



Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 9.1 2020
Tilvísun: 2020101-0008

Efni: Umsögn um frumvarp til laga leigubifreiðaaakstur, 421 mál.

Ekki var óskað sérstakrar umsagnar ASÍ um þingmál þetta en umsögn engu að síður veitt.

Eins og fram kemur í greinargerð er frumvarpinu í kjölfar frumkvæðisathugunar ESA, ætlað að bregðast við því sem talin eru fyrirsjáanleg og endanleg viðbrögð ESA vegna núgildandi fyrirkomulags hér á landi. Í því efni er litið til niðurstaðna ESA í máli Noregs en Norska ríkið tilkynnti ESA í desember 2017 að það hefði í hyggju að breyta löggjöf sinni í þá átt að afnema fjöldatakmarkanir og stöðvarskyldu. Við breytingarnar yrði leitað leiða til að tryggja öryggi farþega og nægjanlegt framboð farþegaflutningaþjónustu innan sveitarfélaga. Ekki kemur fram í greinargerð með því frumvarpi sem til umsagnar er hvernig hin nýja norska löggjöf muni líta út. ASÍ telur bæði rétt og skynsamlegt að bíða þeirrar niðurstöðu og endanlegrar niðurstöðu ESA. Engir sérstakir hagsmunir, kærur eða málshöfðanir reka á eftir íslenska ríkinu í þessu efni.

Athugasemdir ESA gagnvart Noregi voru í aðalatriðum eftirfarandi. Í fyrsta lagi taldi ESA ólögmdæta takmörkun felast í fyrirframákveðnum fjölda atvinnuleyfa til leigubifreiðaaaksturs. Í öðru lagi taldi stofnunin ólögmdæta takmörkun felast í því að reglur um úthlutun leyfa væru ekki fyrirsjáanlegar, hlutlægar og lausar við mismunun. Úthlutun leyfa þar í landi byggist á forgangsreglum byggðum á starfsreynslu og mati stjórnvalda þegar forgangsreglum sleppir. Í þriðja lagi gerði stofnunin athugasemd við það að sumir leyfishafar væru skyldaðir til að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð.

Hvað athugasemdir þessar varðar skal í fyrsta lagi tekið fram, að athugasemdir ESA fela ekki í sér endanlega niðurstöðu um samræmi landsréttar og EES réttar. Það er hlutverk EFTA-dómstólsins sem ekki hefur verið gert að láta uppi álit sitt. Viðbrögð sem einungis er ætlað að mæta kröfum ESA geta því bæði verið röng og ómarkviss. Sem dæmi má nefna að á undanförunum árum hafa verið gerðar róttækar breytingar á íslenskri löggjöf til verndar íslenskum vinnumarkaði og launafólki. Þær hafa m.a. litið að aukinni skráningu, auknu eftirliti og skyldum þeirra sem vilja nýta sér frelsi EES-svæðisins og varða virðingu fyrir launasetningu og lágmarkslaunum í landinu. Þær hafa hagsmunir íslensks vinnumarkaðar og vinnumarkaðsmóðels verið látnir ráða í stað þess að fylgja í blindni fyrirframætluðum viðbrögðum ESA. Samhliða hafa þessar breytingar, sem margar gætu hugsanlega falið í sér tæknilegar hindranir í skilningi EES-réttar hvað varðar atvinnu-, búsetu og staðfesturétt, aukið vernd erlends launafólks sem hingað leitar samhliða því að verja íslenskan vinnumarkað og íslenskt launafólk.

Í öðru lagi er hægt með umfangsminni breytingum að mæta athugasemdum ESA við norska löggjöf hér á landi með því að styrkja þær forsendur sem ráða

fyrirframákveðnum fjölda atvinnuleyfa, gera það ferli opnara, taka tillit til fleiri þátta og koma í veg fyrir hugsanlega og ómálefnalega mismunun. Sömu sjónarmið eiga við um úthlutun leyfa. Af greinargerð með frumvarpinu er ekki hægt að ráða að hverju athugasemd ESA laut hvað varðar skyldu til afgreiðslu af leigubifreiðastöð. Í því efni ber að sjálfsögðu, eins og í öðrum efnum að uppræta ómálefnalega mismunun, sé hún til staðar.

Til þess að réttlæta þær breytingar sem nú eru fyrirhugaðar hefði verið rökrétt að vísa til niðurstaðna innan Evrópusambandsins (ESB) og draga ályktanir af dómum Evrópudómstólsins um sama efni. Það er ekki gert enda fordæmum ekki til að dreifa. Hins vegar segir í greinargerð með frumvarpinu að „.....Af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins er hægt að draga þá ályktun að aðildarríki geti ekki haft í lögum ákvæði sem útiloki beitingu stofnsetningarréttar þó að í þeim felst engin mismunun nema góð efnisrök séu fyrir slíkri ráðstöfun.“ Á sama hátt er hægt að draga þá ályktun af dómsframkvæmd dómstólsins að aðildarríkjunum sé einmitt heimilt að skilyrða stofnsetningarréttinn með ýmsum hætti án þess að í því felst mismunun ef það er gert á málefnalegan hátt og ef ekki felst í því bein eða óbein mismunun í skilningi Evrópuréttarins.

Þá ber að hafa í huga að samspil íslenskra laga og EES réttar er í grundvallaratriðum ólíkt samspili ESB réttar og landsréttar aðildarríkja ESB. Bæði Hæstiréttur Noregs og Hæstiréttur Íslands hafa áskilið Noregi og Íslandi meira svigrúm við innleiðingu EES réttar en aðildarríki ESB hafa.¹

Í Hrd. 10/2013 segir: „Í 3. gr. laga nr. 2/1993 er mælt á þann veg að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Eins og greinir í dómi Hæstaréttar 9. desember 2010 í máli nr. 79/2010 tekur lögskýring samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 eðli máls samkvæmt til þess að orðum í íslenskum lögum verður svo sem framast er unnt gefin merking sem rúmast innan þeirra og næst kemst því að svara til sameiginlegra reglna sem gilda eiga á Evrópska efnahagssvæðinu. Slík lögskýring getur á hinn bóginn ekki leitt til þess að lítið verði fram hjá orðum íslenskra laga eins og í dóminum segir.“ Þetta þýðir einfaldlega að EES reglur hafa ekki forgangsáhrif í íslenskum rétti og sem um leið þýðir að Ísland áskilur sér og hefur meira svigrúm við innleiðingu EES réttar en aðildarríki ESB hafa.

Hæstiréttur Noregs hefur tekið svipaða afstöðu. Í máli frá árinu 2000, HR-2000-49-B var fjallað var um skaðabótareglur norskra umferðarlaga sem taldar voru af EFTA dómstólnum í ráðgefandi áliti, að hluta andstæðar EES rétti og tilteknum þremur tilskipunum ESB sem Noregur taldi sig hafa innleitt. Í niðurstöðu sinni segir Hæstiréttur Noregs: „..... i norsk rett gjelder et såkalt presumsjonsprinsipp, hvoretter en lov så vidt mulig skal tolkes i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser, og dermed i samsvar med de tre EØS-direktivene. I dette tilfelle hadde man å gjøre med en bestemmelse som vanskelig kunne forstås på flere måter. Dersom den skulle settes til side, ville man være utenfor det som med rimelighet kunne anses som en tolkning av bestemmelsen, og dette ville nærmest innebære at de ikke gjennomførte direktivene ble gitt direkte virkning med forrang fremfor formell lov. Det ville bli problematisk for private rettssubjekter om de ikke skulle kunne innrette seg etter gjeldende norsk lov.“ Hér er niðurstaðan sú hin sama og Hæstaréttar Íslands þ.e. að EES réttur hefur ekki forgangsáhrif í landsrétti.

¹ Sjá nánari umfjöllun á Vinnuréttarvef ASÍ: <https://www.asi.is/vinnurettur/flokkar/evropskur-vinnurettur/ees-rettur-og-landsrettur/>

Þetta samband EES réttar og landsréttar er gerólíkt sambandi ESB réttar og landsréttar og þá þeim reglum sem Danmörk, Svíþjóð og Finnland búa við sem aðildarríki ESB. Það þýðir að svigrúm Íslands og Noregs til þess að haga reglum um akstur leigubifreiða með öðrum hætti en gert er innan ESB kann að vera talsvert meira og langt í frá öruggt að álit ESA gagnvart Noregi og frumkvæðisathugun gagnvart Íslandi muni að lokum leiða til þess að löggjöf EES ríkjanna þurfi óhjákvæmilega að fylgja löggjöf Evrópusambandsins.

Í umsögn Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra og Bifreiðastjórafélagsins Frami er bent á þá þróun sem verið hefur í Danmörku og Finnlandi en Danmörk fékk undanþágu við gerð lagabreytinga til þess að halda stöðvaskyldu og takmarka leyfajöldann með þrepaskiptri úthlutun nýrra leyfa. Hvað Finnland varðar er bent á að afnám fjöldatakmarkana, stöðvaskyldu og skráningareglna sé til endurskoðunar auk þess sem breytingarnar hafi ekki leitt til lægra verðs og betri þjónustu. Það gengur þvert á þá trúarsetningu sem sett er fram í greinargerð með því frumvarpi sem til umsagnar er þar sem segir: „*Almennt er lítið svo á að þar sem framboð og eftirspurn fá að ráða verði á markaði sé neytendum tryggt sanngjarnast verð fyrir þjónustuna. Með fjöldatakmörkunum leigubifreiðaleyfa á takmörkunarsvæðum ráða önnur sjónarmið framboði en eftirspurn og má leiða að því líkur að bæði magn og verð þjónustu sé annað en það væri fengi eftirspurnin að ráða. Breytingar á regluverki um leigubifreiðar í frjálslyndisátt eru því líklegar til að vera til hagsbóta fyrir samfélagið allt. Með því að opna fyrirkomulag leyfisveitinga má sjá fyrir sér að aðgangur að leigubifreiðum aukist. Samhliða fjölgun leyfa eykst samkeppni á markaðnum og þjónustan verður því hagkvæmari og lagar sig frekar að kröfum neytendanna.*“ Þessi ályktun er andstæð reynslu Finna og örökstudd.

Það er því álit ASÍ, að sú rýmkun sem frumvarpið felur í sér sé hvorki nægilega vel undirbúin eða rökstudd og að rétt sé hinkra með breytingar í þá veru sem frumvarpið boðar og horfa til þeirrar breytinga sem eru að verða í þessu efni og horfa þá sérstaklega til Norðurlandanna. Loks er athygli vakin á því að 1. janúar s.l. tók ný löggjöf gildi í Kaliforníu, þar sem verulegar breytingar eru gerðar á starfsumhverfi bifreiðastjóra hjá fjarveitum og horfið frá fyrri breytingum sem sagðar voru gerðar á sínum tíma í „frjálsræðisátt“ en sem leiddi aukna fátækt og réttleysi yfir leigubifreiðastjóra. Loks er tekið undir umsögn Blindrafélagsins hvað varðar nauðsyn þess að tryggja þjónustu leigubifreiða allan sólarhringinn og utan mesta anna tíma.

Að lokum er rétt að taka fram, að það er álit ASÍ að rétt sé af Alþingi að huga að bættri réttarstöðu þeirra bifreiðastjóra sem í dag keyra á móti stöðvarleyfishöfum gegn hlutfallslegi af innkomu. Þeir eru skilgreindir sem sjálfstæðir verktakar án þess að uppfylla helstu grunnskilyrði til þess að skilgreinast sem slíkir. Raunveruleg staða þeirra er fyllilega sambærileg við stöðu launafólks og réttarstaða þeirra ætti að vera sambærileg hvað varðar grunnréttindi eins veikinda-, orlof-, uppsagnar-, lífeyris- og tryggingarétt. Breytingar í þá veru er hægt að gera án þess að bylta núverandi reglum um skipulag á þjónustu leigubifreiða.

Virðingarfyllst,



Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.