

Athugasemdir Eflingar við frumvarp til starfskjaralaga frá félags- og barnamálaráðherra

Frumvarp félags- og barnamálaráðherra Ásmundar Einars Daðasonar um breytingar á lögum nr. 55 frá 1980 var sent í tölvupósti frá Bjarnheiði Gautadóttur skrifstofustjóra í Félagsmálaráðuneytinu til Drífu Snædal forseta ASÍ þann 2. febrúar 2021. Verða lögín nú nefnd „Starfskjaralög.“ Skjalið með frumvarpinu er merkt „stjórnarfrumvarp.“

Að mati Eflingar eru verulegir gallar á frumvarpinu sem fela í sér að markmið þess nást ekki, auk þess sem gengið er á bak þeirra loforða sem stjórnvöld hafa gefið verkalýðshreyfingunni í tengslum við undirritun kjarasamninga og við önnur tækifæri. Því þarf að gera grundvallarbreytingar á frumvarpinu.

Nauðsynlegt er að setja fram haldbær viðmið um bótareglu og féviti. Girða þarf fyrir augljósar undankomuleiðir brotlegra atvinnurekenda og tryggja í senn bæði leiðréttingu framávið og endurheimtur sannanlega vangoldinna launa á liðnum ráðningartíma, með dráttarvöxtum og bótum. Brot á ráðningarkjörum þarf að meta bæði út frá lágmarkskjörum gildandi kjarasamnings og einstaklingsbundnum ráðningarsamningi þegar við á. Almennt þarf að leiðrétta bágborna réttarstöðu launamanns í málsmeðferðinni og gefa þarf úrskurðarvaldi Vinnumálastofnunar raunverulegt vægi þannig að ekki sé um tómt sýndarvald að ræða.

Í eftirfarandi eru athugasemdir frá Eflingu – stéttarfélagi um einstaka efnisþætti frumvarpsins og galla þeirra. Ekki er fjallað um alla frumvarpskafla heldur einungis þá sem varða málsmeðferð, úrræði og viðurlög vegna brota gegn réttindum launafólks.

Byrjað er á samantekt og að því búnu er farið yfir einstakar lagagreinar í köflum IV. og V. sem fjalla annars vegar um málsmeðferð og hins vegar um viðurlög.

1. Samantekt

Ákvæði frumvarpsins um málsmeðferð í málum þolenda brotastarfsemi á vinnumarkaði og um viðurlög gegn henni eru hriplek og bitlaus. Í þeim er ekkert féviti eða hlutlæg bótaregla í líkingu við það sem verkalýðshreyfingin hefur rökstutt og kallað eftir. Frumvarpið fellur á eigin prófi um að ná því markmiði sem lýst er í greinargerð, þ.e.a.s. að „sporna gegn félagslegum undirboðum og brotastarfsemi á íslenskum vinnumarkaði“ (bls. 13).

Málsmeðferðarskilyrði bjóða brotlegum atvinnurekendum ítrekað upp á undankomuleiðir og sjálfðæmi um framhald mála. Á þetta við um ákvæði um samráðsnefnd, samkomulag um greiðslu og um gerðardóm. Hlýtur frumvarpið af þessum sökum að teljast í algjörum sérflokki í því að fara með silkihönskum um gerendur. Málsmeðferð hjá starfsfólki stéttarfélaga í núverandi mynd, með þeim veiku vopnum sem hún þó býður, er líklegri til árangurs en það ferli sem frumvarpið leggur til.

Málsmeðferðarskilyrði leggja afar litlar skyldur á Vinnumálastofnun, til að mynda varðandi útvíkkun tilmæla eða athugun á heildartilhögun launagreiðslna á vinnustað, og setja þess í stað alla ábyrgð á herðar einstaks launamanns og takmarka viðurlög við mál hans eins. Erfitt er að skilja hvers vegna Vinnumálastofnun eru ekki fengnar umfangsmeiri heimildir en þetta, fyrst á annað borð er verið að blanda henni í málsmeðferð launakrafna.

Málsmeðferðarskilyrði krefja launamann um að hætta atvinnuöryggi sínu áður en hægt er að taka mál hans til athugunar og uppáleggja honum auk þess þá niðurlægingu að þurfa að hitta brotlegan atvinnurekanda á fundi til að „semja“ um hvort atvinnurekandanum þóknist að greiða þegar áfallin vangreidd laun eða ekki. Er þetta enn til marks um gerendavænar áherslur frumvarpsins í heild, og

gera þessir skilmálar enn að verkum að ferlið sem þar er lagt til er síðra en sú málsmeðferð sem stéttarfélag bjóða félagsmönnum sínum nú þegar upp á.

Þær viðurlagaheimildir sem að endingu er boðið upp á, hafi mál viðkomandi launamanns komist í gegnum nálarauga málsmeðferðarskilyrða, taka einungis til afmarkaðs hluta vandans, og alls ekki þeirrar háttsemi sem mest ríður á að skapa fælingarmátt gagnvart, þ.e.a.s. vangreiðslu þegar áfallina launa samkvæmt ráðningarkjörum hjá hópi starfsfólks á viðkomandi vinnustað. Vekur þetta upp þá spurningu hvort höfundar frumvarpsins skilji í raun þann vanda sem frumvarpinu er ætlað að leysa.

Frumvarpið, með ofangreindum undankomuleiðum brotlegra atvinnurekenda, styrkir því ekki á neinn hátt stöðu launafólks sem býr við launþjófnað og aðra brotastarfsemi á vinnumarkaði. Hefur félags- og barnamálaráðherra og ríkisstjórnin þannig brugðist þeim hópi og auk þess svikið eigin loford sem gefin voru út í yfirlýsingu í tengslum við undirritun kjarasamninga á almennum vinnumarkaði í apríl 2019 og sem hafa verið ítrekuð við önnur tækifæri, til að mynda á fundi með formönnum aðildarfélaga ASÍ þann 25. ágúst síðastliðinn.

Rétt er að nefna að bæði aðstoðarmaður félags- og barnamálaráðherra og aðstoðarmaður forsætisráðherra hunsuðu og afþökkuðu ítrekaðar óskir framkvæmdastjóra Eflingar um að fá að lesa texta frumvarpsdraga og koma ábendingum og athugasemdum á framfæri haustið 2020.

Í eftirfarandi eru ákvæði og greinar frumvarpsins nánar rýnd.

2. Um ákvæði IV. kafla um „málsmeðferð í ágreiningsmálum“

Engin hlutlæg bótaregla (féviti)

Í frumvarpinu er að finna ný ákvæði sem skapa ramma utan um áður óþekktá málsmeðferð Vinnumálastofnunar í svonefndum „ágreiningsmálum“ um það hvort umsamin laun og kjör gagnvart launamanni hafi verið virt af hálfu atvinnurekanda. eru þessi ákvæði í 4. kafla sem ber yfirskriftina „Málsmeðferð í ágreiningsmálum“ og eru í kaflanum fimm lagagreinar, númer 9-13.

Að uppfylltum þröngum skilyrðum sem lýst er í kaflanum getur komið til viðurlaga sem lýst er í V. kafla („Viðurlög“), nánar tiltekið greinum 14 (dagsektir), 15 (tímabundin stöðvun á starfsemi) og 16 (stjórnvaldssekt).

Í kaflanum, og raunar hvergi í frumvarpinu, er að finna heimildir fyrir hlutlægri bótareglu eða féviti í þeirri mynd sem verkalýðshreyfingin hefur kallað eftir. Kallað hefur verið eftir því að hægt verði að bæta slíkri bótakröfu við launakröfur þær sem starfsfólk stéttarfélaganna gerir f.h. þolenda vegna kjarasamningsbrota, að fyrmynd t.d. greinar 1.43 í núgildandi samningi Samtaka atvinnulífsis við Sjómannasamband Íslands, og að bæturnar renni til þolenda. Ekkert haldbært ákvæði um slíkt er að finna í frumvarpinu heldur er þar aðeins um að ræða veiklulegar heimildir án fælingaráhrifa til viðbótar við það sem nú er í kröfufelri stéttarfélaga.

Frumvarpið nær ekki yfirlýstum tilgangi

Í greinargerð er talað um að tilgangur frumvarpsins sé að „sporna gegn félagslegum undirboðum og brotastarfsemi á innlendum vinnumarkaði“ (bls. 13). Ákvæði frumvarpsins mun hins vegar engin slík áhrif hafa í núverandi mynd enda afar auðvelt fyrir brotlega atvinnurekendur að skjóta sér undan viðurlögum líkt og hér er farið yfir.

Mikilvægt er að vekja athygli á greinarmun, sem lögin virðast gera ráð fyrir m.a. í 9. gr. án þess þó að það sé tilgreint með sérstaklega skýrum hætti, milli annars vegar endurgreiðslu vangoldinna launa sem þegar eru áfallin í fortíðinni og hins vegar framvegis leiðréttingar á ranglega útreiknuðum launum eftir að Vinnumálastofnun hefur gefið fyrirmæli þar að lútandi sbr. 3. mgr. 10. gr. Með orðalagi 9. gr. um að „leiðréttá launagreiðslur“ virðist átt við hvort tveggja, en orðalag textans tiltekur svo sérstaklega „vangoldin laun“ þ.e.a.s. ógreidd laun í fortíðinni. Þessi greinarmunur skiptir máli í síðari köflum frumvarpsins, ss. í V. kafla sem fjallar um viðurlög, en eingöngu verður unnt að beita slíkum

viðurlögum gegn vanrækslu á því að leiðrétt launagreiðslur sem koma til eftir að Vinnumálastofnun hefur gefið fyrirmæli en ekki gegn „vangoldnum launum“, þ.e.a.s. þegar áföllnum, frá því áður en Vinnumálastofnun gaf út fyrirmæli.

Fullgild ráðningarkjör ekki varin

9. greinin er svohljóðandi:

¹ Telji launamaður að atvinnurekandi greiði honum og/eða hafi greitt honum lakari laun en kveðið er á um í gildandi **kjarasamningi** í viðkomandi starfsgrein, á því svæði þar sem vinna launamannsins fer fram, skal hann sjálfur eða með milligöngu stéttarfélags krefjast þess **með sannanlegum hætti** að hlutaðeigandi atvinnurekandi **leiðrétti launagreiðslur frá og með næstu útborgun launa, þ.m.t. vangoldin laun**, áður en launamaðurinn getur óskað eftir aðstoð Vinnumálastofnunar við að fá launagreiðslur leiðréttar, sbr. 10. gr.

Tvær meginathugasemdir ber að gera við 1. mgr. 9. greinarinnar, sbr. rauðmerkta texta. Í fyrsta lagi gerir greinin ráð fyrir því að krafa launamanns um leiðréttingu á vangoldnum launum (hvort heldur sem er í fortíð eða framtíð) taki eingöngu til þeirra lágmarkslaunakjara sem kveðið er á um í kjarasamningi, en ekki til þeirra launakjara umfram ákvæði kjarasamnings sem um kann að hafa samist í gildum ráðningarsamningi milli atvinnurekanda og launamanns. Langstærstur meirihluti launafólks á almennum vinnumarkaði á Íslandi tekur kjör sín eftir ráðningarsamningum, þar sem farið er í ýmsum atriðum fram úr lágmarkslaunaákvæðum kjarasamninga. Því þarf að meta vanefndir eða brot á samningum út frá bæði almennum lágmarksákvæðum gildandi kjarasamnings og ráðningarsamningi viðkomandi einstaklings. Þetta er grundvallaratriði.

Verkalýðshreyfingin hefur áður komið því sjónarmiði á framfæri að vernd gegn vangreiðslu launa hjóti og eigi að taka til umsáminna launa viðkomandi launamanns í gildum ráðningarsamningi, enda um að ræða fullgild ráðningarkjör viðkomandi einstaklings og fullgilda skuldbindingu atvinnurekanda, en ekki aðeins vangreiðslu samkvæmt lágmarksákvæðum kjarasamninga. Um helmingur félagsmanna Eflingar á almennum vinnumarkaði og stór meirihluti félagsmanna VR og stéttarfélaga iðnaðarmanna, svo dæmi séu nefnd, taka laun umfram lágmarksákvæði kjarasamninga. Með ákvæðum greinarinnar er engin vernd veitt gegn vangreiðslu eða þjófnaði á þessum hluta launa viðkomandi launamanns. Með öllu er óskiljanlegt hvers vegna löggjafinn fer þá leið að takmarka vernd laganna með þessum hætti aðeins við hluta af þeim kjörum sem um oftast semst um með löglegum og staðfestum hætti milli atvinnurekanda og launamanns í ráðningarsamningi. Hvorki er að finna skýringar né rökstuðning fyrir þessu í greinargerð með frumvarpinu.

Ekki tekið á algengasta formi launaþjófnaðar (vangreiðslu þegar áfallina launa)

Í öðru lagi festir greinin, í samverkun við greinar 10, 11 og 12, áframhaldandi óbreytt ástand varðandi það að engar ábyggilegar afleiðingar fylgja því að vangreiða áfallin laun fram að þeim tíma sem athugasemd er gerð og/eða Vinnumálastofnun gefur fyrirmæli sbr. 3. mgr. 10 gr. Tekið skal fram að heimildir til viðurlaga vegna vangreiddra launa *eftir* að fyrirmæli hafa verið gefin (sektarheimildir í greinum 14-16) eru til staðar í frumvarpinu, en hér þarf að hafa í huga að launaþjófnaður á vinnumarkaði samkvæmt reynslu Eflingar byggir einmitt oft á þeirri háttsemi að vangreiða sem mest áður en athygli beinst að málinu, ekki því að halda til streitu vangreiðslu launa viðkomandi starfsmanns eftir að upp kemst.

Vandamálið liggur því ekki í því að leiðrétting sé ekki gerð eftir að upp kemst, heldur í því að búið er að fremja ítrekaðan og stórtækan launaþjófnað áður en upp kemst. Þunginn í fælingarmætti laganna þarf því að snúa að þeim launum sem vangreidd voru *áður* en mál kemst upp, ekki launum sem vangreidd eru *eftir* að búið er að gera kröfu um leiðréttingu. Í frumvarpinu eru áherslunni einmitt öfugt farið. Að mati Eflingar mun þessi stóri galli á frumvarpinu verða til þess að það hafi að líkindum engin áhrif á núverandi skipulag launaþjófnaðar, og færi þolendum launaþjófnaðar enga réttarbót. Brotlegir atvinnurekendur hafa undankomuleiðir frá bótakröfum miðað við núverandi útfærslu frumvarpsins.

Kjaramálsvið Eflingar hefur með höndum innheimtu þegar áfallina vangoldinna launa og skilar hún sér oftast í því að laun fást greidd, en þó ekki fyrr en að loknu löngu og ströngu ferli þar sem hallar verulega á launamanninn. Það ferli sem hér er lagt til að Vinnumálastofnun setji upp styrkir ekki stöðu launamanns í þessari stöðu á nokkurn hátt, heldur þvert á móti býður upp á ótal nýjar útgönguleiðir fyrir atvinnurekendur til að sleppa alfarið frá nokkrum afleiðingum í tilviki þegar vangoldinna launa, einnig þeirri lágmarksafleiðingu að greiða að fullu til baka hin vangoldnu laun. Ákvæðin um samráðsnefnd (10. gr.), samkomulagsfund (11. gr.) og gerðardóm (12. gr.) skapa öll slíkar undankomuleiðir.

Þá er málsmeðferðin í núverandi mynd frumvarpsins þannig að verulega hallar á þolandann. Sem fyrr ber launamaður ábyrgð á því að gera athugasemd, krefjast leiðréttingar og þola langa málsmeðferðarbið. Fullar bætur fyrir vangoldin laun og kostnað sem af þeim hlýst eru ekki tryggðar með viðunandi hætti. Atvinnurekenda býðst þannig áfram sá möguleiki, kjósi hann það, að vanrækja réttar launagreiðslur til alls starfsmannahóps síns án nokkurs kostnaðar umfram þegar umsamin kjör í kjarasamningi fram að þeim tímapunkti sem launamaður óskar eftir aðstoð Vinnumálastofnunar. Sem fyrr eru líkur á því að slík háttsemi leiði til fjárhagslegs ábata fyrir atvinnurekandann og hvata til áframhalds á henni.

Áfram hvati til launaþjófnaðar

Efling hefur vakið athygli á tilvikum þar sem launagreiðandi vanrækir að greiða fjölda starfsmanna laun, en leiðréttir þau hjá einum starfsmanni eða örfáum starfsmönnum þegar og ef þeir krefjast leiðréttingar. Háttseminni er hins vegar haldið áfram óbreyttri gagnvart öðrum starfsmönnum sem ekki kröfðust leiðréttingar. Þessi háttur er til marks um að einbeitt ásetningsbrot sé að ræða og er nokkuð útbreiddur. Treyst er á að ávallt verði einhverjir í hópi starfsmanna sem af einhverjum ástæðum krefjast ekki leiðréttingar. Ofangreint lagaákvæði gerir ekkert til að stuðla að breytingu á þessu fyrirkomulagi og mun það að líkindum festa sig enn frekar í sessi. Raunar skapar takmörkun lagaákvæðanna við kjarasamningsbundin lágmarkskjör enn frekari hvata til þessa, þar sem ekki lögin veita enga vernd gagnvart vangreiðslu umsaminna launa í ráðningarsamningi umfram kjarasamning. Margir brotlegir atvinnurekendur munu ef upp kemst um vangreiðslu á tilteknum launalið, t.d. upphæð desemberuppbótar skv. lágmarki kjarasamninga, bera því við að þeir hafi þegar greitt sem honum nemur í gegnum yfirborganir.

Verkalýðshreyfingin hefur margítrekað bent á að til að skapa nauðsynlegan fælingarmátt gegn vangreiðslu launa þurfi að vera hægt að leggja á sekt eða févíti um leið og vart verður um brot á ákvæðum kjarasamnings eða gilds ráðningarsamnings. Ekkert ákvæði er um slíkt í frumvarpinu öllu og 9. greinin festir í sessi það afleiðingaleysi sem févíti hefði getað tekið á. Á meðan atvinnurekandi sætir ekki nægilegum afleiðingum fyrir vangreiðslu launa situr launamaðurinn uppi með þær afleiðingar að þurfa að þola tafir á greiðslu þeirra launa sem honum ber, sem leitt getur til þess að hann geti ekki staðið skil á fjárhagslegum skuldbindingum sínum við mánaðamót. Launaþjófnaður verður því áfram féþúfa fyrir atvinnurekendur og byrði fyrir launafólk.

Veikar skyldur Vinnumálastofnunar – ríkar kvaðir á launamann

Fyrsta málsgrein 10. greinar „Leiðrétting launagreiðslna“ er svohljóðandi:

- 1 Hafi atvinnurekandi ekki orðið við kröfu launamanns um leiðréttingu á launagreiðslum, sbr. 9. gr., **getur launamaður óskað** eftir aðstoð Vinnumálastofnunar við að fá launagreiðslur leiðréttar. Hafi launamaður ekki krafist þess að atvinnurekandi leiðrétti launagreiðslur áður en hann óskar eftir aðstoð Vinnumálastofnunar við að fá launagreiðslur leiðréttar **ber Vinnumálastofnun að vísa málinu frá**. Vinnumálastofnun **skal jafnframt vísa málinu frá hafi ráðningarsambandi launamanns og atvinnurekanda lokið** áður en launamaður krafðist þess að atvinnurekandi leiðrétti launagreiðslur.

Tvennt er við greinina að athuga. Í fyrsta lagi er sláandi hve veikar skyldur það leggur á herðar Vinnumálastofnunar. Ekki er kveðið á um neina skyldu til að taka mál til meðferðar, hvað þá innan tímamarka, heldur aðeins gerðar kröfur um ákveðinn málsundirbúning af hálfu launamanns og svo

fyrirmæli um að Vinnumálastofnun beri undir tilteknum kringumstæðum að vísa málum frá. Virðast ákvæðin hönnuð til að takmarka skyldur Vinnumálastofnunar, skapa sem ríkust tilefni til frávísunar mála og jafnframt uppáleggja þolendum launapjófnaðar sem ríkastar skyldur. Úrskurðarvald Vinnumálastofnunar í frumvarpsdrögunum er í raun sýndin ein.

Hvati til uppsagna

Í öðru lagi krefst greinin þess af launamanni að hann setji fram kröfu um launaleiðréttingu áður en ráðningarsambandi lýkur. Með öðrum orðum getur launamaður ekki óskað leiðréttingar á launum eftir að honum hefur verið sagt upp störfum. Með þessu lagaákvæði er brotlegum atvinnurekanda nú fært það vopn í hendur að nota uppsagnir, með enn áhrifaríkari hætti en nú þegar er, til að standa vörð um launapjófnað. Leiti launamaður til síns atvinnurekanda í góðri trú með munnlegri ósk um leiðréttingu vangoldinna launa skapar ákvæðið nú hvata fyrir atvinnurekanda að einfaldlega segja launamanni upp, og losa sig þannig með öllu undan þeim litlu viðurlögum sem í frumvarpi þessu er að finna og um leið slá öll vopn úr höndum launamanns að leita réttar síns frekar hjá Vinnumálastofnun. Engin uppsagnarvernd er til staðar.

Sjálfdæmi atvinnurekenda (samráðsnefnd)

Önnur málsgrein 10. greinar er svohljóðandi:

2 **Leiki vafi á** því hvort atvinnurekandi greiði lakari laun en kjarasamningur kveður á um **skal** Vinnumálastofnun óska eftir **mati samráðsnefndar** til úrlausnar ágreiningsmála, sbr. 6. gr., á því hvort um sé að ræða brot gegn ákvæðum 5. gr. Með slíkri beiðni skulu fylgja þau gögn sem Vinnumálastofnun telur nauðsynleg svo að unnt sé að leggja mat á hvort greidd séu eða hvort greidd hafi verið lakari laun en kjarasamningur kveður á um. **Óski Vinnumálastofnun eftir mati samráðsnefndar og niðurstaða fulltrúa samningsaðila í nefndinni er ekki samhljóða skal stofnunin vísa málinu frá.**

Þegar var fyrir hendi ákvæði í lögum um samráðsnefndir aðila vinnumarkaðarins á almennum vinnumarkaði. Þær hafa aldrei verið virkjaðar og því um að ræða málsmeðferðarvettvang sem algjör óvissa ríkir um, sér í lagi þegar um er að ræða nýtt og krefjandi verkefni á borð við að taka á launapjófnaði. Ástæðulaust er að þyngja og flækja málsmeðferð með aðkomu samráðsnefnda þegar nær væri að veita Vinnumálastofnun raunverulegt úrskurðarvald. Sú ósk samtaka atvinnurekenda að vísa umræðum um viðurlög gegn launapjófnaði frá borðinu í kjaraviðræðum 2018-2019 og inn á borð löggjafans bendir ekki til þess að vilji verði fyrir hendi að finna viðunandi lausnir á vettvangi samráðsnefnda.

Líkt og í 1. mgr. greinarinnar er áberandi hversu ríkt tilefni Vinnumálastofnun er gefið til að vísa málum frá sér. Þannig þarf einungis að „leika vafi á“ um mál til að Vinnumálastofnun geti vísað því til samráðsnefndar. Vætanlega munu brotlegir atvinnurekendur ávalt geta haldið því fram að „vafi leiki á“ um mál og á grunni þess þrýst á Vinnumálastofnun að vísa málinu til samráðsnefndar, sem þyngir málsmeðferð og torveldar lausn fyrir brotþola. Allt eins gæti farið svo í framkvæmd að öllum málum verði vísað til samráðsnefndar. Eins og hér er rakið þá hafa brotlegir atvinnurekendur ríkan hag af því að svo verði, enda öðlast þeir í samráðsnefndinni sjálfkrafa sjálfdæmi í málum.

Stærsti og meinlegasti gallinn á greininni er einmitt þessi, að þar er opnað á áfrýjun til samráðsnefndar þar sem atvinnurekendum er í reynd gefið sjálfdæmi og neitunarvald um alla málsmeðferð og viðurlög. Gerð er krafa um að samráðsnefnd, sem í situr fulltrúi atvinnurekanda, komist að samhljóða niðurstöðu og takist það ekki er Vinnumálastofnun fyrirskipað að vísa málinu frá. Með þessu eru brotlegum atvinnurekendum fært í hendur enn eitt vopnið til að skjóta sér undan ábyrgð á samningsbundinni greiðslu launa. Gefur auga leið að allir þeir atvinnurekendur sem svo óska munu ávalt nýta sér þetta neitunarvald og gera þar með algjörlega út um áhrifamátt þessar lagasetningar þegar kemur að leiðréttingu þegar áfallinna vangreiddra launa.

Réttleysi þeirra sem sviknir hafa verið um þegar áfallin laun

Þriðja málsgrein hljóðar svo:

- 3 Komist Vinnumálastofnun að þeirri niðurstöðu að atvinnurekandi greiði launamanni lakari laun en kjarasamningur kveður á um skal stofnunin gefa atvinnurekanda fyrirmæli um að **frá og með næstu útborgun launa greiði hann ekki lakari laun en kjarasamningur kveður á um**. Vinnumálastofnun skal jafnframt tilkynna viðkomandi launamanni sem og stéttarfélagi, óski viðkomandi launamaður eftir því, að stofnunin hafi gefið hlutaðeigandi atvinnurekanda framangreind fyrirmæli.

Málsgreinin áréttar hér enn og aftur viðurlaga- og afleiðingaleyssi frumvarpsins gagnvart því að hafa svikið launafólk um þegar áfallin laun. Hins vegar opnar lagagreinin á að Vinnumálastofnun setji fram kröfu, í formi fyrirmæla, um að launagreiðslur tiltekins atvinnurekenda verði framvegis leiðréttar og með því möguleikann á að virkja heimildir til dagsekta (14. gr.), tímabundinnar stöðvunar á starfsemi (15. gr.) og stjórnvaldssekta (16. gr.). Slík fyrirmæli taka þó einungis til lágmarkslauna samkvæmt kjarasamningi, eins og áður var rakið, og aðeins til máls þess einstaka starfsmanns sem leitaði aðstoðar Vinnumálastofnunar auk þess sem uppfylla þarf kröfuna um virkt ráðningarsamband og að skrifleg athugasemd hafi verið gerð.

Fjórdða og fimmta málsgrein 10. greinarinnar bæta í engu úr þeim vanköntum sem þegar hafa verið nefndir.

Sjálfðæmi atvinnurekenda (samningaviðræður)

Í 11. grein lagafrumvarpsins eru tvær málsgreinar, sú fyrri svohljóðandi:

- 1 Innan tíu virkra daga frá því að Vinnumálastofnun hefur beint þeim fyrirmælum til atvinnurekanda að hann leiðrétti launagreiðslur, sbr. 10. gr., skal stofnunin boða launamann og atvinnurekanda til fundar þar sem þeim er **gefinn kostur á að semja sín á milli, annaðhvort sjálfir eða með aðkomu samráðsnefndar til úrlausnar ágreiningsmála**, sbr. 6. gr., **um greiðslu vangoldinna launa sem og greiðslu dráttarvaxta og eftir atvikum bóta til launamanns**. Skal slíkt samkomulag berast Vinnumálastofnun innan 15 virkra daga frá því að framangreindur fundur fer fram og skal stofnunin staðfesta samkomulagið.

Í þessari málsgrein er kveðið á um það að jafnvel þótt Vinnumálastofnun hafi, að afloknu ferli sem þegar er með miklum innbyggðum vörnum og undankomuleiðum fyrir brotlega atvinnurekendu, komist að því að brot gegn kjarasamningi hafi sannarlega átt sér stað þá komi *ekki* til hraðra og öruggra afleiðinga líkt og búast mætti við. Þvert á móti er boðið upp á að setja af stað samningaviðræður milli þolanda launaþjófnaðar og hins brotlega atvinnurekanda þar sem er „gefinn kostur“ á að atvinnurekandi fallist á að greiða hin vangoldnu laun. Jafnframt er boðið upp á að vísa málum til samráðsnefndar sbr. 2. mgr. 10. gr., þar sem atvinnurekendur hafa fullt neitunarvald og þar með sjálfðæmi líkt og rakið var fyrir ofan.

Ljóst er að sérhver brotlegur atvinnurekandi getur á grunni þessa ákvæðis tryggt sér algjört afleiðinga- og refsileysi með því einu að neita að semja um slíkar afleiðingar, og til þrautavara getur hann falið áðurnefndri samráðsnefnd, þar sem hann fulltrúi hans situr með neitunarvald, að drepa málið með öllu. Athygli vekur að með þessu getur atvinnurekandi skotið sér ekki aðeins undan dráttarvöxtum og bótum heldur einnig því að greiða hin þegar áföllnu vangreiddu laun. Er þetta úrræði því frámunalega bitlaust fyrir þolendur launaþjófnaðar í öllum atriðum. Ekki aðeins bætir það engum vörnum við núverandi innheimtuferli launakrafna hjá stéttarfélagum heldur býr til aðstæður þar sem staða þolanda er mun veikari heldur en í þeirri meðferð stéttarfélaganna sem nú tíðkast.

Sjálfðæmi atvinnurekenda (gerðardómur)

1. mgr. í grein 12 um gerðardóm er svohljóðandi:

- 1 **Náist ekki samkomulag** skv. 11. gr. **geta launamaður og atvinnurekandi komist að samkomulagi** um að skjóta ágreiningi um vangoldin laun til gerðardóms sem úrskurðar í málinu, meðal annars um það tímabil sem líta ber til, um fjárhæð vangoldinna launa auk dráttarvaxta frá gjalddaga samkvæmt lögum

um vexti og verðtryggingu. Gerðardómi er að auki heimilt, komi fram sérstök krafa þar um, að úrskurða um að atvinnurekanda beri að greiða launamanni **sérstakar skaðabætur** til viðbótar hinum vangoldnu launum og dráttarvöxtum enda hafi verið um **stórfellt og/eða ítrekað brot** að ræða af hálfu atvinnurekanda.

Ákvæðum greinarinnar um gerðardóm virðist ætlað að skapa málskotsvettvang í tilvikum þar sem ekki næst samkomulag annað hvort á fundi sbr. 1. mgr. 11. gr. eða innan samráðsnefndar sbr. 10. gr. Ákvæðin um áðurnefndan fund og um samráðsnefnd eru þeim eiginleikum gædd, eins og rakið hefur verið, að þar hafa brotlegir atvinnurekendur fullt neitunarvald og þar með sjálfðæmi. Því mætti binda vonir við að gerðardómur geti að endingu skapað öryggisventil þar sem brotlegur atvinnurekandi fái ekki lengur skotið sér undan eðlilegri efnismeðferð.

Svo er þó ekki. Texti 1. mgr. 12. gr. er þannig úr garði gerður að enn og aftur kemur ekki til neinna áhrifa nema með samþykki hins brotlega atvinnurekenda, enda þurfa hann og brotapolí að „komast að samkomulagi“ um að skjóta ágreiningi til gerðardómsins. Erfitt er að skilja hvers vegna brotlegur atvinnurekandi ætti að kjósa að gera samkomulag um slíkt hafi hann þegar hafnað samkomulagi skv. 11. grein. Líkt og við á um áðurnefnd ákvæði laganna um samráðsnefnd (10. gr.) er hér ljóst að sérhver brotlegur atvinnurekandi getur með ákvörðun sinni og vilja einum komist hjá því að gerðardómur fjalli efnislega um mál hans og um leið komið sér undan því að þurfa að sæta bótagreiðslu. Umrædd grein staðfestir því enn og aftur algjört mátt- og áhrifaleysi laganna í heild sinni til að taka á vangreiðslu þegar áfallinna launa.

3. Um ákvæði V. kafla um „Viðurlög“

Strangt yfirbragð – bitlaust innihald

Í V. kafla er að finna þrjár greinar sem heimila Vinnumálastofnun að beita viðurlögum, nánar tiltekið dagsektum (14. gr.), tímabundinni lokun á starfsemi (15. gr.) og stjórnvaldssektum (16. gr.), sé fyrirmælum sbr. 3. mgr. 10. gr. um framvegis leiðréttingu launa hjá launamanni ekki fylgt.

Þótt þessi viðurlagaákvæði kunni að hafa á sér strangan blæ og geti vakið þá upplifun að vegna þeirra muni brotlegir atvinnurekendur loksins þurfa að sæta verulegum afleiðingum vegna gjörða sinna, þá verða þessar heimildir að skoðast í ljósi þeirra fjölmörgu takmarka og skilmála sem finna má í IV. kafla og rakin hafa verið hér að ofan. Annars vegar er um að ræða mjög strangar málsmeðferðarkröfur þar sem verulega hallar á þolendur brots, og hins vegar er þess að geta að þeim fyrirmælum sem Vinnumálastofnun er heimilt að gefa, og sem viðurlögunum er ætlað að framfylgja, er frá upphafi mjög þröngur stakkur sniðinn og taka aðeins til mjög afmarkaðra tegunda brota.

Málsmeðferðartakmarkanir áður en komið getur til viðurlaga

Áður en að möguleiki getur orðið á því að Vinnumálastofnun grípi til ofangreindra viðurlagaheimilda til framfylgdar á fyrirmælum sbr. 3. mgr. 10. gr. þurfa eftirfarandi skilyrði um málsmeðferð að vera uppfyllt skv. IV kafla:

1. Launamaður þarf sjálfur að hafa gert athugasemd við sinn atvinnurekanda með þeirri áhættu sem því fylgir fyrir atvinnuöryggi og stöðu viðkomandi á vinnustað (sjá 9. gr. og athugasemdir hér fyrir ofan).
2. Athugasemdin þarf að hafa verið skrifleg eða sett fram með öðrum sannanlegum hætti (sjá 9. gr. og athugasemdir hér fyrir ofan).
3. Launamaðurinn verður að hafa verið í virku ráðningarsambandi við atvinnurekandann þegar hann gerði athugasemd (sjá 1. mgr. 10. gr. og athugasemdir hér fyrir ofan).
4. Vinnumálastofnun þarf að hafa metið málið svo að enginn „vafi leiki“ á um að lágmarkskjör samkvæmt kjarasamningi hafi verið brotin; ella er Vinnumálastofnun skylt að vísa málinu til samráðsnefndar þar sem hinn brotlegi atvinnurekandi getur einhliða hafnað framhaldi málsmeðferðar og mun að öllum líkindum gera það. Ákvæði um gerðardóm bæta þar ekki úr. (Sjá 2. mgr. 10. gr. og athugasemdir hér fyrir ofan.)

Burtséð frá inntaki viðurlagaheimildanna er því ljóst að hinu þröngu skilyrði um málsmeðferð gera líkur á beitingu þeirra í raunveruleikanum afar litlar.

Takmarkanir þeirra fyrirmæla sem viðurlögin framfylgja

Ekki aðeins er samkvæmt frumvarpinu afar ólíklegt sökum þröngra málsmeðferðarskilyrða að mál nái yfir höfuð því stigi að til viðurlaga komi, heldur ber auk þess að hafa í huga ríkar takmarkanir á þeim fyrirmælum Vinnumálastofnunar sbr. 3. mgr. 10. gr. sem umræddum viðurlagaheimildum er ætlað að framfylgja. Takmarkanirnar lúta að þeim tegundum brota sem hægt er að veita leiðréttingarfyrirmæli um og eru þær eftirtaldar:

1. Vinnumálastofnun getur einungis gefið fyrirmæli um leiðréttingu launa upp að því marki sem nemur lágmarksákvæðum kjarasamnings, ekki um leiðréttingu til samræmis við gildan ráðningarsamning. Langstærstur meirihluti launafólks á almennum vinnumarkaði á Íslandi tekur laun og launakjör eftir ráðningarsamningum, þar sem farið er fram úr lágmarksákvæðum kjarasamninga. Slík ráðningarsamningsbundin kjör eru með öllu óvarin af viðurlagaheimildum frumvarpsins. (Sjá athugasemdir fyrir ofan.)
2. Vinnumálastofnun getur einungis gefið fyrirmæli um leiðréttingu þeirra launa sem falla á eftir að fyrirmæli hafa verið gefin, ekki um leiðréttingu þegar áfallina vangoldinna launa – en þjófnaður þegar áfallina launa áður en mál komast upp er algengasta tegund launaþjófnaðar á íslenskum vinnumarkaði. Vætanlega mun brotlegur atvinnurekandi bregðast við fyrirmælum Vinnumálastofnunar um framvegis leiðréttingu launa hjá einstökum starfsmanni með því að hlíta þeim, en halda líklegum sambærilegum brotum áfram gagnvart öðrum starfsmönnum sínum. (Sjá næsta lið og athugasemdir fyrir ofan.)
3. Vinnumálastofnun getur samkvæmt orðalagi kaflans og skilyrðum frumvarpsins almennt aðeins gefið fyrirmæli um framvegis leiðréttingu launa hjá þeim einstaka starfsmanni sem leitaði aðstoðar stofnunarinnar í viðkomandi tilfelli og komst í gegnum þau þröngu skilyrði sem IV. kafli um málsmeðferð setur. Enginn möguleiki er gefinn á fyrirmælum um leiðréttingu launa hjá fleiri starfsmönnum atvinnurekandans, sem rík ástæða kann þó að vera til að ætla að séu beittir sambærilegu órétti á viðkomandi vinnustað skv. reynslu Eflingar. Þar af leiðandi er ekki hægt að beita viðurlögum þeim til varnar jafnvel þótt fyrir liggi áreiðanlegar vísbendingar um útbreidd launasvik á viðkomandi vinnustað. (Sjá athugasemdir fyrir ofan.)

Efling – stéttarfélag
8. febrúar 2021