

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938 (staða og valdheimildir ríkissáttasemjara).

Flm.: Teitur Björn Einarsson, Jón Gunnarsson, Hildur Sverrisdóttir, Óli Björn Kárasón,
Ásmundur Friðriksson, Diljá Mist Einarisdóttir, Njáll Trausti Friðbertsson,
Vilhjálmur Árnason, Berglind Ósk Guðmundsdóttir,
Bryndís Haraldsdóttir, Birgir Þórarinnsson.

1. gr.

Við 17. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Eftir að ríkissáttasemjari leggur fram miðlunartillögu skv. III. kafla. Samningsaðili getur frestað réttaráhrifum miðlunartillögu kjósi hann að bera lögmæti hennar undir félagsdóm.

2. gr.

Við 1. mgr. 20. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ríkissáttasemjari er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum.

3. gr.

Í stað 2. og 3. mgr. 29. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
Miðlunartillaga skal borin undir atkvæði við atkvæðagreiðslu allra atkvæðisbærra aðila eins og ríkissáttasemjari gekk frá henni og henni svarað játandi eða neitandi. Þegar miðlunartillaga hefur verið lögð fyrir samningsaðila með formlegum hætti er þeim óheimilt að boða til vinnustöðvunar skv. II. kafla þar til atkvæðagreiðslu um tillöguna er lokið. Samningsaðilum er heimilt að bera lögmæti miðlunartillögu fyrir Félagsdóm og frestar það réttaráhrifum miðlunartillögunnar. Skal Félagsdómur kveða upp úrskurð í málinu eins fljótt og verða má.

Atkvæðagreiðsla um miðlunartillögu skal fara fram á kjörfundi sem standi í fyrirframákveðinn tíma og skal lokið innan tveggja vikna frá framlagningu tillögunnar. Ríkissáttasemjari gefur, að höfðu samráði við aðila vinnudeilu, nánari fyrirmæli um fyrirkomulag atkvæðagreiðslu, svo sem hvenær og hvernig hún skuli fara fram. Atkvæðagreiðsla skal vera skrifleg og leynileg.

Samningsaðilum er skylt að efna til atkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. innan þeirra tímamarka sem greinir í 3. mgr. Verði samningsaðili ekki við þeirri skyldu skal sáttasemjari efna til atkvæðagreiðslu og er þá samningsaðilum skylt að afhenda sáttasemjara öll þau gögn sem nauðsynleg eru til að atkvæðagreiðsla geti farið fram. Séu slík gögn ekki fyrir hendi þegar miðlunartillaga er lögð fram skal samningsaðili útbúa þau án tafar.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er í fyrsta lagi lagt til að heimildir ríkissáttasemjara verði eflar með það að markmiði að bæta vinnubrögð og skilvirkni við kjarasamningsgerð og tryggja rétt félagsmanna samningsaðila til að greiða atkvæði um framlagða miðlunartillögu. Jafnframt munu þær breytingartillögur sem frumvarpið mælir fyrir um koma í veg fyrir að kjarasamningsviðræður dragist úr hófi eins og oft og tíðum er raunin á íslenskum vinnumarkaði. Langdregnar kjaraviðræður eru hins vegar sjaldséðar í nágrannalöndum okkar, þar sem ríkissáttasemjari hefur viðtækari úrræði en hérlandis. Leitast er við að færa réttarstöðu ríkissáttasemjara nær því sem tíðkast í nágrannalöndum okkar. Þá eru framangreindar breytingar í fullu samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um að styrkja hlutverk og heimildir ríkissáttasemjara.

Í öðru lagi er lagt til að sjálfstæði ríkissáttasemjara verði áréttað sérstaklega í lögum, en í gildandi lagaumhverfi er það vafa undirorpið hvort embætti ríkissáttasemjara sé í raun sjálfstætt stjórnvald eður ei.

Miðlunartillögu í íslenskum rétti.

Samkvæmt 27. gr. laga um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, er ríkissáttasemjara heimilt að leggja fram miðlunartillögu til lausnar vinnudeilu í þeim tilvikum þegar samningsumleitanir hans hafa ekki borið árangur. Miðlunartillögu skal leggja fyrir félög eða félagasambönd launafólks og atvinnurekenda eða einstakan atvinnurekanda til samþykkis eða synjunar. Sé miðlunartillaga ekki felld í slíkri atkvæðagreiðslu felur hún í sér lausn vinnudeilu sem hefur almenn áhrif á réttindi og skyldur aðila á vinnumarkaði. Lögin gera kröfu um að atkvæðagreiðsla um miðlunartillögu skuli fara fram, sbr. skýrt orðalag 2. mgr. 29. gr. Eðli máls samkvæmt eru það eingöngu samningsaðilarnir sjálfir sem geta upp á sitt eindæmi framkvæmt slíka atkvæðagreiðslu, enda búa þeir einir yfir þeim upplýsingum sem til þess þarf, til að mynda félagatali og kjörskrá. Hins vegar kveða lögin ekki á um neinar heimildir ríkissáttasemjara til þess að tryggja að atkvæðagreiðslan fari fram líkt og lögin mæla fyrir um. Því geta samningsaðilar í núverandi lagaumhverfi einfaldlega neitað að framkvæma atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu og á sama tíma neitað að afhenda ríkissáttasemjara þau gögn sem embættið þarf til þess að honum sé unnt að framkvæma atkvæðagreiðsluna sjálfur. Þessir vankantar á lögum komu í ljós í kjölfar ágreinings ríkissáttasemjara og Eflingar – stéttarfélags snemma árs 2023.

Hinn 26. janúar 2023 kynnti ríkissáttasemjari ákvörðun sína um framlagningu miðlunartillögu til lausnar vinnudeilu Eflingar – stéttarfélags og Samtaka atvinnulífsins. Samkvæmt ákvörðuninni skyldi þar tilgreint fyrirtæki annast rafræna atkvæðagreiðslu um tillöguna og lagði ríkissáttasemjari fyrir aðila að senda fyrirtækinu skrá um kennitölur og nöfn allra atkvæðisbærra félagsmanna sem voru á kjörskrá. Efling – stéttarfélag neitaði að afhenda umbeðin gögn og leitaði ríkissáttasemjari í kjölfarið heimildar dómstóla til að framkvæma innsetningargerð á kjörskránni. Með úrskurði Landsréttar í máli nr. 95/2023 sló rétturinn því föstu að ríkissáttasemjari hefði lögbundinn rétt til að taka ákvörðun um að atkvæðagreiðsla skyldi fara fram um miðlunartillögu sem hann hefði sett fram á grundvelli 1. mgr. 27. gr. laga nr. 80/1938 sem og ákveða tilhögun og framkvæmd hennar. Jafnframt kemur fram í úrskurðinum að það leiði af eðli máls að til þess að unnt sé að efna til slíkrar atkvæðagreiðslu þurfi kjörskrá aðila vinnudeilu að liggja fyrir.

Rétturinn hafnaði á hinn bóginn kröfu ríkissáttasemjara um innsetningargerð á kjörskrá Eflingar – stéttarfélags á þeim grundvelli að ekki væri kveðið á með skýrum hætti í lögum um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, um heimild ríkissáttasemjara til umráða yfir

kjörskrá samningsaðila í vinnudeilum. Heimild til að leita aðfarar á grundvelli 78. gr. laga um aðför, nr. 90/1989, er háð því skilyrði að manni sé með ólögmætum hætti aftrað að neyta réttinda sem hann telur sig eiga til umráða yfir einhverju og fullnægja mætti með aðför skv. 72. gr. eða 74. gr. laganna ef dómsúrlausn eða sátt væri fyrir hendi um þau. Ríkissáttasemjari verður því að eiga lögbundið tilkall til umráða eða aðgangs að kjörskrá aðila vinnudeilu og sá réttur verður að vera svo ljós að hægt sé að færa sönnur á hann með sönnunargögnum sem afla má skv. 83. gr. laganna.

Félagsdómur bendir einnig á þessa vankanta á lögum um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, í máli nr. 1/2023. Félagisdómur segir í dóminum: „Stefndi hefur ekki [léd] atbeina sinn til að miðlunartillaga ríkissáttasemjara fái þann framgang sem lög mæla fyrir um. Ágreiningur er um skyldur stefnda í því efni og verður ekki betur séð en að ríkissáttasemjari hafi leitað þeirra leiða sem lög bjóða til að tryggja að atkvæðagreiðsla um tillöguna geti farið fram, meðal annars með því að óska heimildar dómstóla til innsetningar í skrá yfir félagsmenn stefnda. Hvorki í lögum 80/1938 né í öðrum lögum er aftur á móti að finna heimild fyrir dómstóla eða aðra til að bregðast við vanrækslu stéttarfélags í þessu efni með því að reisa skorður við því að löglega boðað verkfall, sem ekki fer í bága við fyrirmæli laga, komi til framkvæmda.“

Lög um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, eru því þeim annmarka háð að forysta samningsaðila getur neitað að framfylgja skyldum sínum samkvæmt ákvörðun ríkissáttasemjara um að atkvæðagreiðsla um miðlunartillögu skuli fara fram, án þess að ríkissáttasemjari geti aflað nauðsynlegra gagna til að framkvæma atkvæðagreiðsluna sjálfur. Þar með er sá lögbundni réttur ríkissáttasemjara til lítils hafi hann ekki heimild til að framfylgja ákvörðun sinni um atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu. Ákvæði III. kafla laga um stéttarfélög og vinnudeilur ná því ekki markmiði sínu. Í kjölfar úrskurðar Landsréttar og dóms Félagisdóms er ljóst að í gildandi lagaumhverfi getur samningsaðili með ólögmætum hætti virt að vettugi ákvörðun ríkissáttasemjara og komið í veg fyrir að greidd verði atkvæði um lögmæta miðlunartillögu. Verði frumvarp þetta að lögum verður tryggt að úrræði ríkissáttasemjara virki í framkvæmd og að samningsaðilar geti ekki komið sér undan skyldum sínum með tömlæti.

Lög um stéttarfélög og vinnudeilur mæla fyrir um að atkvæðagreiðslu skuli halda um miðlunartillögu, sbr. orðalag í 2. mgr. 29. gr. laganna, þar sem segir: „Miðlunartillaga skal borin undir atkvæði við atkvæðagreiðslu allra atkvæðisbærra aðila eins og sáttasemjari gekk frá henni“. Þrátt fyrir framangreind fyrirmæli 2. mgr. 29. gr. skortir skýra lagaheimild til þess að unnt sé að tryggja að lögunum sé framfylgt í raun. Í kjölfar fyrrgreindra dóma Landsréttar og Félagisdóms er ljóst að samningsaðilar geta virt miðlunartillögu sáttasemjara að vettugi og hefur sáttasemjari engin úrræði til þess að knýja fram á atkvæðagreiðslu. Jafnframt getur samningsaðili sem neitar að efna til atkvæðagreiðslu eða ljá atbeina sinn við framkvæmd hennar boðað til og hafið verkþann eða verkfall, þrátt fyrir að ekki hafi verið greidd atkvæði um miðlunartillöguna.

Heimildir ríkissáttasemjara á Norðurlöndunum.

Embætti ríkissáttasemjara á Íslandi er mun áhrifaminna en sambærileg embætti annars staðar á Norðurlöndunum þar sem embættið hefur heimild til að fresta verkföllum. Í Danmörku má fresta vinnustöðvunum tvisvar sinnum í 14 daga í senn. Í Noregi er mögulegt að fresta upphafi vinnustöðvunar um allt að 14 daga og 21 dag fyrir starfsmenn hins opinbera. Í Svíþjóð er fresturinn 14 dagar og í Finnlandi er hann 7 dagar.

Ríkissáttasemjari hér á landi hefur enga slíka heimild og hans eina úrræði er að leggja fram miðlunartillögu, en eins og að framan greinir hefur það úrræði takmörkuð áhrif eins og kom í ljós í úrskurði Landsréttar í máli nr. 95/2023 og Félagsdóms í máli nr. 1/2023.

Frestun vinnustöðvana og verkfallsrétturinn.

Meginatriði frumvarpsins er að framlagning miðlunartillögu hafi þau réttaráhrif að samningsaðilum er óheimilt að hefja verkbönn eða verkföll skv. II. kafla í lögum um stéttarfélög og vinnudeilur. Tilgangur frumvarpsins er að koma í veg fyrir að samningsaðilar geti virt lögmæta miðlunartillögu ríkissáttasemjara að vettugi og þannig svipt félagsmenn sína réttinum til að taka afstöðu til miðlunartillögunnar, sem þeim er tryggður í 2. mgr. 29. gr. laganna. Telji samningsaðili að miðlunartillaga ríkissáttasemjara sé ekki í samræmi við lög er honum ávallt heimilt að bera lögmæti hennar undir dómstóla. Þegar slíkt mál hefur verið höfðað er réttaráhrifum miðlunartillögunnar frestað þar til skorið hefur verið úr um lögmæti tillögunnar fyrir dómstólum.

Verði frumvarpið að lögum mun framlagning miðlunartillögu skv. 1. mgr. 27. gr. laga um stéttarfélög og vinnudeilur óhjákvæmilega fela í sér ákveðið inngrip í verkfallsrétt stéttarféлага, sem nýtur verndar 74. og 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Af því leiðir að allar takmarkanir á verkfallsrétti stéttarféлага verða að grundvallast á almannahagsmunum. Þrátt fyrir að frumvarp þetta mæli fyrir um takmarkanir á framangreindum réttindum stéttarféлага verður að telja að þær séu nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi og almannahagsmunir krefjast þess. Frumvarpið takmarkar einungis rétt stéttarféлага til verkfalla frá þeim tíma er miðlunartillaga er lögð fram þar til atkvæðagreiðslu um hana lýkur. Við framlagningu miðlunartillögu yrði lögð með skýrum hætti skylda á stéttarfélög til þess að efna til atkvæðagreiðslu. Við slíkar aðstæður er ekki tilefni til þess að hefja eða viðhalda verkfalli, þar sem alls óvíst er hvort skilyrði laganna um heimild til verkfalla eigi við eftir að atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu lýkur, þar sem ljóst er að vinnudeilu er lokið ef miðlunartillaga sáttasemjara er ekki felld í atkvæðagreiðslu. Réttindi stéttarféлага sæta takmörkunum í stuttan tíma samkvæmt frumvarpinu, eða að hámarki í tvær vikur. Eðlilegt er að líta svo á að vinnudeila sé ekki virk, í það minnsta tímabundið, þegar ríkissáttasemjari leggur fram miðlunartillögu enda væru allar vinnustöðvanir á því tímabili með öllu tilgangslaugar ef miðlunartillagan yrði ekki felld. Skilyrði vinnustöðvunar er m.a. að hún hafi þann tilgang að vinna að framgangi krafna samningsaðila í vinnudeilum. Sé enginn tilgangur með vinnustöðvun brestur heimild til hennar. Þá væri það í höndum stéttarfélaganna sjálfra hversu lengi réttaráhrif miðlunartillögunnar vara, enda gætu þau og yrði raunar skylt að framkvæma atkvæðagreiðslu um tillöguna og þar með gefa félagsmönnum sínum tækifæri á að ákveða sjálfir hvort hagsmunum þeirra sé best borgið með því að samþykkja tillöguna eða fella.

Við mat á nauðsyn þess að takmarka verkfallsréttinn eftir framlagningu miðlunartillögu ber að líta til þess að markmið miðlunartillagna er að leysa vinnudeilur, en sé engin vinnudeila fyrir hendi er aðilum vinnumarkaðarins óheimilt að grípa til vinnustöðvunar. Með því að láta hjá líða að greiða atkvæði um miðlunartillögu eru aðilar vinnumarkaðarins með ólögmætum hætti að standa í vegi fyrir því að vinnudeilan sem fyrir hendi er verði leyst. Það verður að teljast óeðlilegt að aðilar vinnumarkaðarins geti með ólögmætum hætti viðhaldið vinnudeilu og nýtt sér hana í kjölfarið til að boða vinnustöðvun.

Þá er rétt að hafa í huga að lög um stéttarfélög og vinnudeilur mæla nú þegar fyrir um ýmsar takmarkanir á verkfallsréttinum, eins og kemur m.a. fram í 14. gr. laganna þar sem gert er sérstaklega ráð fyrir því að lögin feli í sér ákveðnar takmarkanir á verkfallsréttinum. Í 17.

gr. laganna eru nú þegar sérstaklega tiltekin ákveðin tilvik þar sem óheimilt er að hefja verkfall. Þá er jafnframt í 15. og 16. gr. mælt fyrir um ýmis skilyrði sem þurfa að vera til staðar svo heimilt sé að hefja verkfall.

Frumvarpið felur því hvorki í sér fordæmalausa eða veigamikla takmörkun á verkfallsréttinum, heldur er takmörkunin afmörkuð við mjög sérstakar aðstæður og stuttan tíma. Auk þess er það í höndum stéttarfélagsins sjálfs að aflétta takmörkunum, eins og þeim er skylt að gera. Mikilvægt er að tryggja að kjaraviðræður einstakra hópa dragist ekki óhóflega á langinn sem getur eðli málsins samkvæmt haft gríðarlega neikvæð áhrif á hagsmuni fjölda einstaklinga og fyrirtækja. Heimild ríkissáttasemjara til að leggja fram miðlunartillögu er eitt mikilvægasta úrræðið sem embættið hefur til að leysa vinnudeilu. Framangreindir almannahagsmunir, sem frumvarpinu er ætlað að vernda, vega því þyngra en hagsmunir stéttarfélaga af því að geta boðað til verkfalls frá framlagningu miðlunartillögu ríkissáttasemjara þar til atkvæðagreiðslu um hana lýkur.

Framkvæmd atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að samningsaðilar skuli efna til atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu ríkissáttasemjara innan tveggja vikna frá framlagningu hennar. Mikilvægt er að frestur sé ekki of rúmur sökum þess að óheimilt yrði samkvæmt frumvarpinu að boða til vinnustöðvunar frá framlagningu miðlunartillögunnar þar til atkvæðagreiðslu um hana lýkur.

Þá kveður frumvarpið einnig á um breytingu á 3. mgr. 29. gr. laganna, þar sem ítrekuð verður skylda samningsaðila til að efna til atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu ríkissáttasemjara. Jafnframt mun ríkissáttasemjari eiga rétt til þess að fá afhent öll þau gögn sem nauðsynleg eru til að atkvæðagreiðsla geti farið fram, svo sem kjörskrá samningsaðila, láti samningsaðili hjá líða að framkvæma atkvæðagreiðsluna. Jafnframt er samningsaðila skylt að útbúa gögn og afhenda ríkissáttasemjara ef nauðsynlegt er svo að atkvæðagreiðsla geti farið fram.

Sjálfstæði ríkissáttasemjara.

Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga nr. 80/1938 skal þess gætt við skipun ríkissáttasemjara að afstaða hans sé slík að telja megja hann óvilhallan í málum launafólks og atvinnurekenda. Í ljósi þess að stjórnvöld eru ekki einungis handhafar framkvæmdarvalds heldur einnig atvinnurekendur getur það tæplega samræmst hlutleysisskyldu ríkissáttasemjara að hann lúti boðvaldi ráðherra. Þá ber einnig að hafa í huga að þrátt fyrir að kjarasamningar séu vissulega mál launafólks og atvinnurekenda lögum samkvæmt hafa stjórnvöld hins vegar haft umtalsverða aðkomu að kjarasamningum, þá sérstaklega í seinni tíð.

Tryggja þarf að enginn vafi sé uppi um stjórnsýslulega stöðu ríkissáttasemjara í lögum, en hvergi í lögum nr. 80/1938, né öðrum lögum, er mælt fyrir um með skýrum hætti að embætti ríkissáttasemjara sé sjálfstætt gagnvart ráðherra. Í álit umboðsmanns Alþingis nr. 12230/2023 kemur fram að ekki sé unnt að draga fortakslausa ályktun um að ríkissáttasemjari sé sjálfstætt stjórnvald eða að hvaða marki ráðherra hafi þá heimildir til yfirstjórnar og eftirlits með honum. Jafnframt telur umboðsmaður að það kunni að vera tilefni til að skýra stjórnsýslulega stöðu ríkissáttasemjara betur en gert er í gildandi löggjöf til að taka af allan vafa um sjálfstæði ríkissáttasemjara. Með hliðsjón af mikilvægi þess að ríkissáttasemjari sé í reynd óvilhallur í málum launafólks og atvinnurekenda er lagt til að kveðið verði á um með skýrum hætti í lögum að ríkissáttasemjari taki ekki við fyrirmælum frá öðrum.