



Vinumarkaðsráðuneytið

Svar við skriflegri fyrirspurn um uppfyllingu réttinda launafólks á Norðurlöndum

Anna-Kristiina Mikkonen, fulltrúi í Norðurlandaráði, hefur lagt fram skriflega fyrirspurn (E14/2024) um uppfyllingu réttinda launafólks til ríkisstjórna Danmerkur, Noregs, Svíþjóðar og Íslands. Skriflega fyrirspurnin samanstendur af fimm mismunandi spurningum sem hér með er svarað í sameiningu.

Johan Pehrson

Vinumála- og aðlögunarráðherra

Formaður ráðherranefndar um vinnumál 2024

1. Hefur land ykkar takmarkað baráttuaðgerðir? Ef svo er, hverjar eru takmarkanirnar?

Danmörk

Möguleiki til að beita baráttuaðgerðum í Danmörku hefur þróast samkvæmt hefð í vinnurétti. Að undanskilinni beitingu baráttuaðgerða gegn erlendum þjónustuaðilum, sem lög mæla fyrir um í a-lið 6. gr. laga um útsent starfsfólk, gilda engin lagaákvæði um þetta.

Samkvæmt danskri vinnuréttarhefð má aðeins beita baráttuaðgerðum í þeim tilgangi að gera kjarasamning um launa- og starfskör. Það er skilyrði að faglegir hagsmunir séu nægilega miklir hverju sinni. Aðili má ekki hefja baráttuaðgerðir ef samningur þess aðila er í gildi, né heldur má t.d. stéttarfélag hefja baráttuaðgerðir ef samningur er í gildi við annað stéttarfélag sem er aðili að sama yfirsambandi stéttarfélaga. Þetta nefnist „friðarskylda“. Þó eru undantekningar frá friðarskyldunni, t.d. möguleiki til að hefja samúðaraðgerðir.

Þær aðferðir sem beita má í tengslum við kjarabaráttuaðgerðir eru ekki ómakarkaðar. Vissar aðgerðir, t.d. að hindra aðgang að

fyrirtæki, eru ólöglegar, og almennt á við að aðferðir verða að vera í samræmi við markmið.

Beiting kjarabaráttuaðgerða er þó aðeins lögleg ef tilkynnt er um þær fyrir fram. Í Danmörku er það Arbejdsretten sem úrskurðar um lögmæti aðgerða.

Noregur

Þegar aðilar á vinnumarkaði deila um hagsmuni geta þeir beitt baráttuaðgerðum til að reyna að leysa deilurnar. Ekki má beita baráttuaðgerðum til að leysa réttarfarslegan ágreining, sem leysa þarf með viðræðum eða málaferlum fyrir Vinnurétti (Arbejdsretten).

Norsk lög mæla fyrir um kröfur um að segja þarf upp því starfi sem baráttuaðgerðirnar eiga við um áður en þær hefjast. Í raun þýðir uppsögnin að gert er hlé á ráðningasambandi meðan á baráttuaðgerðum stendur. Það þýðir að baráttuaðgerðirnar verða að fela í sér algjöra vinnustöðvun þeirra starfsmanna sem þær ná til. Gildandi reglur eru einnig hindrun fyrir því að taka upp baráttuaðgerðir með því að leggja niður störf að hluta, þar á meðal röð verkfalla mismunandi starfsgreina, að leggja niður yfirvinnustörf o.s.frv.

Til viðbótar við þær takmarkanir sem uppsagnir setja á framkvæmd baráttuaðgerða er einnig skyldubundin launanefnd. Skyldubundin launanefnd felur í sér bann við frekari baráttuaðgerðum og fela ríkislaunanefnd að leysa ágreining

aðilanna. Í Noregi eru engin almenn lög um skyldubundna launanevnd og því þarf að samþykkja slíkt inngrip hverju sinni samkvæmt hefðbundnum ferlum við samþykkt laga. Úrskurður ríkislaunanevndar hefur sama gildi og kjarasamningur.

Skyldubundinni launanevnd er aðeins beitt þegar áframhaldandi vinnudeilur hafa í för með sér hættu fyrir líf eða heilsu fólks eða aðrar samfélagslegar afleiðingar.

Svíþjóð

Aðeins er hægt að takmarka rétt til að beita baráttuaðgerðum með lögum eða samningum. Í lögum eru takmarkanir á rétti til að beita baráttuaðgerðum fyrst og fremst að finna í lögum (1976:580) um sameiginlegar ákvarðanir á vinnumarkaði. Í opinbera geiranum gilda sérstakar takmarkanir um rétt til að beita baráttuaðgerðum í lögum (1994:260) um starfsmenn hins opinbera.

Helstu ákvæði um friðarskyldu er að finna í 41. gr. laganna um sameiginlegar ákvarðanir á vinnumarkaði. Meginatriðið er að friðarskylda gildir milli vinnuveitenda og launþega sem eru bundnir kjarasamningi. Friðarskyldan felur í sér að baráttuaðgerðir eru ekki leyfðar ef tilgangur þeirra er að koma á breytingu á kjarasamningi eða til að framkvæma ákvörðun sem á að taka gildi að loknum gildistíma samnings. Það hve langt friðarskyldan nær í hverju tilfalli fyrir sig fer eftir efni

kjarasamningsins en einnig gildissviði hans. Baráttuaðgerðir sem brjóta gegn friðarskyldu teljast vera ólöglegar.

Í friðarskyldunni felst einnig að ekki er leyfilegt að beita baráttuaðgerðum sem hafa þann tilgang að beita þrýstingi vegna ágreinings um gildi eða innihald kjarasamnings eða til að leiðrétta merkingu kjarasamnings eða ef ágreiningur er um hvort tiltekið ferli brjóti gegn kjarasamningi eða gegn lögum um sameiginlegar ákvarðanir á vinnumarkaði. Þessi tegund ágreinings nefnist réttarágreiningur innan vinnuréttar.

Árið 2019 voru nýjar reglur felldar inn í lög um sameiginlegar ákvarðanir á vinnumarkaði sem kveða á um að launþegar hafi aðeins rétt til að taka upp eða taka þátt í baráttuaðgerðum gegn vinnuveitanda sem bundinn er kjarasamningi ef baráttuaðgerðirnar voru ákveðnar með tilhlýðilegum hætti og markmið þeirra er að gera kjarasamning við vinnuveitandann. Aðilarnir skulu auk þess fyrst hafa átt í viðræðum um þær kröfur sem eru gerðar og ekki má vera krafa um að kjarasamningurinn sem stéttarfélagið vill ná fram komi í stað fyrirliggjandi kjarasamnings vinnuveitandans.

Ísland

Stéttarfélög, samtök atvinnurekenda og einstakir atvinnurekendur eiga rétt á að framkvæma verkföll og verkbönn í þeim tilgangi að ná kröfum sínum fram í kjaradeilum, að því gefnu að þær séu í samræmi við skilyrði og takmarkanir sem lög

kveða á um. Ákvæði um verkföll og verkbönn eru í II. kafla laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Auk þess eru ákvæði um verkföll í III. kafla laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

Verkföll eru almennt aðeins lögleg ef tilgangur þeirra er að knýja fram kröfur í launadeilum. Þegar nýr kjarasamningur hefur gerið gerður/tekið gildi telst friðarskylda gilda og verkföll eru þá almennt bönnuð.

Verkföll eru ekki leyfði ef einungis er um að ræða ágreining um málefni sem falla undir Félagsdóm. Verkföll eru ekki heldur leyfð ef tilgangur þeirra er að þvinga atvinnurekendur til að reka starfsemi sem þeim ber ekki skylda til samkvæmt lögum eða til að reka ekki starfsemi sem þeim ber skylda til að reka samkvæmt lögum. Verkföll má ekki heldur styðja fyrirtæki sem hefur hafið ólöglegt verkfall. Af ofangreindu má draga þá niðurstöðu að svonefnd samúðarverkföll geti verið lögmæt.

Vissar takmarkanir gilda um verkföll opinberra starfsmanna og þá er opinberum stofnunum og sveitarfélögum ekki heimilt að fyrirskipa verkbann.

Verkfallsrétturinn nær því ekki til eftirfarandi starfsmanna samkvæmt 19. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

1. Þeirra embættismanna ríkisins sem fá laun samkvæmt sérákvæðum í lögum sem um þá gilda og a-lið 39. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.
2. Starfsmanna Alþingis og stofnana þess, svo og starfsmanna á skrifstofu forseta Íslands og í Stjórnarráði, þar með talinna starfsmanna utanríkisþjónustunnar.
3. Starfsmanna Hæstaréttar, Landsréttar og héraðsdómstóla
4. Starfsmanna við embætti ríkissaksóknara, ríkislögmanns, ríkissáttasemjara og umboðsmanns barna.
5. Þeirra sem starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu.
6. Framkvæmdastjóra sveitarfélaga, borgar- og bæjarlögmannna, borgar- og bæjarritara, borgar- og bæjarverkfræðinga, skrifstofustjóra borgarstjórnar og starfsmanna launadeilda.
7. Forstöðumanna stærri atvinnu- og þjónustustofnana sveitarfélaga og staðgengla þeirra.
8. Annarra þeirra er gegna störfum sem öldungis verður jafnað til þeirra starfa sem getið er í 6. og 7. tölul.

Fyrir 1. febrúar ár hvert skulu Fjármála- og atvinnumálaráðherra og sveitarfélög, að undangengnu samráði við viðkomandi stéttarfélög, birta skrár um störf þau sem falla undir ákvæði 5.– 8. tölul. og ný skrá tekur gildi 15. febrúar næst eftir birtingu.

Auk ofangreinds gilda ýmsar formlegar kröfur þegar ákvörðun er tekin um að lýsa yfir verkfalli og verkfall telst aðeins vera löglegt

að uppfylltum öllum slíkum kröfum. Í þessu samhengi má m.a. nefna að forsenda lagalegrar ákvörðunar um verkfall er að viðræður eða tilraunir til viðræðna um framsettar kröfur hafi ekki heppnast, þrátt fyrir milligöngu sáttasemjara. Í tillögu um að lýsa yfir verkfalli skal koma skýrt fram hverjum það beinist gegn og hvenær verkfallið fer fram. Einnig þarf ákvörðun um verkfall að hafa verið tekin með leynilegri atkvæðagreiðslu. Innan einkageirans þarf að tilkynna ákvörðun um að hefja verkfall til sáttasemjara og þeirra sem verkfallið beinist aðallega gegn sjö dögum áður en tilætlunin er að verkfall hefjist. Hjá hinu opinbera er meðaltalið fimmtán dagar.

Að öðru leyti eru möguleikar aðilanna til að beita verkföllum til að vinna að því að ná fram kröfum í launadeilum ekki takmarkaðir. Þó eru fordæmi fyrir því að Alþingi stöðvi einstakar kjaradeilur með sérstakri lagasetningu.

2. Ef réttur launþega til að skipuleggja sig í stéttarfélögum og grípa til kjarabaráttuaðgerða er ekki uppfylltur í samræmi við alþjóðlegar skyldur í ykkar landi eða öðrum norrænum löndum, til hvaða aðgerða hyggst ríkisstjórnin þá grípa?

Danmörk

Almennt telst Danmörk uppfylla alþjóðlega staðla og skyldur í

tengslum við rétt launþega og vinnuveitenda til að skipuleggja sig og standa vörð um hagsmuni sína með sameiginlegum aðgerðum. Ef verulegar samfélagslegar ástæður mæla fyrir því að nauðsynlegt sé að binda enda á löglegar deilur er hægt að gera það með lagasetningu. Slíkt lagalegt inngrip, sem er sjaldgæft og aðeins er gripið til eftir að reynt hefur verið til þrautar að ná samkomulagi, telst ekki brjóta gegn grundvallarreglum frelsis til skipulagningar með stéttarfélögum eða réttis til baráttuaðgerða, og því eru af hálfu Danmerkur engin áform um að breyta nokkru með tilliti til alþjóðlegra sáttmála og skyldna.

Noregur

Í Noregi eiga nær allir launþegar rétt á að grípa til kjarabaráttuaðgerða. (Aðeins embættismenn og fólk í herþjónustu hefur ekki verkfallsrétt.)

Vinnu- og inngildingarmálaráðuneytið setti vorið 2023 á laggirnar vinnuhóp aðila vinnumarkaðarins eftir ábendingar Alþjóðavinnuáráðs um notkun skyldubundinnar launaneftdar í atvinnugreinum sem ekki geta talist sem „essential services“. Vinnuhópurinn fékk það verkefni að skoða notkun skyldubundinnar launaneftdar og koma með tillögur sem gætu minnkað þörf á slíku inngripi. Vinnunni lauk í maí 2024.

Vinnuhópurinn lagði ekki til neinar aðgerðir af hálfu yfirvalda. Aðilarnir skuldbundu sig engu að síður til að eiga viðræður um

notkun þeirra úrræða sem til eru, þar á meðal fyrirframsamninga og undanþága. Yfirvöld munu fylgja eftir þessari vinnu aðilanna en áforma á þessum tímamarki ekki frekari aðgerðir.

Svíþjóð

Ríkisstjórn Svíþjóðar styður sænska vinnumarkaðskerfið og sjálfstæði aðila vinnumarkaðarins. Rétturinn til baráttuaðgerða á sænskum vinnumarkaði er varinn í stjórnarskrá. Ríkisstjórn Svíþjóðar vill standa vörð um þetta skipulag. Ekki er heldur nokkuð sem bendir til þess að sænska kerfið myndi ekki uppfylla alþjóðlegar skyldur að þessu leyti.

Ísland

Ef íslensk lög um frjálsa aðild að stéttarfélögum eða rétt launþega til að leggja fram kröfur í kjaradeilum teljast ekki samræmast alþjóðlegum skuldbindingum Íslands verður hvert tilfelli skoðað fyrir sig og metið hvaða úrbætur megi gera. Í slíku mati væri haft samráð við aðila vinnumarkaðarins.

Almennt grípa íslensk yfirvöld ekki til sérstakra aðgerða þegar allþjóðlegar skuldbindingar teljast ekki vera uppfyllt í öðrum ríkjum, en slíkt væri einnig metið í hverju tilfelli fyrir sig.

3. Hverjar eru aðgerðir ríkisstjórnarinnar til að auka norrænt samstarf um vinnumarkaðsmál og afnema stjórnsýsluhindranir á vinnumarkaði?

Ríkisstjórnir Norðurlandanna starfa saman að málefnum vinnumarkaðarins innan Norrænu ráðherranefndarinnar um vinnumál (MR-A). Samstarfsáætlun í vinnumálum fyrir árin 2025-2030 verður ákveðin á árinu 2024. Hún mun efla þróunarvinnu og þekkingar- og reynslumiðlun sem miða að því að uppfylla sameiginleg tækifæri og mæta áskorunum á vinnumarkaði á Norðurlöndum. Eitt mikilvægasta samstarfsformið innan MR-A er að skapa norrænt notagildi, þ.e.a.s. að atvinnulífið greini þau svið þar sem löndin geta bætt skilyrði fyrir þróun. Vinna gegn stjórnsýsluhindrunum á vinnumarkaði er grundvallarþáttur í sameiginlegu norrænu samstarfi okkar og er hún á dagskrá bæði MR-A og Stjórnsýsluhindranaráðs Norrænu ráðherranefndarinnar. Sérstaklega verður fjallað um norrænt samstarf á sviði vinnumarkaðsmála og stjórnsýsluhindrana á vinnumarkaði á afmælisráðstefnu 70 ára norræns sameiginlegs vinnumarkaðs sem verður haldin í Malmö 18. til 19. júní.

4. Hvaða dæmi um góðar aðgerðir í atvinnustefnu ykkar lands væri gott að taka upp alls staðar á Norðurlöndum?

Norræn upplýsingaskipti, reynslumiðlun og gagnkvæm þjálfun eru á meðal grunnstoða samstarfs á sviði vinnumarkaðsmála. Þessi upplýsingamiðlun er samfelld. Mikil líkindi eru milli fyrirkomulagi vinnumarkaða landa okkar og því er ávinningur fólgin í því að læra og fá innblástur af öðrum norrænum löndum. Norrænt samstarf okkar stuðlar að því og er mikilvæg

auðlind fyrir stefnumörkun sem byggir á þekkingu. Þó þarf að aðlaga allar aðgerðir að aðstæðum í hverju landi. Einnig er þarf hvert og eitt land eða sjálfstjórnarsvæði að meta að hvaða marki ákjósanlegt eða mögulegt er að nota landsbundnar aðgerðir annarra landa sem fyrirmynd eða innleiða þær. Allar ákvarðanir um samnorrænar aðgerðir eru teknar af löndunum í sameiningu.

5. Hver er afstaða ríkisstjórnarinnar að því er varðar fulltrúa starfsmanna í stjórnnum fyrirtækja, forgang launþega við túlkun í vinnudeilum, aukinn rétt launþega til að fá upplýsingar og öfluga samningaviðræðumeningu á vinnustöðum?

Danmörk

Hvað varðar fulltrúa starfsmanna í stjórnnum fyrirtækja, rétt launþega til upplýsinga og áheyrnar sem og samráðs og viðræðna á einstökum vinnustöðum er það álit ríkisstjórnar Danmerkur að slíkt sé mikilvægt og skuli styðja með virðingu fyrir getu fyrirtækja til að taka hraðar og skilvirkar ákvarðanir. Í Danmörku hafa í mörg ár gilt lög um fulltrúa starfsmanna í stjórnnum og upplýsingagjöf og áheyrn launþega – einnig áður en reglur ESB um þetta tóku gildi. Að því er varðar það sem á við í vinnudeilum er grunnreglan í Danmörku að launþegum ver að fylgja fyrirmælum vinnuveitanda án tafar. Þó geta launþegar neitað að fylgja fyrirmælum vinnuveitanda með tilvísun til „lífs, æru og velferðar“ ef slík bráð hætta steðjar að launþegum.

Noregur

Réttur launþega til að hafa áhrif og koma að ákvarðanatöku á vinnustað er mikilvægur hluti af samstarfi aðila vinnumarkaðarins og norska kerfisins, sem ríkisstjórnin vill gjarnan byggja upp/styðja.

Ríkisstjórnin hefur mjög jákvæða afstöðu gagnvart því að starfsfólk hafi fulltrúa í stjórnnum fyrirtækja. Auk þess sem slíkt hefur sjálfstætt lýðræðislegt gildi eru fulltrúar starfsfólk auðlind sem hefur jákvæð áhrif á rekstur fyrirtækja. Launafólk sem starfar fyrir hinar ýmsu tegundir fyrirtækja á rétt á að velja einn eða fleiri fulltrúa í stjórn fyrirtækisins.

Upplýsingamiðlun og samráð starfsfólks og atvinnurekanda eru mikilvægur hluti af staðbundnu samstarfi aðila vinnumarkaðarins. Í vinnumarkaðslögum eru almennar reglur um upplýsingamiðlun og samráð, auk krafa um upplýsingamiðlun og samráð við starfsfólk við tilteknar aðstæður. Til að efla rétt starfsfólks til upplýsinga og samráðs hefur ríkisstjórnin einnig innleitt reglur um upplýsingamiðlun og samráð í fyrirtækjasamstæðum. Það var gert til að tryggja að starfsfólk geti tekið þátt og haft áhrif á þeim vettvangi þar sem ákvarðanir sem hafa áhrif á það eru teknar.

Svíþjóð

Í Svíþjóð geta fulltrúar starfsmanna setið í stjórnnum fyrirtækja samkvæmt lögum (1976:351) um stjórnarfulltrúa launþega í

hlutafélögum og sameignarfélögum. Markmið laganna er að gera starfsmönnum í fyrirtækjum og sameignarfélögum kleift að fá innsýn í og hafa áhrif á starfsemi fyrirtækjanna.

Í stuttu máli felur það í sér að starfsmenn eiga rétt á að útnefna tvo fulltrúa í stjórn og einn varamann fyrir hvern slíkan fulltrúa í fyrirtæki sem á síðasta reikningsári var með að meðaltali minnst 25 starfsmenn í vinnu ef stjórnin samanstendur af fleiri en einum stjórnarmanni. Ef stjórn slíks fyrirtækis samanstendur aðeins af einum stjórnarmanni hafa starfsmenn rétt á að útnefna fulltrúa starfsmanna í stjórn og einn varamann hans.

Mælt er fyrir um rétt til viðræðna og upplýsinga og túlkunarforgang í lögum um sameiginlegar ákvarðanir á vinnumarkaði. Einnig er kveðið á um rétt til upplýsinga og samráðs í fyrirtækjum með starfsemi í mörgum löndum í lögum (2011:427) um evrópsk fyrirtækjaráð. Einnig eru nú í gangi ESB-viðræður um endurskoðun tilskipunar (2009/38/EB) um stofnun evrópsks fyrirtækjaráðs eða ferlis í fyrirtækjum sem starfa á Bandalagsvísu og hópum fyrirtækja sem starfa á Bandalagsvísu fyrir upplýsingagjöf til og samráðs við starfsfólk. Afstaða ríkisstjórnarinnar er að mikilvægt sé að regluverk fyrir rétt starfsfólks til upplýsinga og samráðs í fyrirtækjum sem starfa á Bandalagsvísu og hópum fyrirtækja sem starfa á Bandalagsvísu sé viðunandi og til viðbótar við reglur um áhrif starfsfólks á landsvísu. Mikilvægt er að nýjar reglur samræmist sænska

vinnumarkaðskerfinu og landsbundu kerfi okkar fyrir rétt starfsmanna til upplýsinga og samráðs.

Ísland

Ríkisstjórn Íslands hefur ekki tekið afstöðu að því er varðar fulltrúa starfsmanna í stjórnnum fyrirtækja, forgang launþega við túlkun í vinnudeilum, aukinn rétt launþega til að fá upplýsingar og öfluga samningaviðræðumenningu á vinnustöðum.