

Frumvarp til laga

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

Flm.: Jens Garðar Helgason, Guðlaugur Þór Þórðarson, Hildur Sverrisdóttir,
Ólafur Adolfsson, Jón Pétur Zimsen, Diljá Mist Einarsdóttir,
Njáll Trausti Friðbertsson, Jón Gunnarsson, Rósa Guðbjartsdóttir.

1. gr.

Við 14. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Með kröfum skv. 1. mgr. er átt við þær kröfur sem samningsaðili beinir gagnvart viðsemjanda sínum og er í hans valdi að framkvæma. Jafnframt verða kröfurnar að varða beina hagsmuni félagsmanna samningsaðila en ekki annarra einstaklinga eða lögaðila.

2. gr.

Í stað tölunnar „7“ í 16. gr. laganna kemur: 15.

3. gr.

Við 17. gr. laganna bætast tveir nýir töluliðir, svohljóðandi:

- Eftir að ríkissáttasemjari leggur fram miðlunartillögu skv. III. kafla.
- Ef vinnustöðvun samræmist ekki lögum þessum að öðru leyti.

4. gr.

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

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 22. gr. laganna:

- Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sáttameðferð skal hafa það að meginmarkmiði að liðsinna samningsaðilum við að forðast deilur og að tryggja frið á vinnu-
markaði.
- Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Jafnframt skal ríkissáttasemjari taka saman og birta á aðgengilegan hátt upplýsingar um m.a. launaþróun, fjölda vinnustöðv-
ana og tölfræðilegar undirstöður launamyndunar.

6. gr.

Við 23. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Stéttarfélög eða samtök stéttarfélaga, sem rétt hafa til að gera samninga samkvæmt lögum þessum, skulu tilkynna viðsemjanda eigi síðar en við upphaf samningaviðræðna hverjir skipa samninganefndir þeirra.

7. gr.

Á eftir 1. mgr. 27. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Miðlunartillaga skal kynnt samningsaðilum a.m.k. tveimur sólarhringum áður en hún er lögð fram. Miðlunartillaga skal uppfylla eftirfarandi skilyrði:

1. Tillagan má eigi vera samhljóða kröfum samningsaðila á þeim tímapunkti sem hún er kynnt þeim.
2. Tillagan skal taka mið af þeirri launastefnu sem mörkuð hefur verið í stefnumótandi kjarasamningum, séu slíkir samningar til staðar.

8. gr.

Á eftir 27. gr. laganna kemur ný grein, 27. gr. a, svohljóðandi:

Eftir að vinnustöðvun hefur verið boðuð getur ríkissáttasemjari, innan tveggja sólarhringa frá því að honum barst tilkynning um fyrirhugaða vinnustöðvun, frestað henni ef vinnustöðvun getur valdið tjóni á almannahagsmunum og ríkissáttasemjari telur að áframhaldandi sáttamiðlun geti leyst úr deilunni eða hann hyggst leggja fram miðlunartillögu.

Ríkissáttasemjari getur frestað vinnustöðvun skv. 1. mgr. í að hámarki 14 sólarhringa.

Tilkynning um frestun skv. 2. mgr. skal birt samningsaðilum skriflega.

9. gr.

Í stað 2. og 3. mgr. 29. gr. laganna koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Miðlunartillaga skal innan fjögurra vikna frá framlagningu hennar 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.

Hafi miðlunartillaga ekki verið felld í atkvæðagreiðslu innan þeirra tímamarka sem greinir í 2. mgr. gildir miðlunartillagan sem kjarasamningur frá þeim degi sem hún er lögð fram.

Samningsaðilum er heimilt að bera lögmati miðlunartillögu fyrir Félagsdóm innan sjö daga frá því að hún var lögð fyrir samningsaðila. Skal Félagsdómur kveða upp úrskurð í málinu eins fljótt og verða má.

Atkvæðagreiðsla um miðlunartillögu skal fara fram á kjörfundi sem standi í fyrirframákvæðinn 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 fjögurra vikna.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 156. og 157. löggjafarþingi (13. mál) en hlaut ekki brautargengi. Frumvarpið er lagt aftur fram með nokkrum breytingum.

Með frumvarpi þessu eru í fyrsta lagi lagðar til breytingar á framkvæmd vinnustöðvana og settur skýr rammi um kröfugerð, hverja vinnustöðvun bindur og hverjum hún getur beinst að.

Í öðru lagi er lagt til að heimildir ríkissáttasemjara verði eflðar 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.

Í þriðja 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.

Ákvæði laga um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, um hlutverk og ábyrgð ríkissáttasemjara eru mjög rýr í samanburði við vinnulöggjöf annars staðar á Norðurlöndum. Eina hlutverk ríkissáttasemjara hér á landi er að annast opinber sáttastörf í vinnudeilum, en í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hefur hann jafnframt það hlutverk að standa vörð um þá launastefnu sem mótuð hefur verið í fyrri kjarasamningum og koma þannig í veg fyrir óþarfa átök og höfrungahlaup á vinnumarkaði. Að mati frumvarpshöfunda er aðkallandi að ríkissáttasemjara sé fengið sambærilegt hlutverk.

Markmið frumvarpsins er því fyrst og fremst að efla embætti ríkissáttasemjara þannig að hann geti viðhaldið friði á vinnumarkaði. Hafi ríkissáttasemjari það hlutverk að taka tillit til hagsmuna samfélagsins í vinnudeilum og úrræði til að nýta í þeim tilgangi er stigið mikilvægt skref í þá átt að færa vinnulöggjöfina og aðstæður á vinnumarkaði til þess sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndum. Í frumvarpi þessu eru því lagðar til breytingar á skilgreindu hlutverki ríkissáttasemjara og stöðu hans, skýrari reglur um framlagningu og innihald miðlunartillögu, framkvæmd atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu og heimild ríkissáttasemjara til að fresta boðuðum vinnustöðvunum.

2. Tilgangur og markmið.

Vinnulöggjöfinni er ætlað að skapa ákveðna umgjörð utan um samskipti aðila á vinnumarkaði þar sem kveðið er á um skýrar leikreglur og að samningsferlið sjálft sé með þeim hætti að auka líkurnar á því að samningar náist og þar með koma í veg fyrir vinnustöðvanir. Tilgangur löggjafarinnar er því ávallt að lágmarka það samfélagslega tjón sem vinnustöðvanir geta valdið. Mikilvægt er að leikreglur vinnumarkaðarins séu í senn almennar og skýrar, en gildandi lög um stéttarfélög og vinnudeilur eru komin til ára sinna og hafa tekið litlum breytingum á þeim tæpu 90 árum frá því þau voru lögfest.

Markmið frumvarpsins er jafnframt að færa íslenskan vinnumarkað nær norræna vinnumarkaðslíkaninu. Því er lagt til að auka heimildir ríkissáttasemjara og gefa embættinu þannig meiri möguleika á því að afstýra vinnustöðvunum og stuðla þannig að friði á vinnumarkaði. Þá er jafnframt mælt fyrir um þau sjónarmið er ríkissáttasemjara er skylt að líta til við ákvarðanatöku sína og honum gefið það hlutverk að huga að efnahagslegum stöðugleika og sporna gegn höfrungahlaupi á vinnumarkaði.

Verði frumvarpið að lögum má ætla að mun fleiri vinnudeilur muni leysast fyrir tilstilli ríkissáttasemjara með tilheyrandi fækkun vinnustöðvana. Þá er fyrirjáanlegt að líkurnar á höfrungahlaupi á vinnumarkaði minnki umtalsvert ef ríkissáttasemjara er fengið það hlutverk að stemma stigu við óhóflegum launahækkunum sem ganga gegn stefnumarkandi kjarasamningum sem gerðir hafa verið.

3. Vinnustöðvanir.

Vinnustöðvanir geta í eðli sínu valdið miklu samfélagslegu tjóni, svo sem þegar heil starfsstétt leggur niður störf í lengri tíma. Rétt er að úrræðinu sé bara beitt í neyðartilvikum þegar allir aðrir möguleikar á lausn vinnudeilu eru fullreynir. Eitt af meginmarkmiðum vinnulöggjafarinnar er að stuðla að því að sem minnst tjón hljóti af vinnudeilum, þar með af verkföllum og verkbönum, í ljósi skaðlegra áhrifa þeirra á þjóðarþúið.

Í frumvarpinu er að finna nýmæli um vinnustöðvanir. Í fyrsta lagi er lagt til að óheimilt verði að hefja vinnustöðvun eftir að ríkissáttasemjari leggur fram miðlunartillögu, en nánari umfjöllun um það atriði er að finna í kafla 5. Í öðru lagi er lagt til að skilgreina nánar hvaða kröfur samningsaðila á hendur gagnaðila sínum geta orðið grundvöllur vinnustöðvana. Er m.a. lagt til að einungis verði unnt að vinna að framgangi krafna samningsaðila með vinnustöðvun sé kröfunum beint að tilteknum viðsemjanda og þær snúi að beinum hagsmunum félagsmanna þess samningsaðila er hyggst hefja vinnustöðvun.

4. Hlutverk og staða ríkissáttasemjara.

Lagt er til að tiltekið sé með skýrum hætti í vinnulöggjöfinni að meginmarkmið sáttameðferðar skuli vera að forðast deilur og tryggja frið á vinnumarkaði. Þá er jafnframt kveðið á um með skýrum hætti hvaða sjónarmið ríkissáttasemjari skuli leggja til grundvallar við framlagningu miðlunartillögu. Í fyrsta lagi er lagt til að miðlunartillaga megi ekki vera samhljóða kröfum annars samningsaðilans eins og þær eru þegar miðlunartillaga er lögð fram. Í öðru lagi er kveðið á um að ríkissáttasemjara beri að líta til fordæmis stefnumótandi kjarasamninga, séu slíkir samningar til staðar. Hvíli þessi skylda á herðum ríkissáttasemjara er tryggt að miðlunartillaga geti ekki leitt af sér höfrungahlaup með tilheyrandi óstöðugleika á vinnumarkaði og alvarlegum afleiðingum fyrir efnahagslífið. Þegar ekki liggja fyrir stefnumótandi samningar hefur ríkissáttasemjari aftur á móti frjálsari hendur og þarf einungis að gæta þess að miðlunartillaga sé ekki samhljóða kröfum samningsaðila.

Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga nr. 80/1938 skal þess gætt við skipun ríkissáttasemjara að afstaða hans sé slík að telja megi 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 haft umtalsverða aðkomu að kjarasamningum, sérstaklega í seinni tíð.

Tryggja þarf að enginn vafi sé uppi um stjórnsýslulega stöðu ríkissáttasemjara, 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 álitum 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 hans. 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.

5. Miðlunartillögur 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 félagsambönd 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. Félagsdómur segir í dóminum: „Stefndi hefur ekki [léð] 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 Félagsdóms 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 tómlæti.

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 að miðlunartillaga skuli 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 Félagsdóms er ljóst að samningsaðilar geta virt miðlunartillögu sáttasemjara að vettugi og hefur sáttasemjari engin úrræði til þess að knýja fram atkvæðagreiðslu. Jafnframt getur samningsaðili sem neitar að efna til atkvæðagreiðslu eða ljá atbeina sinn við framkvæmd hennar boðað til og hafið verkban og verkfall, þrátt fyrir að ekki hafi verið greidd atkvæði um miðlunartillöguna.

6. 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 sjö 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 með úrskurði Landsréttar í máli nr. 95/2023 og Félagsdóms í máli nr. 1/2023.

7. Skilyrði framlagningar miðlunartillögu.

Lagt er til að ríkissáttasemjari kynni samningsaðilum efni miðlunartillögu a.m.k. tveimur sólarhringum áður en hún er formlega lögð fram. Framlagning miðlunartillögu skv. 7. gr. frumvarpsins er stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, og gilda því ákvæði laganna um framlagninguna. Því er rétt að samningsaðilum sé gefið ráðrúm til að koma athugasemdum sínum á framfæri við ríkissáttasemjara áður en ákvörðunin er tekin, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga. Mikilvægt er að ríkissáttasemjari geti brugðist hratt við og því er lagt til að andmælafrestur verði tveir sólarhringar.

Jafnframt er lagt til að sett verði tvö efnisleg skilyrði fyrir framlagningu miðlunartillögu. Í fyrsta lagi megi miðlunartillaga ekki vera samhljóða kröfum samningsaðila eins og þær hljóða þegar tillagan er kynnt þeim. Í öðru lagi skuli miðlunartillaga taka mið af þeirri launa- stefnu sem mótuð hefur verið í stefnumarkandi kjarasamningum, liggi slíkir samningar fyrir.

8. Heimild ríkissáttasemjara til að fresta vinnustöðvunum.

Eins og rakið var í 6. kafla hafa embætti ríkissáttasemjara annars staðar á Norðurlöndum heimild til þess að fresta vinnustöðvunum frá sjö dögum upp í 21 sólarhring. Engin slík heimild er til staðar hér á landi. Gæti hún komið sér sérstaklega vel í aðstæðum þar sem lítið ber á milli aðila og stutt í að samningar takist. Þannig gæti ríkissáttasemjari skapað aðstæður fyrir samningsaðila til þess að vinna að lausn sinna mála án þess að vinnustöðvun vofi yfir.

Í frumvarpi þessu er því lagt til að ríkissáttasemjara verði veitt heimild til að fresta boðaðri vinnustöðvun í allt að 14 daga. Honum er það þó eingöngu heimilt geti umrædd vinnustöðvun valdið tjóni á almannahagsmunum og ríkissáttasemjari telji að áframhaldandi sáttamiðlun geti leyst úr deilunni, eða ef sáttasemjari hyggst leggja fram miðlunartillögu skv. 27. gr. laganna. Í ljósi þess að verkfallsrétturinn nýtur verndar 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu ber ríkissáttasemjara ætíð að beita frestunarheimild sinni af varkárni og er honum óheimilt að fresta vinnustöðvunum til þess eins að seinka áhrifum þeirra, heldur verður frestunin að vera liður í því að leysa úr fyrirliggjandi vinnudeilu.

9. Miðlunartillögur og verkfallsrétturinn.

Meginatriði frumvarpsins er að framlagning miðlunartillögu hafi þau réttaráhrif að samningsaðilum er óheimilt að hefja eða viðhalda verkbanni eða verkfalli 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.

Verði frumvarpið að lögum mun framlagning miðlunartillögu skv. 1. mgr. 27. gr. laga um stéttarfélög og vinnudeilur óhjákvæmilega fela í sér ákveðið inngríp í verkfallsrétt stéttarfélaga, sem nýtur verndar 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Af því leiðir að allar takmarkanir á verkfallsrétti stéttarfélaga verða að grundvallast á almannahagsmunum. Þrátt fyrir að frumvarp þetta mæli fyrir um takmarkanir á framangreindum réttindum stéttarfélaga verður að telja að þær séu nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi og að almannahagsmunir krefjist þess. Frumvarpið takmarkar einungis rétt stéttarfélaga 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 muni eiga við eftir að atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu lýkur, þar sem ljóst er að vinnudeilu er lokið ef miðlunartillaga sáttasemjara er ekki felld í atkvæðagreiðslu. Réttindi stéttarfélaga munu 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 tilgangslausar 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 vinnu-

deila 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 ólög-mætum 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 ólög-mætum 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 fordæmalausá né 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 því 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.

10. 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.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lögð er til ný málsgrein þar sem hugtakið „krafa“ í skilningi 1. mgr. 14. gr. laganna er skýrt nánar og settur skýr rammi utan um hvaða kröfur samningsaðilar geta byggt vinnustöðvun á.

Kröfur samningsaðila verða í fyrsta lagi að beinast að viðsemjanda þeirra og vera þess eðlis að mögulegt sé að verða við þeim. Í því felst að ekki er unnt að byggja vinnustöðvun á kröfum sem beint er að þriðja aðila. Sem dæmi má nefna að í vinnudeilu á almennum vinnumarkaði getur krafa um tilteknar aðgerðir stjórnsvalda ekki orðið grundvöllur vinnustöðvunar, enda ekki á færi samningsaðila að framkvæma þær aðgerðir.

Jafnframt er gerð nánari grein fyrir kröfugerð samningsaðila. Samkvæmt ákvæðinu verða kröfur samningsaðila að varða beina hagsmuni félagsmanna. Kröfurnar geta því ekki verið almenns eðlis, svo sem að samningsaðili framkvæmi eitthvað sem beinist að jafn miklu eða svipuðu leyti að öðrum en félagsmönnum samningsaðila. Ekki er því sem dæmi unnt að byggja verkfall starfsmanna sveitarfélaga á kröfu um að sveitarfélagið lækki gjaldskrár sínar

eða framkvæmi aðrar sambærilegar aðgerðir, heldur verða kröfurnar ávallt að snúa að kaupum og kjörum launamanna.

Um 2. gr.

Í greininni er mælt fyrir um að ákvörðun um vinnustöðvun verði að tilkynna ríkissáttasemjara og þeim sem hún beinist aðallega gegn a.m.k. 15 sólarhringum áður en hún á að hefjast. Samhljóða ákvæði er að finna í 1. mgr. 16. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, og er því verið að samræma lagaumhverfið á almennum og opinberum vinnumarkaði.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið sérstaklega á um að óheimilt sé í senn að hefja vinnustöðvun og viðhalda henni í vissum tilvikum.

Í fyrsta lagi er lagt til að óheimilt sé að hefja eða viðhalda vinnustöðvun þegar miðlunartillaga hefur verið lögð fram. Í því felst að sé vinnustöðvun yfirstandandi þegar miðlunartillaga er lögð fram frestast hún sjálfkrafa þar til niðurstaða atkvæðagreiðslu skv. 29. gr. laganna liggur fyrir. Verði miðlunartillagan felld í atkvæðagreiðslu falla framangreind réttaráhrif hennar niður.

Telji samningsaðili að framlögð miðlunartillaga brjóti í bága við ákvæði laga er honum heimilt að bera lögmæti hennar undir Félagsdóm og frestast þá réttaráhrif miðlunartillögunnar og samningsaðilum heimilt að gera vinnustöðvun samkvæmt þeim skilyrðum sem frumvarpið mælir fyrir um. Frestun réttaráhrifanna miðast við það tímamark sem forseti Félagsdóms gefur út stefnu í málinu. Fallist Félagsdómur ekki á kröfu kæranda virkjast réttaráhrif miðlunartillögunnar og er þá samningsaðilum skylt að framkvæma atkvæðagreiðslu um hana.

Í öðru lagi er kveðið á um að óheimilt sé að hefja eða viðhalda vinnustöðvun ef hún hefur ekki verið framkvæmd í samræmi við ákvæði II. kafla laga nr. 80/1938.

Um 4. gr.

Kveðið er á um sjálfstæði ríkissáttasemjara. Í því felst að hann sé í störfum sínum óháður fyrimælum frá öðrum, þ.m.t. ráðherra, og að ákvarðanir hans séu ekki kærnanlegar til ráðuneytisins.

Um 5. gr.

Ákvæðið er að miklu leyti sambærilegt 22. gr. laga nr. 80/1938. Við 1. mgr. laganna er það markmið sáttameðferðar ítrekað að forðast eftir fremsta megni deilur og viðhalda friði á vinnumarkaði. Hluti af því að viðhalda friði á vinnumarkaði er m.a. að tryggja að þeirri launastefnu sem mynduð hefur verið í kjarasamningum sé fylgt, enda hafa kjarabætur einstakra hópa langt umfram aðra að jafnaði þær afleiðingar að sú sátt sem hefur náðst hverju sinni er rofin.

Við 3. mgr. laganna bætist nýr málslíður sem felur í sér nýmæli um skyldu ríkissáttasemjara til að taka saman ýmsar tölfræðilegar upplýsingar og birta þær á aðgengilegan hátt með það að markmiði að stuðla að skilningi á milli og trausti meðal aðila vinnumarkaðarins. Þær upplýsingar sem falla hér undir eru ekki tæmandi taldar, en markmiðið er að hjá embætti ríkissáttasemjara verði að finna áreiðanlegar og viðeigandi upplýsingar sem styðjast má við í kjaradeilum, svo sem um launatölur og launahækkanir ýmissa hópa.

Um 6. gr.

Mælt er fyrir um skyldu stéttarfélaga eða samtaka þeirra til að tilkynna viðsejendum sínum hverjir skipa samninganefndir þeirra. Samhljóða ákvæði er að finna í 1. mgr. 8. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, og er því verið að samræma lagaumhverfið á almennum og opinberum vinnumarkaði.

Um 7. gr.

Þar sem ákvörðun ríkissáttasemjara um framlagningu miðlunartillögu hefur þau réttaráhrif að samningsaðilum er óheimilt að hefja eða viðhalda vinnustöðvun þar til tillagan er til lykta leidd er ekki fyrir hendi vafi um að framlagning hennar telst stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnvisslulaga. Því er lagt til að frestur samningsaðila til að koma fram andmælum vegna miðlunartillögu verði a.m.k. tveir sólarhringar.

Í greininni er svo að finna nýmæli er snýr að framlagningu miðlunartillögu ríkissáttasemjara og innihaldi hennar. Í fyrsta lagi megi miðlunartillaga ekki vera samhljóða kröfum annars samningsaðilans, enda liggur í hlutarins eðli að í miðlunartillögu felst að fetaður er ákveðinn millivegur á milli sjónarmiða samningsaðila og miðlar ríkissáttasemjari þannig málum. Þær kröfur sem átt er við eru þær sem samningsaðilar halda uppi á þeim tíma sem ríkissáttasemjari leggur fram miðlunartillöguna. Hafa skal í huga að á meðan á samningaviðræðum stendur geta kröfur samningsaðila tekið breytingum og er ekkert því til fyrirstöðu að miðlunartillaga sé samhljóða fyrri kröfum samningsaðila sem seinna hafi tekið breytingum, svo lengi sem hún er einhvers konar millivegur á milli krafna samningsaðila á þeim tímapunkti þegar tillagan er lögð fram.

Í öðru lagi er kveðið á um að ríkissáttasemjari skuli taka mið af þeirri launastefnu sem mörkuð hefur verið í stefnumótandi kjarasamningum. Til að kjarasamningar geti talist stefnumótandi þurfa þeir að vera til a.m.k. eins árs og taka til meira en 50% launamanna á almennum vinnumarkaði. Sem dæmi um slíka samninga má nefna lífskjarasamninga 2019 og stöðugleikasamninga 2024.

Um 8. gr.

Kveðið er á um að ríkissáttasemjara sé heimilt að fresta boðaðri vinnustöðvun innan tveggja sólarhringa frá því að honum barst tilkynning þess efnis skv. 16. gr. laganna. Vinnustöðvun verði einungis frestað ef ríkissáttasemjari telur hana geta leitt til tjóns á almannahagsmunum. Í því felst að ekki er unnt að beita frestunarheimildinni í sérhvert sinn sem vinnustöðvun er boðuð. Hlutverk ríkissáttasemjara sé að meta hvenær rétt sé að fresta vinnustöðvun vegna almannahagsmuna, en að jafnaði skuli vega þyngst áhrif vinnustöðvana á öryggi fólks og efnahagslegar afleiðingar þeirra. Þá beri ríkissáttasemjara eingöngu að grípa til frestunar vinnustöðvana ef hann telur líkur á að áframhaldandi sáttamiðlun geti leyst úr deilunni eða hann hyggst leggja fram miðlunartillögu.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu eru gerðar umtalsverðar breytingar á 29. gr. laga nr. 80/1938 um framkvæmd atkvæðagreiðslu um miðlunartillögur. Samkvæmt grein þessari hefur miðlunartillaga þau réttaráhrif að samningsaðilum verði óheimilt að boða til vinnustöðvunar eða viðhalda yfirstandandi vinnustöðvun frá þeim tímapunkti sem miðlunartillagan er lögð fram. Verði tillagan hins vegar felld í atkvæðagreiðslu félagsmanna falla réttaráhrif hennar niður.

Sé miðlunartillaga ekki felld í atkvæðagreiðslu innan fjögurra vikna frá framlagningu hennar gildir hún sem kjarasamningur frá framlagningardegi, þ.e. þeim degi er miðlunartil-

laga barst samningsaðilum. Hér er um sambærilega reglu að ræða og gildir um kjarasamninga sem undirritaðir hafa verið af til þess bærum fulltrúum samningsaðila, sbr. 5. gr. laga nr. 80/1938. Reglunni er ætlað að girða fyrir að samningsaðilar geti séð hag sinn í því að neita að uppfylla skyldu sína til að viðhafa atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu.

Telji samningsaðilar að framlögð miðlunartillaga brjóti í bága við lög er þeim heimilt að bera lögmæti hennar undir Félagsdóm.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.