

Ásmundur Einar Daðason
félags- og barnamálaráðherra
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Velferðarnefnd Alþingis
Helga Vala Helgadóttir, nefndarformaður
Skrifstofa Alþingis
101 Reykjavík

Reykjavík, 10. febrúar 2020

Efni: Lög um hópuppsagnir og skortur á viðurlögum við brotum á þeim

1 Inngangur

Þann 26. september 2019 var alls 102 starfsmönnum Arion banka sagt upp störfum. Í yfirlýsingum fyrirsvarsmanna bankans í fjölmiðlum voru ástæður uppsagnanna m.a. sagðar vera þær að ávöxtun eigin fjár bankans væri ekki nægilega góð en einnig að um skipulagsbreytingar væri að ræða.

Í kjölfar uppsagnanna kom til skoðunar á vettvangi Samtaka starfsmanna fjármálafyrirtækja (SSF) hvort að farið hefði verið með réttum hætti eftir reglum laga nr. 63/2000 um hópuppsagnir í aðdraganda og undirbúningi uppsagnanna. Beindist sú skoðun einkum að því hvort Arion banki hefði virt skyldu sína til samráðs við fulltrúa starfsmanna í samræmi við ákvæði 5. og 6. gr. laganna.

Niðurstaða skoðunar SSF var sú að Arion banki virti ekki skyldu sína til samráðs með neinum raunhæfum hætti og braut þannig gegn ákvæðum laga um hópuppsagnir. Þó sé jafnframt ljóst að lögin hafi ekki að geyma nein raunhæf réttarúrræði til að bregðast við brotum af þessum toga. Með bréfi þessu er ætlun SSF og ASÍ að vekja athygli ráðherra og þingnefndar á þessum annmörkum sem virðast vera á lögum um hópuppsagnir og jafnframt að með því að tryggja ekki raunhæf réttarúrræði kunnri íslenska ríkið að hafa brotið gegn skyldum sínum til réttar innleiðingar tilskipunar Evrópusambandsins nr. 98/59/EB. Gera þarf bragarbót á lögnum svo að þau hafi eitthvert raunverulegt gildi og séu ekki orðin tóm með því að brot gegn þeim séu algjörlega viðurlagalaus. Meðfylgjandi bréfi þessu er jafnframt kvörtun SSF til eftirlitsstofnunar EFTA, sem send var í dag, þar sem kvartað er undan óviðeigandi innleiðingu tilskipunarinnar í íslenskan rétt. Í lok bréfsins eru loks tillögur til úrbóta.

2 Hópuþsagnir í Arion banka í september 2019

Þann 26. september 2019 sagði Arion banki upp 102 starfsmönnum. Í aðdraganda uppsagnanna virðist ekki sem haft hafi verið raunverulegt samráð við trúnaðarmenn starfsmanna. Þannig var einum trúnaðarmanni tilkynnt óformlega, um viku fyrr, að til skoðunar væri að segja upp ótilgreindum fjölda starfsmanna. Sami trúnaðarmaður var svo kallaður á fund stjórnenda þann 25. september 2019, eftir hádegi, og honum tilkynnt með nánari hætti um fyrirhugaðar uppsagnir sem koma áttu til framkvæmda daginn eftir. Þar var verið að tilkynna trúnaðarmanninum um orðinn hlut og hann hafði engan raunverulegan möguleika á að hafa áhrif á ákvarðanatöku bankans. Enda var aldrei ætlun bankans að hleypa fulltrúum starfsmanna að því borði. Trúnaðarmanninum var auk þess bannað að segja sálu frá vitneskju sinni um fyrirætlanir bankans með vísan til innherjareglna – og þannig komið í veg fyrir að hann gæti ráðfært sig t.a.m. við sitt stéttarfélag.

Markmið laga um hópuþsagnir er að mæla fyrir um rétt starfsmanna til upplýsinga og samráðs vegna áforma atvinnurekanda um hópuþsagnir. Í ákvæðum 5. og 6. gr. laganna er þetta útfært nánar með því að mæla fyrir um skyldu atvinnurekanda, sem áformar hópuþsagnir, til að hafa samráð við trúnaðarmenn eða aðra fulltrúa stéttarfélaga, með það fyrir augum að ná samkomulagi. Með ákvæðunum eru innleidd í íslenskan rétt hliðstæð ákvæði 2. gr. tilskipunar nr. 98/59/EB. Þessum ákvæðum er ætlað að skapa tækifæri fyrir alla hlutaðeigandi til að finna lausn á þeim vanda sem atvinnurekandi stendur frammi fyrir svo hægt sé að koma í veg fyrir hópuþsagnir eða, að minnsta kosti, koma í veg fyrir að afleiðingar hópuþsagna verði alvarlegri en nauðsynlegt er.

Í 5. gr. laga um hópuþsagnir kemur fram að áformi atvinnurekandi hópuþsagnir skuli hann svo fljótt sem auðið er hafa samráð við trúnaðarmann stéttarfélaga eða fulltrúa starfsmanna með það fyrir augum að ná samkomulagi. Í 2. mgr. 5. gr. laganna er lögð sú skylda á atvinnurekendur að kynna og ræða við trúnaðarmann eða fulltrúa starfsmanna um áformin, rökstyðja þau og gefa honum kost á að koma sjónarmiðum sínum og tillögum á framfæri áður en endanleg ákvörðun er tekin af atvinnurekanda.

Í athugasemdum í greinargerð með lögnum kemur fram að skylda atvinnurekanda til samráðs skv. 5. gr. laganna verður virk þegar atvinnurekandi hefur uppi áform um hópuþsagnir. Þá kemur fram að gert sé ráð fyrir því að atvinnurekandi hefji samráðið tímanlega og áður en hann hefur tekið ákvörðun um uppsagnirnar. Þannig skal atvinnurekandi upplýsa trúnaðarmann eða fulltrúa starfsmanna um áform sín og veita honum svo fljótt sem auðið er þær upplýsingar sem kveðið er á um í 6. gr. laganna til að gera trúnaðarmanni kleift að koma með raunhæfar tillögur að lausn málsins. Þannig felst í samráðinu að trúnaðarmaður á rétt á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en endanleg ákvörðun er tekin af atvinnurekanda og skulu aðilar eiga raunhæfan kost á því að fjalla um þau atriði sem kveðið er á um í 3.

mgr. 5. gr. laganna með það fyrir augum að ná samkomulagi – allt með það að markmiði að milda áhrif vanda atvinnurekandans á starmenn eins og hægt er.

Með vísan til þessa er ljóst að lögin eru afdráttarlaus um það að atvinnurekandi skuli, svo fljótt sem auðið er, hafa samráð við trúnaðarmann stéttarfélags þeirra starfsmanna sem fyrirhugað er að segja þurfi upp og að í því samráðsferli skuli vera raunverulegur vilji allra aðila að finna lausn á málinu til þess að koma í veg fyrir fyrirhugaðar uppsagnir eða, að minnsta kosti, fækka þeim starfsmönnum sem fyrir þeim verða.

Dómstóll ESB hefur túlkað það ákvæði tilskipunarinnar sem er sambærilegt 3. mgr. 5. gr. laganna á þann veg að með því er lögð er ákveðin samningsskylda á atvinnurekanda. Þannig nægir atvinnurekanda ekki að veita upplýsingar um áform sín og kynna þau ýmist fyrir fulltrúa starfsmanna og/eða trúnaðarmanni stéttarfélaga heldur verða raunverulegar samningaviðræður að fylgja í kjölfarið. Í þessu sambandi er bent á dóm Evrópudómstólsins í máli nr. C-38/92, Framkvæmdastjórnin gegn Bretlandi og Norður-Írlandi, en þar kemur eftirfarandi fram í mgr. 39:

„The Commission submits that the EPA does not fully transpose the provisions of Article 2(1) and (2) of the directive since it merely requires an employer to consult trade union representatives about proposed dismissals, to "consider" representations made by such representatives and, if he rejects them, to "state his reasons", whereas Article 2(1) of the directive requires the workers' representatives to be consulted "with a view to reaching an agreement" and Article 2(2) lays down that such consultations must "at least, cover ways and means of avoiding collective redundancies or reducing the number of workers affected, and mitigating the consequences".

Úr framkvæmd dómstóls ESB má einnig hafa til marks dóm í máli nr. C-201/15, Iraklis gegn Allilengyis, en í dónum er fjallað um að tilskipunin mælir fyrir um þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til atvinnurekanda þegar hópuppsagnir fara fram sbr. mgr. 33 þar sem segir:

„Whilst, by harmonising the rules applicable to collective redundancies in this way, the EU legislature sought both to ensure comparable protection for workers' rights in the various Member States and to harmonise the costs which such protective rules entail for EU undertakings [...], it is nevertheless clear from Article 1(1) and Article 5 of Directive 98/59 that that directive is intended, in that context, to provide minimum protection with regard to informing and consulting workers in the event of collective redundancies and that the Member States remain free to adopt national measures that are more favourable to those workers [...].“

Þá er jafnframt ítrekað, í mgr. 28 í sama dómi, að megintilgangur tilskipunarinnar sé að tryggj sé að samráð sé haft við starfsmenn til að milda megi áhrif slíkra ráðstafana.

Hvað varðar uppsagnir Arion banka liggur fyrir að trúnaðarmaður starfsmanna hafði ekki neinn raunhæfan möguleika á að hafa áhrif á ákvarðanatöku bankans. Hvað þá að viðhafðar hafi verið samningaviðræður við hann eða aðra fulltrúa starfsmanna. Með því má telja alveg ljóst að bankinn hafi brotið með skýrum og grófum hætti gegn ákvæðum laga um hópuppsagnir.

3 Úrræði vegna brota á lögum um hópuppsagnir

Samkvæmt 11. gr. laga um hópuppsagnir er atvinnurekandi, sem af ásettu ráði brýtur gegn lögnum, skaðabótaskyldur samkvæmt almennum reglum. Koma þá til skoðunar reglur skaðabótaréttar. Í slíku máli þyrfti að sýna fram á að með broti á lögnum hafi bankinn valdið starfsmanni tjóni og hvílir sönnunarbyrði um slíkt alfarið á tjónþola. Ljóst er að næsta útilokað er að sýna fram á slíkt tjón að því gefnu að starfsmenn hafi sannarlega fengið uppsagnarfrest sinn greiddan. Þetta úrræði er því ekki raunhæft nema atvinnurekandi brjóti annars gegn lög- og kjarasamningsbundnum skyldum til greiðslu launa í uppsagnarfresti.

Samkvæmt 12. gr. laga um hópuppsagnir geta brot varðað sektum sem renna í ríkissjóð. Í greinargerð sem fylgdi lagafrumvarpinu er ekki að finna nánari umfjöllun um ákvæðið að öðru leyti en að því sé, til viðbótar við 11. gr. laganna, ætlað að stuðla að réttari framkvæmd laganna. Ekki hefur reynt á þetta ákvæði fyrir íslenskum dómstólum. Þá er alveg óljóst af ákvæðum laganna í hlut hvers það kæmi að gera kröfu um slíka sektargerð. Þannig eru engin ákvæði um að stéttarfélag eða starfsmaður geti krafist þess fyrir dómi að atvinnurekanda verði gert að greiða sekt í ríkissjóð, eins og á við um sambærilegt ákvæði 1. mgr. 70. gr. laga nr. 80/1938. Þá verður að telja að meginreglan sé sú að einkaaðilar, starfsmenn eða stéttarfélög, geti ekki krafist opinberra viðurlaga eins og sektargerðar, nema fyrir því sé skýr heimild í lögum.

Í þessu samhengi er bent á að í Bretlandi gildir sú regla að vanræki atvinnurekandi að tilkynna uppsagnir til hins opinbera er það talið verið brot á refsilögum (e. criminal offence) sem getur mögulega leitt til ótakmarkaðrar sektar og/eða leitt til þess að stjórnendur atvinnurekanda verði sviptir leyfi til atvinnurekstrar í allt að 15 ár. Á Norðurlöndunum er svipaða sögu að segja, það er að skýr refsíábyrgð er lögð við brotum á lögum um hópuppsagnir og kann hún að hvíla hvort sem er á lögaðilanum eða persónulega á stjórnendum hans.

Heildarniðurstaðan er því sú að það lítur út fyrir að brotið hafi verið gegn ákvæðum laga um hópuppsagnir, en að starfsmenn bankans eða stéttarfélag þeirra hafi ekki úr neinum raunhæfum úrræðum að spila til að fá réttan hlut starfsmanna vegna þeirra brota eða láta atvinnurekandann gjalda á neinn hátt fyrir það brot sitt. Það má segja að það sé í sjálfu sér sérstök staða að engin viðurlög eða réttarúrræði dugi til að knýja á um fylgispekt við lög um hópuppsagnir. Við þær aðstæður hljóta löggin að teljast marklaus.

4 Raðuppsögn eða hópuppsögn

Framangreindu til viðbótar verður ekki hjá því komist að minnst á að nokkuð hefur kveðið að því að fyrirtæki sniðgangi lög um hópuppsagnir með því að halda sig undir fjöldaviðmiði 1. gr. laganna um hver einstök mánaðamót, en dreifi heldur uppsögnum yfir eitthvað aðeins lengra tímabil. Þannig hafa borist fréttir af því að Íslandsbanki hafi sagt upp fleiri tugum starfsmanna á árinu 2019 – en aldrei þó farið yfir fjöldaviðmið hópuppsagnar um nein einstök mánaðamót. Lög sem svo einfalt og auðvelt er að sniðganga geta aldrei náð markmiði sínu.

5 Skylda aðildarríkja til að tryggja raunhæf réttarúrræði

Í 6. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um að aðildarríki skuli tryggja að fyrir hendi séu réttarúrræði fyrir starfsmenn og stéttarfélög sem grípa má til ef brotið er gegn reglum tilskipunarinnar. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Member States shall ensure that judicial and/or administrative procedures for the enforcement of obligations under this Directive are available to the workers’ representatives and/or workers.“

Það er næsta víst að aðildarríki geti ekki talist uppfylla þessa skyldu sína nema þau úrræði sem fyrir hendi eru séu raunhæf og þannig úr garði gerð að starfsmenn eða stéttarfélög eigi raunhæfan möguleika, í hvert sinn sem virðist brotið gegn efnisreglum um framkvæmd hópuppsagna, til að láta reyna á það fyrir stjórnvöldum og dómstólum, fá úr því skorið og að viðurlög liggja við slíkum brotum. Svo virðist sem á það skorti, samkvæmt framanrituðu, að fyrir hendi séu slík úrræði að íslenskum lögum, raunhæf til að tryggja fylgispekt við reglur laga um hópuppsagnir. Með því að tryggja það ekki betur en raun ber vitni kann íslenska ríkið að hafa, við innleiðingu tilskipunarinnar og setningu laga um hópuppsagnir, brotið gegn þessu ákvæði. Meðfylgjandi kvörtun SSF til eftirlitsstofnunar EFTA fjallar um þetta.

6 Mögulegar úrbætur

Ljóst er að kveða þarf skýrar að orði í lögum um hvaða skyldur hvíla á atvinnurekendum sem hyggja á hópuppsagnir og stafa út hvað nánar þarf að felast í samráðinu svo að það geti talist raunhæft og til þess fallið að ná markmiðum laganna um að draga úr áhrifum hópuppsagna á starfsmenn.

Til að gera starfsmönnum og stéttarfélögum svo kleift að knýja á um fylgispekt við lög um hópuppsagnir þarf að breyta lögunum. Augljós leið væri að kveða á um það að málefni samkvæmt lögunum heyri undir Félagsdóm og að stéttarfélög geti krafist þess að atvinnurekandi sem brýtur gegn skyldum sínum verði dæmdur til sektargreiðslna í félagsdómsmáli, með sambærilegum hætti og á við um önnur þau mál sem

heyra undir Félagsdóm samkvæmt lögum nr. 80/1938. Með því væri markaður skýr farvegur fyrir mál af þessu tagi og sett viðurlög við brotum gegn lögum um hópuppsagnir sem beita mætti jafnvel þó að erfitt væri að sýna fram á tjón einstakara starfsmanna af slíkum brotum. Lög um hópuppsagnir eru þáttur í lagaumhverfi hins almenna vinnuréttar og því eðlilegt að mál vegna á brota á lögnum heyri undir Félagsdóm.

Önnur leið væri að kveða með skýrum hætti á um að refsíábyrgð liggi við því að brjóta gegn lögnum, bæði á lögaðila og persónulega á stjórnendum hans, með sambærilegum hætti og gert hefur verið á hinum Norðurlöndnum. Þannig kæmi í hlut lögreglu að rannsaka og saksækja vegna brota á lögnum.

Þriðja mögulega úrræðið væri að kveða á um það í lögum að uppsögn einstaks starfsmanns sem sagt er upp við hópuppsögn taki ekki gildi fyrr en raunverulegt samráð hefur átt sér stað og að atvinnurekandi geti sýnt fram á það. Þannig byrjaði uppsagnarfrestur starfsmannsins ekki að líða fyrr en að raunverulegu samráði loknu – með tilheyrandi auknum kostnaði fyrir atvinnurekandann.

Loks hlýtur að þurfa að breyta ákvæðum laganna um fjöldaviðmið hópuppsagna þannig að lögin eigi við þegar fjöldi uppsagna nær því marki á tilgreindu tímabili, svo sem á hverjum 12 mánuðum, svo að atvinnurekendur geti ekki sniðgengið lögin með því einu að dreifa uppsögnum yfir nokkur mánaðamót.

Hvað sem öðru líður má teljast ljóst, og fyrir því eru því miður fjölmörg dæmi önnur en það sem rakið er í bréfi þessu, að atvinnurekendur sem hyggja á hópuppsagnir geta sleppt því alveg að viðhafra raunverulegt samráð við starfsmenn, í trássi við efnisreglur laga um hópuppsagnir, án þess að þurfa neitt að óttast mögulegar afleiðingar eða viðurlög vegna slíkra brota. Þannig er sú vernd sem lögnum er ætlað að veita fölsk og gangslaus. Það er óþolandi staða.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka starfsmanna fjármálafyrirtækja



Oddur Ástráðsson, lögmaður