með réttindamálum starfsmanna sem starfa sem útsendir starfsmenn hér á landi, þar á meðal sem flugverjar, sem og starfsmannaleigustarfsmenn og sjálfstætt starfandi einstaklingar frá Evrópska efnahagssvæðinu. Eftirlit með slíkum starfsmönnum er hins vegar vandkvæðum bundið, einkum þar sem upplýsingar um áhafnir og heimahöfn þeirra virðast fyrst og fremst liggja hjá flugrekanda sjálfum en ekki hjá opinberum aðilum. Stofnuninni er því ekki unnt að framkvæma samtímaeftirlit með starfsemi útsendra starfsmanna, áhafnaleiga eða annarra starfmannaleiga í greininni þar sem hvorki er unnt að afla fullnægjandi gagna með vettvangseftirliti eða annari gagnaöflun með góðu móti. Af því leiðir að stofnunin telur sér því ekki fært að fullyrða að hve miklu leyti flugáhafnir sem hafa heimahöfn hér á landi, um skemmri eða lengri tíma, falli undir eftirlit stofnunarinnar.

Virðingarfyllst,
f.h. Vinnumálastofnunar

Edda Bergsveinsdóttir