

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Tjarnargötu 9
150 Reykjavík.

Reykjavík, 6. nóvember 2025.

Efni: Athugasemdir Eflingar stéttarfélags við frumvarp til laga um breytingu á lögum um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938.

157. löggjafarþing 2025-2026, 13. mál

Efling leggst gegn því að frumvarpið nái fram að ganga

Efling stéttarfélag leggst eindregið gegn því að frumvarpið verði að lögum.

Efling gagnrýnir að ekkert samráð var haft við verkalyðshreyfinguna við undirbúning frumvarpsins. Frumvarpið ber það raunar skýrlega með sér enda er það illa ígrundað og ekki til þess fallið að greiða úr meintum vandamálum er varða embætti ríkissáttasemjara og heimildir þess.

Markmið frumvarpsins að auka heimildir ríkissáttasemjara til að skerða réttindi launafólks

Markmið frumvarpsins er að auka heimildir ríkissáttasemjara. Því markmiði er ætlunin að ná með því að skerða grundvallarréttindi stéttarfélaga og launafólks.

Í frumvarpinu er markmiðinu lýst nánar með þeim hætti að frumvarpið sé lagt fram „til að heimildir ríkissáttasemjara verði efltar með það að markmiði að bæta vinnubrögð og skilvirkni við kjarasamningsgerð og tryggja rétt félagsmanna samningsaðila til að greiða atkvæði um framlagða miðlunartillögu“.

Efling telur að frumvarpið muni ekki ná tilsettum markmiðum um að bæta vinnubrögð og að öllum líkindum vinna gegn þeim. Meint „skilvirkni við kjarasamningsgerð“ mun einungis felast í því að skerða verulega þau úrræði sem stéttarfélög hafa til að berjast fyrir kjörum launafólks. Þá telur Efling í besta falli villandi að láta sem frumvarpið stefni að því að tryggja rétt félagsmanna enda stefnir frumvarpið augljóslega að því að skerða réttindi stéttarfélaga og félagsmanna þess.

Frumvarpið hvorki eykur réttindi né stuðlar það að markmiði sem telja má til almannahagsmuna. Frumvarpið hefur það meginmarkmið að auka heimildir eins embættismanns til þess að skerða og afnema mannréttindi launafólks. Því markmiði á að ná með því að stóruka vægi miðlunartillagna og skerða verulega rétt stéttarfélaga til vinnustöðvunar. Frumvarpinu er í raun ætlað að takmarka verulega rétt stéttarfélaga til að semja um kjör og færa ákvörðun um efni kjarasamninga að miklu leyti í hendur ríkissáttasemjara.

Nánar um skerðingu á grundvallarréttindum launafólks

Þó ákvæði frumvarpsins séu orðuð með almennum hætti er ljóst að það beinist fyrst og fremst að því að skerða réttindi stéttarféлага til vinnustöðvunar.

Samkvæmt gildandi lögum er framlagning miðlunartillögu verulega íþyngjandi inngríp í vinnudeilu. Frumvarpið mælir fyrir um að gengið verði enn lengra en nú er þannig að óheimilt verði að hefja vinnustöðvun eftir að ríkissáttasemjari leggur fram miðlunartillögu.

Verði frumvarpið að veruleika verður miðlunartillaga ekki einungis almennt inngríp í vinnudeilu heldur mun hún fela í sér beina íhlutun í verkfallsaðgerðir annars aðila deilunnar. Sú íhlutun mun afnema eða a.m.k. draga verulega úr krafti aðgerðanna og koma í veg fyrir að stéttarfélög geti þrýst á um kröfur sínar. Með slíkri íhlutun ríkissáttasemjara er jafnræði aðila deilunnar augljóslega raskað.

Frumvarpið vegur með beinum hætti að verkfallsrétti og samningsrétti stéttarféлага en þetta eru mikilvægustu réttindi stéttarféлага. Hið raunverulega markmið frumvarpsins er að veita auknar heimildir eins embættismanns til þess að skerða stjórnarskrárvarin réttindi stéttarféлага og félagsmanna þeirra með mjög afgerandi og íþyngjandi hætti.

Frumvarpið stefnir þannig að því að skerða réttindi sem eru kyrfilega varin samkvæmt ákvæðum 1. málslíðar 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 75. gr. hennar sem og skv. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og öðrum alþjóðasáttmálum sem Ísland er aðili að.¹

Af ákvæðum stjórnarskrárinnar leiðir að verkfallsrétturinn verður aðeins takmarkaður samkvæmt fyrirmælum laga sem samþykkt hafa verið á Alþingi og einungis ef slíkar takmarkanir helgast af nauðsyn í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannahæilla, til að firra glundroða eða glæpum eða til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi, sbr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Ákvæðin fela jafnframt í sér kröfu um meðalhóf, þ.e. að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er til þess að ná einu af þeim markmiðum sem að framan greinir. Löggjafinn hefur þannig þröngt svigrúm til þess að takmarka þessi réttindi og ríkar kröfur eru gerðar um vel rökstudda almannahagsmuna svo skerðing teljist réttlæt看leg.

Í lagafrumvarpinu er ekki útlistað með skýrum hætti hvaða lögmæta markmiði er stefnt að. Óljós tilvísun frumvarpsins til skilvirkni og bættra vinnubragða dugar ekki enda vantar nánari rökstuðning fyrir því hvernig frumvarpið leiðir til þeirra markmiða. Þá er tæplega hægt að líta svo á að það teljist lögmætt markmið að „einfalda“ kjarasamningsgerð með því einu að skerða rétt stéttarféлага til að berjast fyrir sínum kröfum. Meint skilvirkni sem felst einungis í því að skerða og jafnvel afnema mannréttindi telst hvorki málefnalegt sjónarmið né almannahagsmunir.

Frumvarpið virðist byggja á einkennilegri afstöðu til réttinda launafólks, á það jafnvel við um atriði sem hafa verið óumdeild í áratugi. Mætti raunar ætla að höfundar frumvarpsins telji að kjarabaráttu og sjálfstæð samningsgerð stéttarféлага sé til trafala. Þetta viðhorf litar umfjöllun frumvarpsins um eftirsóknarverð markmið á vinnumarkaði.

¹ Verkfallsrétturinn er varinn af 1. mgr. 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og 4. tölul. 6. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu. Því til viðbótar er verkfallsrétturinn varinn í samþykktum Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (ILO) nr. 87 og 98 auk 8. gr. Alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sbr. lög nr. 10/1979.

Sem dæmi um framangreind viðhorf má benda á að samkvæmt frumvarpi miðlunartillaga ríkissáttasemjara „taka mið af þeirri launastefnu sem mörkuð hefur verið í stefnumótandi kjarasamningum“. Þetta skilyrði gengur bersýnilega gegn samningsfrelsi stéttarféлага.

Þá segir einnig í frumvarpinu: „Það verður að teljast óeðlilegt að aðilar vinnumarkaðarins geti með ólögmætum hætti viðhaldið vinnudeilu og nýtt sér hana í kjölfarið til að boða vinnustöðvun.“ Hér er öllu snúið á hvolf. Hið rétta er að aðilar vinnumarkaðarins hafa það hlutverk að leysa vinnudeilu, ekki aðrir. Deilan leysist ekki nema með samningi beggja aðila og það að vinnudeilu sé „viðhaldið“ er einfaldlega til marks um að samningar hafi ekki náðst. Aðilar nýta sér ekki deilu til að boða vinnustöðvun, enda er vinnustöðvun ekki sjálfstætt markmið. Aðilar nota vinnustöðvun aftur á móti til að reyna að leysa deiluna.

Auk alls framangreinds er í frumvarpinu ekki lagt efnislegt mat á hvort skerðing réttinda sé nauðsynleg í þágu þeirra markmiða sem stefnt er að. Er þannig með öllu óljóst hvort og þá hvernig skerðing mannréttinda launafólks muni ná hinum meintu markmiðum. Að sama skapi er óljóst hvers vegna svo mikil skerðing er nauðsynleg og hvernig markmið frumvarpsins hafa verið vegin og metin andspænis réttindum stéttarféлага og launafólks.

Þá verður ekki séð að fyrirmæli frumvarpsins um að réttaráhrif miðlunartillögu frestist við málshöfðun fyrir Félagsdómi dragi svo neinu nemi úr vægi réttindaskerðingarinnar. Er enda verulega óeðlilegt að stéttarfélög þurfi að leita til Félagsdóms til þess að geta beitt heimildum sínum sem hafa verið órjúfanlegur hluti kjarabaráttu í áratugi.

Samkvæmt framansögðu er ljóst að sú takmörkun verkfallsréttar sem lögð er til með 1. gr. frumvarpsins samræmist ekki meðalhöfsskilyrði ákvæða 1. málslíðar 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 75. gr. hennar og 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu.

Frumvarpið veitir launafólki ekki réttindi til að greiða atkvæði

Í frumvarpinu segir að einn tilgangur þess sé að „tryggja rétt félagsmanna samningsaðila til að greiða atkvæði um framlagða miðlunartillögu“. Eins og áður segir telur Efling að þessi meinti tilgangur sé í besta falli villandi.

Líkt og fram kemur í dómi Félagsdóms frá 6. febrúar 2023 í máli nr. 1/2023 felur notkun ríkissáttasemjara á núverandi heimild, til þess að leggja fram miðlunartillögu, í sér inngríp í samningsrétt stéttarféлага og atvinnurekenda. Samkvæmt dóminum er ljóst að beiting heimildarinnar takmarkar umrædd réttindi aðila vinnumarkaðarins.

Það er þannig ekki réttur félagsmanna að fá að greiða atkvæði um miðlunartillögu. Miðlunartillaga er í eðli sínu skerðing á réttindum félagsmanna enda hafa þeir falið samninganefnd að semja fyrir sína hönd og meta hvenær tímabært sé að ganga til atkvæðagreiðslu hvort heldur sem er um verkfallsboðun eða samþykki kjarasamnings. Með framlagningu miðlunartillögu er þessi samningsréttur launafólks skertur. Það að ríkissáttasemjari leggi fram miðlunartillögu og þvingi fram kosningu um hana er þannig skerðing réttinda.

Miðlunartillaga er ekki lögð undir lýðræðislega atkvæðagreiðslu félagsmanna, þ.e. niðurstaðan um tillöguna ræðst ekki af meirihluta greiddra atkvæða. Miðlunartillagan tekur gildi nema hún sé felld

í kosningum og þarf fjórðungur allra atkvæðisbærra félagsmanna að kjósa gegn henni til að hún verði. Þannig þarf verulega mikið til að koma svo tillagan verði felld í kosningu, sérstaklega í stærri stéttarfélögum.

Þær reglur sem gilda um atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu víkja verulega frá því sem almennt gildir um ákvarðanatöku og leiða til þess að miðlunartillaga getur talist samþykkt án þess að greitt sé eitt einasta atkvæði með henni. Þess verður jafnframt að geta að meðaltals kjörsókn í kosningum íslenskra stéttarfélaga undanfarin ár hefur verið undir 25% og oft um 10%. Samkvæmt þeim íþyngjandi sérreglum sem gilda um kosningu miðlunartillögu þyrftu mótatkvæði gegn tillögunni þannig að vera á bilinu 150% - 250% af meðaltali greiddra atkvæða til að fella hana. Af lögunum leiðir þannig að það eru ávallt yfirgnæfandi líkur á því að tillaga ríkissáttasemjara nái fram að ganga, jafnvel þótt enginn kjósandi greiði henni atkvæði sitt.

Ef frumvarpinu væri raunverulega ætlað að skapa félagsmönnum rétt til þess að kjósa með sanngjörnum hætti, þannig að atkvæði félagsmanna hefði raunhæfa möguleika til að ráða úrslitum tillögunnar, þá hefði frumvarpið falið í sér breytingu á framangreindum kosningareglum. Ef vilji væri til þess að „tryggja rétt til að greiða atkvæði“ yrði kosning um miðlunartillögu hefðbundin lýðræðisleg kosning þar sem meirihluti greiddra atkvæða ræður úrslitum.

Engin ástæða til að heimila ríkissáttasemjara að stöðva verkfall

Með frumvarpinu er ætlunin að lagaleg áhrif miðlunartillögu ríkissáttasemjara verði í öllum meginatriðum þau sömu og áhrif kjarasamnings. Í frumvarpinu er þó ekki gætt að því að eðlismunur er á kjarasamningi og miðlunartillögu.

Kjarasamningur kemst á með samningi aðila en aftur á móti er miðlunartillaga valdbeiting opinbers aðila. Kjarasamningur sem aðilar gera er lausn á deilu þeirra, samkvæmt meginreglu samningaréttar skal halda samninga og því fer vinnustöðvun ekki fram eftir gerð samnings.

Miðlunartillaga er ekki samkomulag heldur einhliða, íþyngjandi inngríp opinbers valds. Valdboð opinbers aðila er í eðli sínu í óþökk aðilanna, a.m.k. annars þeirra, og þannig ekki lausn þeirra á deilunni. Þannig skapar gagnkvæmur samningur frið milli aðila en það gildir ekki um miðlunartillögu sem er þröngvað upp á aðila með valdi.

Miðlunartillaga kemur þannig ekki á friði sem réttlætir að horfið sé frá vinnustöðvun. Framlagning miðlunartillögu er ein og sér gríðarlega íþyngjandi enda felur hún í sér að samningsfrelsið er tekið af aðilum vinnumarkaðarins. Eru þannig engin rök fyrir að gera framlagningu miðlunartillögu enn meira íþyngjandi með því að bæta við frekari íþyngjandi réttaráhrifum.

Löglega boðuð verkföll hafa verið stöðvuð á Íslandi en þá ávallt af löggjafanum eftir ítarlegt mat á hagsmunum hverju sinni. Dómstólar hafa talið slík inngríp í verkfallsréttinn réttlætanleg þegar nauðsyn krefst vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, t.d. vegna alvarlegrar stöðu heilbrigðiskerfisins. Þegar slíkir lög hafa verið sett hefur meðal annars verið litið til þess hvort verkfallsaðgerðir hafa staðið yfir í langan tíma án þess að von sé á lausn. Í frumvarpinu er gengið enn lengra en áður hefur verið talið lögmætt, og þá með atbeina Alþingis. Með frumvarpinu er ríkissáttasemjara ekki einungis ætlað að grípa inn í vinnustöðvun sem staðið hefur yfir í einhvern tíma heldur er ríkissáttasemjara heimilað að koma í veg fyrir að vinnustöðvun hefjist. Þá er matið fært úr höndum Alþingis og dómstóla yfir til eins embættismanns.

Af athugasemdum við ákvæðin í frumvarpinu fæst eins og áður segir ráðið að rekja megi breytingarnar til þeirrar atburðarásar sem átti sér stað í vinnudeilu Eflingar og Samtaka atvinnulífsins í janúar 2023, þegar ríkissáttasemjari reyndi að taka sér það vald sem nú er ráðgert að færa honum. Eins og áður hefur komið fram telur Efling að atburðarásin í janúar 2023 hafi alls ekki sýnt fram á þörf fyrir að fela ríkissáttasemjara frekari heimildir. Raunar þvert á móti þar sem atburðarásin og framganga ríkissáttasemjara sýndi fyrst og fremst fram á þá hættu fyrir samningsfrelsið, og tengd réttindi launafólks, sem er fólgin í því að veita ríkissáttasemjara miklar heimildir án eftirlits og aðhalds.

Umrædd miðlunartillaga 26. janúar 2023 var lögð fram gagngert til þess að koma í veg fyrir verkfall sem þá hafði verið boðað. Þessi tilgangur miðlunartillögunnar kom beinlínis fram í texta tillögunnar og þáverandi ríkissáttasemjari rökstuddi tillöguna opinberlega með vísan til þessa tilgangs. Ríkissáttasemjari freistaði þess þannig að taka sér vald, sem hann ekki hafði, til þess að stöðva verkfall. Það frumvarp sem hér er til umfjöllunar er ætlað að færa ríkissáttasemjara það vald sem hann reyndi að taka sér án lagaheimildar í janúar 2023, þ.e. vald til þess að stöðva vinnustöðvun.

Rétt er að minna á að athafnir ríkissáttasemjara í janúar 2023 voru harðlega gagnrýndar. Allir aðilar vinnumarkaðarins (bæði stéttarfélög og samtök atvinnurekenda) töldu að framlagning miðlunartillögunnar hefði verið óheppileg og/eða ólögmæt. Engin þörf er að breyta lögum þannig ríkissáttasemjari eigi auðveldara með aðgerðir, eins og þær sem gripið var til í janúar 2023.

Að lokum virðist frumvarpinu ætlað að koma því til leiðar að ekkert eftirlit verði með því hvort starfsemi ríkissáttasemjara sé í samræmi við lög. Framangreint verður að teljast verulega varhugavert í ljósi valdheimilda ríkissáttasemjara. Þetta á sér í lagi við ef sú útvíkkun heimilda ríkissáttasemjara sem er lögð til í frumvarpinu nær fram að ganga.

Virðingarfyllt
fyrir hönd Eflingar stéttarfélags

Silveig Anna Jónsdóttir