



Minnisblað

UM ólaunaða vinnu og undirboð á íslenskum vinnumarkaði

Málsnúmer: 201510-0014

Til: „Einn réttur“ - stýrihópur

Frá: HO/HG/MMN

Dags: 22.01.2016

I.

Undanfarin ár hefur það færst í aukana að atvinnurekendur á Íslandi hafi fengið til sín starfsfólk í ólaunaða vinnu. Með ólaunaðri vinnu er átt við að ýmist eru engin laun greidd eða mögulega fæði, gisting og uppihald auk þess sem einhvers konar skemmtunar/afþreyingar komi til móts það vinnuframlag sem innt er af hendi. Algengast er að um sé að ræða erlend ungmenni og að vinnan sé hluti af upplifuninni eða einhvers konar ævintýramennska. Ísland er dýrt land að heimsækja og fæði og uppihald fyrir vinnuframlag virkar eflaust fyrir ungmenni með ævintýraþrá sem ágætis leið til að fjármagna Íslandsdvöl. Í þessu samhengi má benda á aðila sem eru farnir að miðla þess konar vinnuafli t.d. vefsíðurnar www.workaway.info og <http://www.cadip.org/volu+nteer-in-iceland.htm>. Að sama skapi eru íslensk samtök/fyrirtæki eins og t.d. *Veraldarvinir* að stunda einhvers konar miðlun á fólki í ólaunaðri vinnu. Öll ólaunuð vinna getur í eðli sínu falið í sér undirboð á vinnumarkaði en spurning er hvenær hún er réttlæt看leg og hvenær ekki. Það viðmiðið sem nota ber er hvort sú starfsemi sem um ræðir er efnahagsleg eða ekki. Útgangspunkturinn er þá að ólaunuð vinna við efnahagslega starfsemi, framleiðslu og sölu á vöru eða þjónustu á markaði (í hagnaðarskygni) oft í samkeppni við fyrirtæki í sömu atvinnustarfsemi, felur í sér óásættanleg undirboð á íslenskum vinnumarkaði og getur jafnframt falið í sér við nánari skoðun frekari brot, s.s. gegn skattalögum, samkeppnislögum og lögum um atvinnuréttindi útlendinga (nánar síðar).

II.

Það má segja að *ólaunuð vinna* geti í raun verið tvenns konar. Annars vegar ólaunuð vinna sem í daglegu tali kallast sjálfboðavinna. Sjálfboðavinna hefur tíðkast í gegnum tíðina og ekki verið gerð athugasemd við hana sem slíka svo



fremi sem um sé að ræða óefnahagslega starfssemi. Rétt væri að skilgreina óefnahagslega starfssemi sem störf/verkefni sem ekki væru unnin nema fyrir hendi sé fólk sem tilbúið er að gefa sína vinnu. Dæmi um óefnahagslega starfssemi er t.d. verkefni er lítur að náttúruvernd s.s. að týna rusl við strandlengjuna eða ræktun á hálendinu.¹ Hins vegar, og það sem vandinn lýtur að, er ólaunuð vinna við það sem kalla má efnahagslega starfssemi sem í ljósi framangreindrar skilgreiningar á óefnahagslegri starfssemi felur í sér að störfin skapi verðmæti á markaði og væru unnin með einum eða öðrum hætti óháð því hvort að ólaunað vinnuafli fáiist eður ei. Dæmi um slíka vinnu, sem og virðist vera algeng sbr. upplýsingar af ofangreindum vefsíðum, er vinna við ýmiss konar ferðapjónustu, nánar tiltekið vinna í kaffi- og veitingahúsum, á gistiheimilum og hótelum, hestaleigum og við hellaskoðanir auk ýmiskonar blandaðra starfa á sveitabýlum og/eða bændagistingu. Allt störf sem skapa verðmæti á samkeppnismarkaði og er ætlað að skapa eigendum starfseminnar arð, þ.e. efnahagsleg starfssemi.

Í þessu samhengi er rétt að geta þess að fæði og húsnæði geta verið hluti af endurgjalda fyrir vinnu. Í sumum kjarasamningum er sérstaklega tiltekið að starfsmaður skuli fá fæði og húsnæði sér að kostnaðarlausu auk kjarasamningsbundinna launa.² Í öðrum samningum er fjallað um heimild atvinnurekanda til að draga af launum starfsmanns vegna fæðis og húsnæðis en þó með miklum takmörkunum, enda séu skilyrði samningsins uppfyllt að öðru leyti.³

Forsenda fyrir framansögðu er að kjarasamningum sé fylgt, ráðningarsamningur gerður og gefinn út launaseðill þar sem fram koma laun og önnur starfskjör og heimilaðir frádráttarliðir. Á grundvelli slíkra ráðningarsamninga og starfa greiða síðan viðkomandi aðilar, atvinnurekandinn og starfsmaðurinn sína skatta og standa skil á öðrum skyldum.

III.

Til viðbótar því sem kallað er *ólaunuð vinna* skv. framangreindu má jafnframt nefna starfsnám og eða starfsþjálfun. Viðurkennt er og algengt að þjálfun á vinnustað og öflun hagnýtrar reynslu sé hluti af viðurkenndu námi. Hefur þetta

¹ Í frumvarpi til laga um útlendinga er fjallað um dvalarleyfi vegna sjálfboðaliðastarfa. um það segir m.a. í 66. gr. frumvarpsins: „Heimilt er að veita útlendingum, sem eru eldri en 18 ára og hingað vilja koma til þess að starfa fyrir frjáls félagasamtök sem starfa að góðgerðar- eða mannúðarmálum, sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og eru undanþeginn skattskyldu skv. 4. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt,..“

² Sjá t.d. Stórfkamvæmdasamning milli ASÍ og SA.

³ Sjá t.d. kjarasamning SGS og Bændasamtakanna. Þar er heimilt að draga frá launum að hámarki kr. 2.266 á dag fyrir fæði og húsnæði vegna þeirra sem eru 18 ára og eldri.



alla tíð verið samþykkt enda sé farið eftir þeim réttarheimildum, kjarasamningum og viðmiðum sem eiga við um slíkt. Hér má taka sem dæmi nám í löggiltum iðngreinum eða í heilbrigðisgreinum. Þar er byggt á námskrám og námsferilsbókum þar sem nám á vinnustað er skilgreint og gerð krafa um að til staðar sé leiðbeinandi sem hafi faglega þekkingu og réttindi til að hafa umsjón með og bera ábyrgð á starfsnáminu eða starfsþjálfuninni. Nú hefur hins vegar borið á því að einstaklingar hafa verið í svona vinnu þar sem miklum vafa er undiropið, annars vegar hvort um viðurkennt nám sé að ræða og hins vegar að farið sé eftir þeim réttarheimildum, kjarasamningum og viðmiðum sem eiga við hér á landi. Slík brot eru að sjálfsgöðu ekkert öðruvísi undirboð en önnur *ólaunuð vinna* í efnahagslegri starfsemi. Hins vegar er rétt að útskýra þetta sérstaklega þar sem að forsendur er varða þann sem innir vinnuframlagið af hendi eru eilítið frábrugðnar því sem nefndar eru í kafla II. Að sama skapi er líklegt að yfirvöld menntamála geti aðstoðað við að girða fyrir þessa tegund undirboða.

IV.

Með vísan í framangreint má því segja, að það séu þrenns konar dæmi sem þurfi nánari skoðun:

- 1) Algjörlega ólaunuð vinna: Einstaklingur fær ekkert fyrir sitt vinnuframlag við starfseminu og ber sjálfur straum af kostnaði við fæði, húsnæði og aðra framfærslu.
- 2) Laun greidd með hlunnindum: Einstaklingur fær engin eiginleg laun fyrir vinnuframlag sitt en fær fæði og húsnæði hjá notendafyrirtæki og/eða viðkomandi miðlun slíkra einstaklinga.
- 3) Ólaunað starfsnám/starfsþjálfun: Ólaunuð vinna sem er þó einhvers konar formleg eða óformleg starfsþjálfun sem hluti af námi viðkomandi.

Verða nú þessi dæmi skoðuð með hliðsjón af eftirfarandi þáttum:

- 1) Allsherjarrétti, sbr. atvinnuleyfi, EES samningnum og sjúkratryggingum; og
- 2) Vinnumarkaðspáttum, sbr. gildandi kjarasamningar, starfskjaralög og lög um stéttarfélag og vinnudeilur.

Skoða þarf hina skattalegu hlið sérstaklega en þar sem óskað hefur verið ákvarðandi bréfs frá Ríkisskattstjóra, verður hinni skattalegu hlið gerð sérstök skil í kjölfar þess að sú niðurstaða liggur fyrir.



V.

a. Allsherjarréttur og ólaunuð vinna

Sá hópur sem innir þessa ólaunuðu vinnu af hendi er fyrst og fremst útlendingar sem nota hana sem hluta af tækifæri til að sjá og upplifa landið á hagstæðan hátt sbr. framangreind umfjöllun.

Annars vegar getur verið um að ræða borgara í ríkjum sem eru hluti af sameiginlega innri markaðinum (EES svæðinu). Slíkir einstaklingar þurfa ekki atvinnuleyfi enda er frjáls för launafólks ein af meginstoðum EES samningsins. Leggja ber hér áherslu á hugtakið launafólk því sá sem þiggur ekki laun fyrir sína vinnu tilheyrir ekki þeim hópi skv. skilgreiningu heldur er í raun hér á landi sem ferðamaður og nýtur ákveðinna réttinda sem slíkur. Eiginlegt launafólk nýtur mun meiri réttinda en ferðamenn hér á landi. Nægir að nefna í því efni sjúkratryggingar launafólks, fæðingarorlofsréttindi og rétt til atvinnuleysisbóta. Hægt er einnig að snúa þessu við og segja að þar sem engin laun eru greidd fyrir vinnuna þá greiðist ekkert af þessu fólki í þá sameiginlegu sjóði sem kosta réttindi launafólks.

Hins vegar getur verið um að ræða þriðja ríkis borgara, þ.e. einstaklinga sem koma frá löndum sem tilheyra ekki EES svæðinu. Meginreglan hvað slíka einstaklinga varðar er að þeir mega ekki starfa hér á landi nema að fengnu atvinnuleyfi sbr. lög nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga. Þetta gildir um öll störf, launuð og ólaunuð og því undanskilur ólaunuð vinna ekki viðkomandi einstaklinga eða notendafyrirtækin frá gildissviði laganna. Í lögum um atvinnuréttindi útlendinga er ekki að finna nein ákvæði um sjálfboðaliðastörf, og þá ekki heldur að þau séu undanþegin útgáfu atvinnuleyfis, enda hugtakið ekki til skv. lögnum. Rétt er jafnframt að taka fram í þessu samhengi að brot gegn lögum þessum geta varðað refsíabyrgð, bæði fyrir einstaklinginn sem vinnur vinnuna og eins þann atvinnurekanda/notendafyrirtæki sem nýtur starfskraftanna sbr. IV. kafli nefndra laga.

Nefna má fjölmargar aðrar réttarheimildir um að ólaunuð vinna í þeim skilningi sem hér er til umfjöllunar samrýmist þeim ekki, en þær allsherjarréttarlegu reglur sem vega langsamlega þyngst í þessu samhengi og þar helst er brotið gegn eru



væntanlega skattareglur enda er meginreglan sú að alla vinnu skuli telja fram til skatts með einum eða öðrum hætti. Er óhætt að fullyrða að svo er nánast aldrei gert og m.v. umfang ólaunaðrar vinnu í íslensku hagkerfi, sérstaklega á sviði ferðaþjónustu, má auðveldlega fullyrða að sameiginlegir sjóðir eru að verða af talsverðum fjármunum. Hvað það varðar ætti þó staðan að verða ljósari þegar niðurstaða ríkisskattstjóra í ákvarðandi bréfi hvað varðar ólaunaða vinnu í því samhengi sem hér er til umfjöllunar liggur fyrir.

b. Vinnumarkaðspættir (stéttarfélögin) og ólaunuð vinna

Mikilvægasti þátturinn sem hér er til umfjöllunar og sá áhrifaríkasti þegar kemur að því að draga úr undirboðum vegna ólaunaðrar vinnu er vinnumarkaðspátturinn. Stéttarfélög á Íslandi hafa ríkt umboð, taka til allrar efnahagslegrar starfsemi og aðild að þeim er sú mesta í Evrópu. Staðreynd málsins er að um nær öll störf á Íslandi gilda kjarasamningar og þeir kveða á um lágmarkskjör í tiltekinni starfsgrein/starfssviði og landssvæði sbr. 1. gr. Starfskjaralaga nr. 55/1980. Við þetta má bæta að skv. 7. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur eru samningar einstakra launamanna sem kveða á um lakari kjör en viðeigandi kjarasamningur segir til um ógildir. Í framangreindu fellst að stéttarfélög hafa fulla heimild til þess að líta á ólaunaða vinnu sem beina árás á hagsmuni félagsmanna og fyrirkomulag á vinnumarkaði og hafa bæði rétt og skyldu til þess að bregðast við. Í því samhengi er þó rétt að taka fram að sú „árás“ er framin af hinu íslenska notendafyrirtæki sem á eða a.m.k. má vita betur. Svo grófa brot atvinnurekanda að notast við starfsfólk án þess að greiða því laun réttlætir því bæði lagalegar og félagslegar aðgerðir af hálfu viðkomandi stéttarfélags. Í því samhengi verður að hafa í huga að verkfallsheimild 14. gr. nefndra laga um stéttarfélög og vinnudeilur heimilar félögum ekki eingöngu að beita aðgerðum til að vinna kröfum sínum í vinnudeilum framgang, heldur einnig að standa vörð um þann rétt sem títtnefnd lög nr. 80/1938 veitir þeim.

Önnur nálgun er sú, að þar sem búið er að inna af hendi vinnuframlag við starf á kjarasamningssviði viðkomandi stéttarfélags, þá skapar það viðkomandi einstaklingi lögvarða kröfu á hendur notendafyrirtækinu um laun og önnur starfskjör í samræmi við kjarasamning þrátt fyrir að „ráðningarsamningur“ viðkomandi kveði í raun á um engin laun. Vandkvæðið við þessa nálgun gæti þó falist í því að krafan er einstaklingsins og stéttarfélagið getur ekkert gert nema að



fengnu umboði hans. Það hefur sýnt sig að getur verið erfitt þar sem að forsendur samningssambandsins hafa ef til vill ekki eingöngu verið fjárhagslegs eðlis eins og áður hefur verið fjallað um.

Vinnustaðaeftirlitið og þau réttindi sem stéttarfélögum eru færð í viðeigandi lögum og samkomulagi við SA, auk samkomulags ASÍ og SA um útlendinga á íslenskum vinnumarkaði frá 2004, færir stéttarfélögum víðtækar heimildir til gagnaöflunar og aðgangs að upplýsingum frá atvinnurekendum. Vinnustaðaeftirlitið sem slíkt og tilheyrandi heimildir til viðbótar við grundvallarreglur nefndra laga nr. 55/1980, 80/1938 og viðurkenndur grundvallarréttur launafólks til að skipuleggja sig skv. ákvæðum stjórnarskrár og alþjóðlegra mannréttindasáttmálum, gera það að verkum að stéttarfélög geta ef viljinn er fyrir hendi takmarkað undirboð sökum ólaunaðrar vinnu verulega.

VI.

Samandregnar niðurstöður framangreindrar umfjöllunar eru eftirfarandi:

- Gera verður skýran greinarmun á ólaunaðri vinnu í efnahagslegri starfsemi annars vegar og ólaunaðri samfélagslegri vinnu (sjálfböðavinnu) hins vegar. Í minnisblaði þessu hefur verið gerð tilraun til að draga línu þar á milli enda er ekki ætlunin að gera góðgerðarfélögum eða annarri viðlíka starfsemi erfiðara um vik að sinna sínum verkefnum í þágu samfélagsins.
- Alla vinnu skal telja fram til skatts og leiða má líkum að því að með auknu umfangi ólaunaðrar vinnu við efnahagslega starfsemi séu margir atvinnurekendur að hagnast á kostnað samneyslunnar og skapa sér bæði ósanngjarnt og ólöglegt samkeppnisforskot á markaði.
- Ljóst er að ef umfang ólaunaðrar vinnu við efnahagslega starfsemi er jafn mikið og vísbendingar benda til, þá hafa margir einstaklingar og fyrirtæki gerst brotleg við lög um atvinnuréttindi útlendinga og jafnvel bakað sér refsíabýrgð í leiðinni.
- Úrræði s.s. á grundvelli laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur og samninga ASÍ og SA um vinnustaðaeftirlit og útlendinga á íslenskum vinnumarkaði færa stéttarfélögum sem hagsmuna eiga að gæta fjölmörg úrræði til að takmarka þau undirboð sem verða til með ólaunaðri vinnu.



VII.

Til viðbótar því sem segir hér að framan skal áréttu þann þátt sem snýr að þeim einstaklingum sem „ráða sig til sjálfboðaliðastarfa“ og hagsmuni þessara einstaklinga ef þeir veikjast eða lenda í slysi eða öðrum áföllum í starfi. Þeim er ekki ætlað að njóta tryggingaverndar eins og kjarasamningar kveða á um og gagnvart sjúkra- og almannatryggingakerfinu njóta þeir mjög takmarkaðra réttinda. Almennt má álykta að viðkomandi einstaklingar njóti mjög takmarkaðrar tryggingaverndar.

VIII.

Loks má nefna að ASÍ hefur kallað eftir því við þar til bær stjórnvöld og SA, að reynt verði að finna leiðir til að skerpa á allsherjarréttarlegum reglum til að minnka umfang ólaunaðrar vinnu í efnahagslegri starfsemi og þar með þau undirboð sem slíkt veldur á íslenskum vinnumarkaði.