

# Á L I T

**Viðtakandi:** Efling – stéttarfélag

**Sendandi:** MAGNA lögmenn

**Dagsetning:** 12. febrúar 2024

**Efni:** Áhrif forsenduákvæða í kjarasamningum á sjálfstæði Seðlabanka Íslands

## I TILEFNI OG AFMÖRKUN

Álit þetta er ritað í tilefni af viðræðum stéttarféлага innan Alþýðusambands Íslands annars vegar og Samtaka Atvinnulífsins hins vegar um gerð kjarasamninga sem slitid var 9. febrúar sl. Í viðræðunum hafa aðilar deilt um lögmæti þess að binda laun og gildistíma kjarasamninga nánar tilgreindum skilyrðum um verðbólgu- eða vaxtastig. Af hálfu Samtaka Atvinnulífsins hefur sú afstaða komið fram að með slíkum forsenduákvæðum kunni að vera vegið að lögbundnu sjálfstæði Seðlabanka Íslands. Í álitinu er lagt lagalegt mat á þessa staðhæfingu og leitað svara við því hvort ákvæði í kjarasamningum, sem binda laun og heimild aðila til uppsagnar samningsins að einhverju leyti við verðbólgu- eða vaxtastig, samrýmist lagareglum um sjálfstæði Seðlabanka Íslands.

## II LAGAGRUNDVÖLLUR

### II.1 Reglur um sjálfstæði Seðlabanka Íslands

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands er bankinn sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins sem heyrir undir ráðherra. Þótt bankinn heyri stjórnarfarslega undir þann ráðherra sem fer með málefni hans samkvæmt forsetaúrskurði lýtur bankinn hvorki yfirstjórn ráðherra né annarra stjórnvalda, sbr. 12. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Þá lýtur bankinn ekki eftirliti ráðherra, sbr. 2. mgr. 13. gr. sömu laga, heldur er slíkt eftirlit á höndum sérstaks bankaráðs sem kosið er hlutbundinni kosningu af Alþingi að afstöðnum alþingiskosningum, sbr. 6. og 8. gr. laga nr. 92/2019. Eftirlit þess tekur ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum, sbr. 2. másl. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Auk ytra stofnanalegs sjálfstæðis sem Seðlabanki Íslands nýtur samkvæmt framanröktu njóta einstakar einingar innan bankans einnig sjálfstæðis gagnvart yfirstjórn hans innan síns starfssviðs. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 92/2019 stýrir seðlabankastjóri og ber ábyrgð á starfsemi og rekstri bankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum bankans sem ekki eru falin öðrum með lögum. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. eru ákvarðanir um beitingu stjórnþækja bankans í peningamálum teknar af peningastefnunefnd bankans, sbr. 9. gr., ákvarðanir um beitingu stjórnþækja varðandi fjármálastöðugleika af fjármálastöðugleikanefnd, sbr. 12. gr., og ákvarðanir sem faldar eru Fjármálaeftirlitinu í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum af Seðlabanka Íslands eða fjármálaeftirlitsnefnd, sbr. 15. gr.

Um peningastefnunefnd bankans er nánar fjallað í III. kafla laganna. Nefndin er samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laganna skipuð seðlabankastjóra, varaseðlabankastjóra peningastefnu, varaseðlabankastjóra fjármálastöðugleika og tveimur sérfræðingum á sviði efnahags- og peningamála sem ráðherra skipar til fimm ára í senn. Allir nefndarmenn eru skipaðir til fimm ára og þurfa að uppfylla ströng skilyrði um sjálfstæði og óhlutdrægni. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. er seðlabankastjóra og varaseðlabankastjórum óheimilt að sitja í stjórnnum stofnana og atvinnufyrirtækja utan bankans eða taka þátt í atvinnurekstri að öðru leyti nema slíkt sé boðið í lögum eða um sé að ræða stofnun eða atvinnufyrirtæki sem bankinn á aðild að. Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. er utanaðkomandi nefndarmönnum í peningastefnunefnd óheimilt að sinna störfum utan bankans sem geta verið til þess fallin að draga óhlutdrægni þeirra í efa. Samkvæmt reglum um viðskipti seðlabankastjóra, varaseðlabankastjóra, utanaðkomandi nefndarmanna og starfsmanna Seðlabanka Íslands við eftirlitsskylda aðila, sem settar eru á grundvelli 6. mgr. 5. gr. laganna, er starfsmönnum og nefndarmönnum bankans m.a. óheimilt að eiga, beint eða óbeint, viðskipti með hlutabréf, skuldabréf og fjármálagerninga tengda þeim, sem útgefin eru af eftirlitsskyldum aðilum.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laganna tekur peningastefnunefnd ákvarðanir um beitingu stjórnstækja bankans í peningamálum, sbr. 10. gr. Ákvarðanir nefndarinnar skulu grundvallast á markmiði um stöðugt verðlag og byggjast á vönduðu mati á ástandi og horfum í efnahagsmálum. Samkvæmt 10. gr. tekur peningastefnunefnd ákvarðanir um vexti samkvæmt 22. gr. laganna til að framfylgja peningastefnu bankans. Einnig tekur nefndin ákvarðanir um viðskipti við lánastofnanir önnur en tilgreind eru í 2. mgr. 19. gr. Þá tekur nefndin ákvarðanir um bindiskyldu samkvæmt 23. gr., viðskipti á gjaldeyrismarkaði samkvæmt 27. gr. og viðskipti með verðbréf samkvæmt 20. gr. sem ætlað er að stuðla að því að markmiðum bankans um stöðugt verðlag verði náð.

Samkvæmt því sem að framan er rakið er sjálfstæði og óhæði nefndarmanna í peningastefnunefnd við töku ákvarðana um beitingu stjórnstækja bankans í peningamálum tryggt með margvíslegum hætti í lögum nr. 92/2019. Í fyrsta lagi með stofnanalegu sjálfstæði bankans gagnvart ráðherra og þeim takmörkunum á yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra gagnvart bankanum sem af því leiðir. Í öðru lagi með sjálfstæði bankaráðs, sem kjörið er af Alþingi, og þeim takmörkunum sem gilda um afskipti þess af einstökum málum. Í þriðja lagi með sjálfstæði peningastefnunefndar gagnvart yfirstjórn bankans. Í því sambandi skal tekið fram að þótt seðlabankastjóri og tveir varaseðlabankastjórar eigi sæti í nefndinni, og þótt seðlabankastjóri sé formaður nefndarinnar, fer enginn nefndarmanna með boðvald gagnvart öðrum. Hvorki nefndin sem heild né einstakir nefndarmenn lúta því boðvaldi annarra í störfum sínum. Í fjórða lagi með þeim ströngu reglum sem gilda um óhæði allra nefndarmanna nefndarinnar. Í fimmta lagi með því nefndinni er falið að leggja sjálfstætt mat á ástand og horfur í efnahagsmálum og taka ákvarðanir á grundvelli þess.

## *II.2 Reglur um kjarasamninga*

Samningsfrelsi er ein af meginreglum samningaréttar. Af henni leiðir að aðilum samnings er almennt frjálst að ráðstafa réttindum sínum og skyldum með samningum sínum á milli að því leyti

sem ekki eru reistar skorður við því í lögum. Þá er réttur manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu sérstaklega tryggður í 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar auk þess sem réttur til að stofna stéttarfélög nýtur verndar 1. mgr. 74. gr. hennar. Nánar um gerð og réttaráhrif kjarasamninga gilda ákvæði laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur og lög nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.

Almennt geta aðilar samnings ekki lagt skyldur á þriðja mann með samningi sínum á milli nema sérstök lagaheimild standi til. Dæmi um slíkt er að finna í 1. gr. laga nr. 55/1980 þar sem fram kemur m.a. að laun og önnur starfskjör sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semji um skuli vera lágmarkskjör fyrir alla launamenn í viðkomandi starfsgrein á svæði því er samningurinn tekur til. Hið sama gildir um samninga aðildarsamtaka vinnumarkaðarins um málsmeðferð í ágreiningsmálum. Aðrar undantekningar frá fyrrgreindri meginreglu er ekki að finna í lögnum eða öðrum lögum sem gilda um kjarasamninga.

### III FORSENDUR

Þegar mat er lagt á hvort kjarasamningar milli aðila hins almenna vinnumarkaðar geti haft áhrif á hið lögbundna sjálfstæði Seðlabanka Íslands sem rakið er hér að framan er fyrst til þess að líta að bankinn á ekki aðild að slíkum samningum og að aðilar hins almenna vinnumarkaðar fara ekki með vald til að skuldbinda bankann með gerð kjarasamninga sína á milli. Gerð slíkra samninga, óháð efni þeirra hverju sinni, getur því ekki haft í för með sér breytingu á réttarstöðu bankans, þar með talið breytingu á því lögbundna sjálfstæði sem bankinn nýtur við beitingu stjórnækja sinna á sviði peningamála eða svigrúmi peningastefnunefndar bankans til að leggja sjálfstætt mat á ástand og horfur í efnahagsmálum og taka á þeim grundvelli ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum.

Ljóst er samkvæmt framansögðu að efni kjarasamninga aðila almenna vinnumarkaðarins getur að lögum ekki haft áhrif á sjálfstæði Seðlabanka Íslands við beitingu stjórnækja bankans. Það á m.a. við um ákvæði kjarasamnings sem vísa til ákvarðana Seðlabankans um vaxtastig. Bankinn verður hvorki bundinn af slíkum ákvæðum kjarasamninga né fela þau samkvæmt efni sínu í sér frávik frá framanröktum lagareglum um sjálfstæði hans. Ákvæði kjarasamnings sem vísa til ákvarðana Seðlabankans hafa því engin réttaráhrif með tilliti til lögbundins sjálfstæðis bankans og binda bankann ekki við ákvarðanatöku sína.

Þá fæst ekki séð að ákvæði í kjarasamningum milli aðila hins almenna vinnumarkaðar, sem vísa til ákvarðana Seðlabankans um beitingu stjórnækja hans á sviði peningamála eða markmiða bankans um verðstöðugleika, geti í öðrum skilningi en framangreindum falið í sér takmörkun á sjálfstæði Seðlabanka Íslands. Þau stjórnækki sem bankanum eru falin í lögum og lögbundið sjálfstæði hans við beitingu þeirra tekur mið af þeim lagareglum sem gilda m.a. um aðila vinnumarkaðarins við gerð kjarasamninga. Lögbundið hlutverk og sjálfstæði bankans tekur með öðrum orðum mið af almennum leikreglum markaðsins, þ.m.t. vinnumarkaðarins. Að því marki sem aðilar að lögskiptum halda sig innan marka þeirra reglna sem um þau gilda verður ekki talið að með slíkum lögskiptum sé dregið úr eða vegið að lögbundnu sjálfstæði Seðlabanka Íslands, enda er þá um að ræða lögmætar ráðstafanir sem löggjafinn hefur heimilað og gert ráð fyrir við setningu reglna um hlutverk og sjálfstæði bankans.

Ekki verður séð að almennar reglur samningaréttarins eða þær sérstöku reglur sem gilda um kjarasamninga standi því í vegi að aðilar hins almenna vinnumarkaðar bindi laun eða heimild til uppsagnar kjarasamnings við verðbólgu- eða vaxtastig. Með slíkri samningsgerð er því ekki farið út fyrir mörk þeirra reglna sem gilda um lögskipti þessara aðila. Af því leiðir einnig að slík samningsgerð verður ekki af þeim sökum talin draga úr eða vega að því sjálfstæði sem Seðlabanka Íslands er tryggt í lögum, enda er ekki með henni vikið frá þeim forsendum sem löggjafinn hefur sjálfur lagt til grundvallar við setningu laga nr. 92/2019.

Í þessu sambandi skiptir máli að greina milli efnisákvæða kjarasamnings og þeirra forsendna sem lagðar eru til grundvallar gerð hans og skírskotað til í ákvæðum um laun eða uppsögn. Eðli máls samkvæmt geta aðilar vinnumarkaðarins ekki samið sín á milli með bindandi hætti um verðbólgu- eða vaxtastig. Slíkt er hvorki viðfangsefni kjarasamninga né fara aðilar vinnumarkaðarins með vald til þess að mæla fyrir um þessi atriði með bindandi hætti. Af því leiðir hins vegar ekki að aðilar vinnumarkaðarins geti ekki miðað efnisákvæði langtíma-kjarasamnings við ytri aðstæður á borð við verðbólgu- eða vaxtastig. Með slíkum ákvæðum eru aðilar kjarasamnings ekki að ákveða ytri aðstæður, þ.e. verðbólgu- eða vaxtastig, og heldur ekki að skuldbinda aðra aðila til þess að ákveða slíkt. Með slíkum ákvæðum eru aðilar samnings einungis að ákveða sín á milli þær forsendur sem samningur þeirra hvílir á og við hvaða aðstæður samningur þeirra kunni að taka breytingum. Þar er um að ræða atriði sem aðilar samningsins hafa ótvírætt forræði á og er heimilt að semja um sín á milli.

Í síðastgreindu sambandi er einnig til þess að líta að löng hefð er fyrir því við gerð kjarasamninga að binda efni þeirra að einhverju leyti við forsendur um verðbólgu- og vaxtastig og hafa slík forsenduákvæði undantekningarlaust verið í langtímasamningum stéttarfélaganna innan ASÍ og SA undanfarin ár. Hefði löggjafinn talið slík ákvæði ósamrýmanleg sjálfstæði Seðlabanka Íslands verður að ganga út frá því að brugðist hefði verið við því af hans hálfu við setningu laga nr. 92/2019. Enga vísbendingu um slík viðbrögð er að finna í lögnum eða lögskýringargögnum að baki þeim.

Rétt er að því sé haldið til haga að ákvæði kjarasamninga hafa ekki aðeins verið bundin við forsendur um þróun verðlags og vaxta heldur hafa aðilar vinnumarkaðarins oftsinnis samið sín á milli um forsendur sem líta að verksviði annarra stjórnvalda eða jafnvel löggjafans. Ef litið væri svo á að ákvæði sem binda gildistíma eða heimild til uppsagnar kjarasamnings við verðbólgu- eða vaxtastig vegi að sjálfstæði Seðlabanka Íslands yrði jafnframt að líta svo á að sambærileg ákvæði sem líta að athöfnum og fyrirheitum annarra stjórnvalda eða handhafa ríkisvalds feli í sér takmörkun á sjálfstæði þessara aðila, þ.m.t. sjálfstæði Alþingis. Ekki verður séð að slíku hafi áður verið haldið fram.

Samkvæmt öllu framansögðu verður ekki séð að vegið sé að lögbundnu sjálfstæði Seðlabanka Íslands eða það takmarkað með því að sett séu ákvæði í kjarasamninga á almennum vinnumarkaði þar sem forsendur launahækkana og gildistíma hvíla á verðbólgu- eða vaxtastigi. Slík ákvæði eru ekki bindandi fyrir bankann og hafa ekki áhrif á réttarstöðu hans, hvorki að því er varðar stofnanalegt sjálfstæði hans né að því er varðar það lögbundna svigrúm til sjálfstæðs

mats sem peningastefnunefnd er falið að framkvæma og byggja ákvarðanir sínar á. Ákvæði af þessu tagi samrýmast þeim reglum sem gilda um samningsgerð aðila vinnumarkaðarins og hlutverk Seðlabanka Íslands tekur mið af. Í þeim felst ekki ákvörðun um verðbólgu- eða vaxtastig á Íslandi heldur ákvörðun um þann samning sem aðilar gera sín á milli. Fjölmörg fordæmi eru jafnframt fyrir ákvæðum af þessu tagi sem hingað til hafa hvorki verið talin vega að sjálfstæði handhafa ríkisvalds né orðið Alþingi tilefni til lagabreytinga.

#### **IV NIÐURSTAÐA**

Ákvæði í almennum kjarasamningi sem binda efni kjarasamnings við tiltekið verðbólgu- eða vaxtastig eru í fullu samræmi við sjálfstæði Seðlabanka Íslands samkvæmt ákvæðum laga nr. 92/2019. Lagareglur um sjálfstæði bankans girða því ekki fyrir að slík ákvæði séu sett í kjarasamninga og þau eru ekki til þess fallin að draga úr lögbundnu sjálfstæði bankans.