

FÉLAGSDÓMUR

Dómur miðvikudaginn 23. október 2024.

Mál nr. 11/2024:

Samband íslenskra sveitarfélaga

(Anton Björn Markússon lögmaður)

gegn

Kennarasambandi Íslands

(Gísli Guðni Hall lögmaður)

Dómur Félagsdóms

Mál þetta var dómtekið 21. október sl.

Málið dæma Ásgerður Ragnarsdóttir, Björn L. Bergsson, Eva Bryndís Helgadóttir, Karl Ó. Karlsson og Ragnheiður Bragadóttir.

Stefnandi er Samband íslenskra sveitarfélaga, Borgartúni 30 í Reykjavík.

Stefndi er Kennarasamband Íslands, Borgartúni 30 í Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda

- Stefnandi krefst þess að viðurkennt verði að verkfall sem Kennarasamband Íslands hefur boðað fyrir hönd Félags grunnskólakennara, Félags leikskólakennara, Félags kennara og stjórnenda í tónlistarskólum og Skólastjórafélags Íslands, og tekur til fjögurra leikskóla (Leikskóli Seltjarnarness, Drafnarsteinn í Reykjavík, Ársalir á Sauðakróki og Holt í Reykjanesbæ), þriggja grunnskóla (Laugalækjarskóli í Reykjavík, Lundarskóli á Akureyri og Áslandsskóli í Hafnarfirði), og eins tónlistarskóla (Tónlistarskóli Ísafjarðar) og koma á til framkvæmda 29. október 2024, klukkan 00:01, sé ólögmaett.
- Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.

Dómkröfur stefnda

- Stefndi krefst sýknu og málskostnaðar úr hendi stefnanda.

Málavextir

- Kjarasamningar stefnanda og aðildarfélaga sem stefndi fer með sammingsumboð fyrir, þar með talið Félags grunnskólakennara, Félags leikskólakennara, Félags kennara og stjórnenda í tónlistarskólum og Skólastjórafélags Íslands, féllu úr gildi 31. maí 2024.
- Meðal gagna málsins er bréf formanns stefnda 16. janúar 2024, sem var meðal annars sent formanni og framkvæmdastjóra stefnanda, og ber yfirskriftina „Vísun ágreinings um jöfnun launa til kjarasamningsviðræðna.“ Í bréfinu var vísað til 7. greinar samkomulags frá 19. september 2016 á milli fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og stefnanda annars vegar og stefnda, Bandalags háskólamanna og BSRB

hins vegar um „breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna“, þar sem fram hefði komið að aðilar væru sammála um að vinna að jöfnun launa einstakra hópa milli almenns og opinbers vinnumarkaðar með tilteknum hætti. Jafnframt var vísað til þess að samkvæmt áfangasamkomulagi sömu aðila frá 23. mars 2023 hefði starfshópur átt að ljúka vinnu við að tilgreina aðferðafræði, sem stuðst yrði við í greiningu á launamun milli markaða og hvaða hlutlægu viðmið skyldu höfð til hliðsjónar, eigi síðar en 15. janúar 2024. Stefndi hefði lagt fram hugmyndir um grunn að aðferðafræði sem fulltrúar launagreiðanda í starfshópnum hefðu alfarið hafnað. Stefndi teldi „að ágreiningur um aðferðafræðina [væri] óleysanlegur innan samráðshópsins og hann skuli því útkljáður í kjarasamningsviðræðum í samræmi við 7. gr. samkomulagsins um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna.“ Áréttað var að stefndi teldi „að verkefnið um jöfnun launa milli markaða [yrði] lykilatriði í næstu kjarasamningum allra aðildarfélaga sambandsins“ og að í vinnu starfshópsins hefðu komið fram skýrar vísbendingar um að félagsfólk stefnda tilheyrði hópum sem byggju við kerfislægan og ómálefnalegan launamun milli markaða sem þurfi að jafna með útfærslu í kjarasamningnum, sbr. 7. grein samkomulagsins frá september 2016.

- 6 Samkvæmt fyrrnefndu áfangasamkomulagi 23. mars 2023 var meðal annars gert ráð fyrir því að aðilar ynnu áfram að jöfnun launa með því að „greina frekar kerfislægan og ómálefnalegan launamun milli markaða, dýpka og þróa aðferðafræði í því sambandi, skilgreina hlutlæg viðmið“ og ákvarða „hvort og hvenær leiðréttta beri launamun einstakra hópa.“ Þá væru aðilar sammála um að gera skyldi tímasetta verkáætlun sem miðaði að því að „ljúka vinnu við að tilgreina nánar þá aðferðafræði sem stuðst [yrði] við í greiningu á launamun milli markaða og hvaða hlutlægu viðmið skuli höfð til hliðsjónar til framtíðar.“ Fram kom að niðurstöður skyldu liggja fyrir eigi síðar en 15. janúar 2024 og var gert ráð fyrir að embætti ríkissáttasemjara annaðist verkstjórn.
- 7 Fyrir liggja samskipti á milli starfsmanns ríkissáttasemjara sem stýrði vinnu samkvæmt áfangasamkomulaginu og fulltrúa málsaðila. Þar á meðal er tölvupóstur 19. desember 2023 þar sem lagt var fyrir stefnda að „teikna upp aðferðafræði, sbr. hugmynd KÍ og setja upp raundæmi og útreikninga“ og fyrir launagreiðendur að „teikna upp aðferðafræði (eins og þið mynduð vilja sjá hana) þar sem einn hópur (val ykkar) er borinn saman við annan hóp á almennum vinnumarkaði og setja upp raundæmi og útreikninga“. Þá var báðum hópum falið að gera grein fyrir styrkleikum og veikleikum við „sína aðferð þannig að hægt sé að sjá hvar mögulegar skekkjur eru og þá þætti sem þarf sérstaklega að horfa til.“
- 8 Á fundi starfshópsins 4. janúar 2024 lögðu fulltrúar stefnda fram glærुकynningu þar sem gerð var grein fyrir hugmyndum þeirra um aðferðafræði við greiningu á launamun milli markaða og hvaða hlutlægu viðmið skyldu höfð til hliðsjónar til framtíðar. Þar var jafnframt að finna raundæmi og útreikninga.

- 9 Samkvæmt minnisblaði starfsmanns ríkissáttasemjara 15. janúar 2024, sem bar heitið „Niðurstaða vinnu starfshóps 7. gr. um jöfnun launa á milli markaða“, lá fyrir á fundi 10. sama mánaðar að ekki væri samstaða um hvernig halda ætti vinnunni áfram. Fram kom að launagreiðendur væru á einu máli um hver næstu skref ættu að verða en ólík sýn væri á milli bandalaga launafólks. Afstöðu stefnda var lýst með eftirfarandi hætti: „KÍ – Vilja meta hópa innan opinbera markaðarins við ÍSTARF hópa. Sú aðferðafræði sem byggt verði á sé á þá leið að meðaltal ákveðins opinbers hóps verður borið saman við miðgildi sambærilegs ÍSTARFs hóps á almennum vinnumarkaði. Þá verði horft á regluleg laun og vikmörk metin m.t.t. óvissu (rætt um 5% vikmörk). Leiðréttingin nemi x% hækkun árlega í hverju skrefi (dæmi tekið um 3% hækkun árlega til varanlegrar útfærslu hverju sinni þar til launajafnrétti verði náð milli markaða). Umboð formanns KÍ til að halda áfram samtali á grundvelli áfangasamkomulags rennur út 15. janúar 2024.“
- 10 Með tölvubréfi formanns samninganefndar stefnanda 16. febrúar 2024 til formanns stefnda var lagt til að aðilar myndu hittast „til að ræða lausnir á 7. greinar málinu.“ Formaður stefnda svaraði samdægurs með jákvæðum hætti og sendi sem fylgiskjal ályktun stjórnar frá sama degi sem væri „kjörnuð sýn KÍ á málið.“ Í ályktuninni kom meðal annars fram að samninganefndir aðildarfélaga stefnda hefðu lýst því yfir „að það verði forgangsmál í komandi kjaraviðræðum að staðið verði við samkomulagið frá 2016 um að útfærð verði í kjarasamningum þeirra annars vegar skýr áætlun um hvernig markmiðum um jöfnun launa verði náð og hins vegar verði skilgreind hlutlæg viðmið um hvenær leiðréttta beri launamun einstakra hópa.“ Í niðurlagi bréfsins var ítrekað að „krafa félagsfólks [væri] að næstu kjarasamningar allra aðildarfélaga KÍ inniberi skuldbindingu opinberra launagreiðenda um hvernig þeir ætli sér að standa við samkomulagið frá 2016 um að jöfnun launa skuli náð á næstu árum.“
- 11 Málsaðilar undirrituðu samkomulag um viðræðuáætlun 18. apríl 2024 í því skyni að gera kjarasamning sín á milli. Samkvæmt 2. grein samkomulagsins áttu aðilar að koma saman í maí, kynna skipan samninganefnda og leggja fram helstu markmið sín og áherslur í komandi kjaraviðræðum. Á grundvelli þeirra umræðna skyldu aðilar móta sameiginlega áætlun um verk- og tímabætti viðræðnanna, nauðsynlega gagnaöflun og tengd atriði. Fjallað var um skipulag viðræðna í 3. grein sem skyldi hagað samkvæmt sameiginlegri áætlun um einstaka efnisþætti kjarasamningsins. Tekið var fram að aðilar væru sammála um að viðræðurnar yrðu eins markvissar og kostur væri. Þá sagði meðal annars í 4. grein að hefðu aðilar ekki lokið gerð kjarasamnings fyrir 31. maí 2024 væru þeir sammála um að meta sameiginlega stöðu viðræðna og hvort málinu yrði vísað til sáttameðferðar hjá ríkissáttasemjara í samræmi við 24. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélag og vinnudeilur.
- 12 Fulltrúar aðila funduðu 12. júní og 18. september 2024. Á síðari fundinum lagði samninganefnd stefnanda fram tilboð sem eru meðal gagna málsins og stefndi taldi ekki taka mið af 7. grein samkomulagsins frá 2016. Tölvupóstsamskipti aðila bera

með sér að þeir hafi átt í viðræðum vegna starfsmats. Þá liggur fyrir tölvubréf formanns samninganefndar stefnda 20. september 2024 þar sem fram kom að ekki verði betur séð en að „menn séu enn á sama stað varðandi mjög svo gallaðar tölur sem lagðar voru fram af KÓ í 7. gr. vinnunni og sýnt hefur verið fram á að standist enga skoðun“ og væri það rétt tilfinning hefði frekara samtal um starfsmat lítinn tilgang.

- 13 Með bréfi 23. september 2024 vísaði stefnandi kjaradeilu aðila til ríkissáttasemjara. Tekið var fram að samninganefnd stefnanda teldi „útilokað að árangur [yrði] af frekari viðræðum milli aðila án aðkomu embættis ríkissáttasemjara.“
- 14 Fulltrúar aðila hafa fundað hjá ríkissáttasemjara og kveður stefndi viðræðunefnd sína áfram hafa lagt áherslu á að ná þurfi samkomulagi um útfærslu á fyrrnefndri 7. grein samkomulagsins frá 2016 í kjarasamningi. Fram kom í skýrslu formanns stefnda fyrir Félagsdómi að samninganefndir aðildarfélaga stefnda hefðu tekið ákvörðun um að hefja atkvæðagreiðslu um boðun verkfalla í tilteknum skólum eftir fyrsta fund hjá ríkissáttasemjara. Á fundi 9. október 2024 lagði stefndi fram kynningu sem hann kveður vera endurbætta útgáfu fyrri kynningar á afstöðu og áherslum félagsins frá 4. janúar 2024 sem áður hefur verið vísað til. Þá er meðal gagna málsins skjal frá 10. október 2024 sem ber heitið „Meginmarkmið viðræðunefndar KÍ í kjaraviðræðum 2024“ og er þar meðal annars áréttað að launamunur skuli „jafnaður með útfærslu í kjarasamningum allra aðildarfélaga KÍ í samræmi við 7. gr. samkomulagsins um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna frá árinu 2016.“
- 15 Atkvæðagreiðslum um boðun verkfalla var lokið 10. og 11. október 2024. Verkföllin voru samþykkt og er fyrirhugað að þau hefjist 29. október 2024.

Málsástæður og lagarök stefnanda

- 16 Stefnandi byggir á því að boðuð verkföll séu ólögmet þar sem lögmæltum tilgangi til að gera verkföll sé ekki fullnægt. Samkvæmt 14. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna sé það ófrávíkjanlegt skilyrði verkfalls að því sé komið á svo aðilar vinnudeilu geti unnið að framgangi krafna sinna. Stefndi hafi ekki lagt fram kröfugerð í viðræðum við stefnanda. Hafi stefnanda því ekki gefist kostur á að taka afstöðu til einstakra kröfufliða, hvorki að hluta til né í heild. Vegna þessa sé stefnda mjög erfitt að vinna að markvissri lausn áður en til verkfalls kemur.
- 17 Stefnandi vísar til þess að kröfugerð sé grundvallargagn í kjarasamningsviðræðum þar sem aðilar lýsi því yfir með formlegum hætti að hvaða árangri sé stefnt. Oftar en ekki liggi mikil vinna og undirbúningur að baki kröfugerð og grundvallist viðræður á slíku. Þegar mikið beri á milli samningsaðila, deilur séu orðnar harðvítugar og engin lausn í sjónmáli, jafnvel þannig að viðræðum sé slitið, geti samningsaðilar hvor um sig eða báðir sameiginlega vísað deilunni til sáttasemjara. Fyrst eftir að sáttasemjari hafi fundað með aðilum og gert sitt ítrasta til að miðla málum í því skyni að finna lausn á kjaradeilunni, eftir atvikum með miðlunartillögu, geti komið til verkfalls í þeim tilgangi að vinna að framgangi krafna samningsaðila.

- 18 Stefnandi hafi hvorki kynnt né lagt fram kröfugerð þannig að kjaraviðræður geti hafist. Þegar formaður samninganefndar sveitarfélaga hafi kallað eftir kröfugerð frá stefnda hafi formaður félagsins tilkynnt að kröfugerðin hefði verið lögð fram í bréfi 16. janúar 2024, sem sent hafi verið framkvæmdastjóra og formanni stefnanda, formönnum BHM og BSRB, tveimur ráðherrum og ríkissáttasemjara, og beri yfirskriftina „Vísun ágreinings um jöfnun launa til kjarasamningsviðræðna.“ Í bréfinu komi fram að samráðshópi, sem falið hafi verið að koma með tillögur um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna árið 2016, hafi ekki tekist að standa við hluta áfangasamkomulags sem undirritað hafi verið árið 2023 um „að ljúka vinnu við að tilgreina nánar þá aðferðafræði sem stuðst verði við í greiningu á launum milli markaða og hvaða hlutlægu viðmið skuli höfð til hliðsjónar til framtíðar.“ Þá hafi verið gefið til kynna að stefndi teldi ágreining um aðferðafræðina óleysanlegan innan samráðshópsins og að útkljá skyldi hann í kjarasamningsviðræðum í samræmi við 7. grein samkomulagsins frá 2016.
- 19 Stefnandi bendir á að það hafi aðeins verið fulltrúar stefnda sem hafi sagt sig frá vinnu samráðshópsins. Svokallað „áfangasamkomulag“ 11. júní 2024 hafi verið gert milli fjármála- og efnahagsráðherra f.h. ríkissjóðs og stefnanda annars vegar og Bandalags háskólamanna og BSRB hins vegar. Þar komi fram að nefnd um jöfnun launa á milli markaða hafi ekki komist að sameiginlegri niðurstöðu um framkvæmd jöfnunar til framtíðar en aðilar hafi komist að samkomulagi um að opinberir launagreiðendur leggi allt að 1.006 m.kr. til að halda áfram að leiðrétta launamun starfshópa þar sem vísbendingar séu um að launamunur á milli markaða sé til staðar og að munurinn kunni að vera kerfislægur og ómálefnalegur. Í niðurlagi samkomulagsins komi fram að samkomulagið „og verkefni starfshóps um jöfnun launa sbr. 7. gr. samkomulags um breytingar á skipan lífeyrismála opinbers starfsfólks telst ekki hluti kjarasamninga aðila árið 2024.“
- 20 Stefnandi tekur fram að eftir að samningar losnuðu hafi samninganefnd hans átt þrjá fundi með viðræðunefnd stefnda. Á þeim fundum hafi verið rætt um verkefnið „jöfnun launa“ án þess að stefndi og aðildarfélög hans hafi lagt fram skýrar kröfur sem sé þó forsenda þess að unnt sé að koma eiginlegum kjaraviðræðum af stað. Með þessari framgöngu hafi stefnanda verið gert ómögulegt að taka nokkra afstöðu í málinu og verði stefndi að bera hallann af þeim óskýrleika sem einkennt hafi málalíbúnað hans. Verði tilkynningu stefnda vegna einhliða úrsagnar úr samráðshópi, sem send hafi verið á fjölmarga einstaklinga mörgum mánuðum áður en eiginlegar kjaraviðræður hófust, aldrei jafnað til kröfugerðar í kjaraviðræðum. Þar ráði mestu að ekki sé minnst einu orði á eiginlegar útfærslur á kröfunni eða hvað hún muni kosta launagreiðendur.
- 21 Stefnandi vísar jafnframt til þess að haft hafi verið eftir formanni stefnda á fréttavef RÚV 13. október 2024 að hann sé bjartsýnn á árangur í samningaviðræðum og að ríkissáttasemjari hafa nastað deilendur með „heimaverkefni“ til að skýra kröfugerðir sínar betur og gerast markvissari í málflutningi sínum. Samkvæmt því hafi

sáttasemjari lagt fyrir stefnda að koma þeim kröfum, sem hann hyggist ná fram í kjaraviðræðum við stefnanda, á það form að þær geti orðið grundvöllur viðræðna við samningaborðið sem unnt sé að taka raunhæfa afstöðu til. Það sé forsenda þess að unnt sé að komast áfram í viðræðum í átt að sameiginlegri niðurstöðu og hugsanlega afstýra verkföllum.

Málsástæður og lagarök stefnda

- 22 Stefndi vísar til þess að samkvæmt 14. gr. laga nr. 94/1986 sé stéttarfélögum, með tilgreindum skilyrðum og takmörkunum, heimilt að gera verkfall í þeim tilgangi að stuðla að framgangi krafna í deilu um kjarasamning. Ekki sé að finna sérstök ákvæði um form kröfugerðar eða um skýrleika krafna samningsaðila í lögnum. Þá hafi í framkvæmd ekki verið gerðar sérstakar kröfur í þessum efnunum og samningsaðilum verið eftirlátið að ákveða hvernig þeir setji kröfur sínar fram í kjaradeilum. Hafa verði í huga að verkföll séu lögleg úrræði í kjaradeilum og tilgangurinn að þvinga fram lausn á deilunni.
- 23 Stefndi vísar til skjals sem ber heitið „Markmið í kjarasamningagerð [Félags leikskólakennara] og Sambands íslenskra sveitarfélaga“ frá árinu 2014 þegar verkföll hafi verið boðuð. Þar hafi meginmarkmiðum verið lýst sem þeim að „hækka laun félagsmanna þannig að þau verði sambærileg launum annarra sérfræðinga“, „bæta starfskjör félagsmanna til muna“, „ tryggja að kjarasamningsbundin réttindi félagsmanna séu virt“, „skoða fundargerðir samstarfsnefndar og færa bókanir sem gefist hafa vel frá fyrri kjarasamningi inn í væntanlegan samning“ og að „ljúka gerð kjarasamnings fyrir 30. apríl 2014“. Stefndi hafi ekki andmælt formi þessara krafna. Þá sýni gögn málsins að stefnandi hafi sjálfur lýst meginmarkmiðum í kjaraviðræðum með almennum orðum. Fullyrt er að í fjölda samningaviðræðna hafi kröfur verið settar fram með sambærilegum hætti, án þess að stefnandi hafi gert athugasemd.
- 24 Stefndi vísar til þess að 19. september 2016 hafi verið gert samkomulag, meðal annars um jöfnun launa milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins. Þar hafi verið gert ráð fyrir að aðilar kæmu sér saman um aðferðafræði til að ná markmiði um launajöfnuð sem skyldi náð með útfærslu í kjarasamningum á sex til tíu árum. Nú séu átta ár liðin og bóli ekki á efnunum. Stefndi vilji ekki gera nýjan kjarasamning á meðan vandamálið sé óleyst.
- 25 Stefndi hafi margtrefkað með skýrum hætti í þeim kjarasamningsviðræðum sem nú standa yfir að hann krefjist efnda á 7. grein samkomulags aðila frá 2016. Í þessu skyni hafi hann lagt fyrir samninganefnd stefnanda ítarleg gögn um hvernig hann meti og reikni launamun milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins. Stefndi hafi hvorki fyrir né eftir að hann vísaði kjaradeilunni til ríkissáttasemjara fundið að því að kröfugerð frá stefnda hafi skort eða hana þyrfti að skýra nánar. Hann hafi þvert á móti tekið efnislega afstöðu til kröfugerðarinnar, bæði hafnað henni og hundsað, meðal annars með tilboðum þar sem ekkert hafi verið vikið að álitaefninu.

- 26 Samkvæmt samkomulagi aðila um viðræðuáætlun skyldu þeir koma saman í maí 2024 og leggja fram markmið sín og áherslur í komandi kjaraviðræðum. Ef stefndi hefði ekki gert það sé ljóst að stefnandi hefði gert athugasemd. Stefnandi átti sig á kröfum stefnda, enda hafi formaður samninganefndar stefnanda lýst því yfir í tölvupósti 20. september 2024 að ekki fái betur séð en að „menn séu enn á sama stað varðandi mjög svo gallaðar tölur sem lagðar voru fram af KÓ í 7. gr. vinnunni og sýnt hefur verið fram á að standast enga skoðun“. Þá beri að líta til þess að stefnandi hafi sjálfur vísað málinu til ríkissáttasemjara þar sem hann hafi talið „útilokað að árangur yrði af frekari viðræðum milli aðila án aðkomu embættis ríkissáttasemjara“. Þetta hefði stefnandi ekki getað fullyrt hefði hann ekki fengið neina kröfugerð frá gagnaðilanum.
- 27 Stefnandi leggur áherslu á að hann hafi ítrekað útfært afstöðu sína með aðferðafræði eins og gert sé ráð fyrir í 7. grein fyrrgreinds samkomulags. Stefnandi hafi ekki þurft að setja kröfugerð sína fram í krónum talið eða með tilgreindri prósentustigshækkun, enda sé ekki lagastofð fyrir slíku. Með málshöfðun stefnanda sé leitast við að forðast umræðu um kjaradeiluna sem snúist um efndir á fyrrgreindu ákvæði.

Niðurstaða

- 28 Mál þetta sem varðar lögmati boðaðrar vinnustöðvunar á undir Félagsdóm samkvæmt 2. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986.
- 29 Ágreiningur aðila lýtur að lögmati verkfalla sem stefndi hefur boðað í tilteknum skólum og koma eiga til framkvæmda 29. október 2024. Stefnandi reisir kröfur sínar eingöngu á því að stefndi hafi ekki lagt fram kröfugerð í viðræðum aðila og vísar til þess að samkvæmt 14. gr. laga nr. 94/1986 sé það ófrávíkjanlegt skilyrði verkfalls að því sé komið á svo aðilar vinnudeilu geti unnið að framgangi krafna sinna. Aðilar eru sammála um að deila um kjarasamning, sem stefndi hafði vísað til úrlausnar hjá ríkissáttasemjara, hafi verið uppi þegar verkfallsboðun stefnda var samþykkt og atkvæðagreiðslur fóru fram. Þá er ágreiningslaust að verkfallsboðun stefnda fullnægi skilyrðum 15. og 16. gr. laga nr. 94/1986 og að vinnustöðvun samkvæmt henni fari ekki í bága við 17. gr. sömu laga.
- 30 Samkvæmt 14. gr. laga nr. 94/1986 er stéttarfélagi, sem er samningsaðili samkvæmt lögnum, heimilt að gera verkfall í þeim tilgangi að stuðla að framgangi krafna sinna í deilu um kjarasamning með þeim skilyrðum og takmörkunum sem sett eru í lögnum. Af orðalagi ákvæðisins leiðir að kröfur stéttarfélags, sem stendur að verkfallsboðun, verði að liggja fyrir enda er það forsenda þess að verkfall geti þjónað þeim lögmæta tilgangi að stuðla að framgangi krafna. Þá leiðir af niðurlagi ákvæðisins að hvers konar takmarkanir eða skilyrði fyrir verkfalli verða að koma fram í settum lögum. Verður í því sambandi einnig að líta til þess að í dómaframkvæmd hefur ákvæði 1. málslíðar 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar verið skýrt með hliðsjón af 2. mgr. 75. gr. hennar, svo og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, þannig að það verndi rétt stéttarfélaga til að beita verkfalli í því skyni að knýja á um gerð kjarasamninga, en þó að því gættu að sá réttur getur, með vísan til 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar,

sætt takmörkunum eftir fyrirmælum laga sem þurfa að helgast af nauðsyn í lýðræðislegu þjóðfélagi og vera í þágu lögmætra markmiða, sbr. til dæmis dóm Hæstaréttar 13. ágúst 2015 í máli nr. 467/2015.

- 31 Til þess er að líta að hvorki er í 14. gr. laga nr. 94/1986 né öðrum ákvæðum laganna mælt nánar fyrir um með hvaða hætti kröfur samningsaðila skuli settar fram eða sett skilyrði um efnislegt inntak þeirra. Þá er ekki vikið að því á hvaða stigi viðræðna heimilt er að boða til verkfalls að öðru leyti en því að kjarasamningsdeila þarf að vera uppi. Réttarstaðan samkvæmt lögnum er að þessu leyti ólík þeirri sem gildir samkvæmt lögum nr. 80/1938 um stéttarfélag og vinnudeilur sem taka til almenns vinnumarkaðar. Samkvæmt 3. mgr. 15. gr. þeirra laga, eins og ákvæðinu var breytt með 3. gr. laga nr. 75/1996, er það skilyrði lögmætrar ákvörðunar um boðun vinnustöðvunar að samningaviðræður eða viðræðutilraunir um framlagðar kröfur hafi reynst árangurslausar þrátt fyrir milligöngu sáttasemjara. Í almennum athugasemdum í frumvarpi því sem varð að breytingarlögnum segir að ætlunin sé að taka af öll tvímæli um að „ekki sé heimilt að bera fram tillögu um vinnustöðvun fyrir en kröfur liggja skýrt fyrir“ en samkvæmt gildandi rétti hafi verið talið nægjanlegt að kröfur væru komnar fram áður en til verkfalls komi. Nánar er rakið í athugasemdum við greinina að það verði forbundið sem skilyrði lögmætrar ákvörðunar um vinnustöðvun að kröfur hafi komið skýrt fram og að samningaviðræður hafi reynst árangurslausar. Þess verði jafnframt krafist að sá sem vill beita vinnustöðvun hafi reynt til þrautar að ná samningi og í því skyni leitað milligöngu sáttasemjara sem hafi átt þess kost að leita satta áður en gripið verði til úrræðisins. Sambærilegar breytingar hafa ekki verið gerðar á ákvæðum laga nr. 94/1986 og verður við úrlausn málsins ekki litið til annarra skilyrða fyrir verkfallsboðun en þar greinir, sbr. til hliðsjónar dóm Félagsdóms 21. október 1999 í máli nr. 7/1999.
- 32 Svo sem rakið hefur verið er ekki að finna sérstök fyrirmæli um hvernig kröfur samningsaðila skuli fram settar í lögum nr. 94/1986. Gögn málsins bera með sér að stefndi hafi ítrekað komið því á framfæri í viðræðum aðila að krafist sé efnda á 7. grein samkomulags frá 19. september 2016 um jöfnun launa milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins. Þessi afstaða stefnda var meðal annars útskýrð í bréfi 16. janúar 2024, sem bar yfirskriftina „Vísun ágreinings um jöfnun launa til kjarasamningsviðræðna.“ Jafnframt var rakið í ályktun stjórnar stefnda 16. febrúar 2024, sem var send stefnanda sama dag, að ekki hefði náðst samstaða í starfshópi sem hefði síðastliðin ár haft það verkefni að setja fram áætlun um hvernig jöfnun launa skyldi náð með útfærslu í kjarasamningum á sex til tíu árum. Fram kom að það væri forgangsmál stefnda í kjaraviðræðum „að staðið verði við samkomulagið frá 2016 um að útfærð verði í kjarasamningum þeirra annars vegar skýr áætlun um hvernig markmiðum um jöfnun launa verði náð og hins vegar verði skilgreind hlutlægt viðmið um hvenær leiðréttá beri launamun einstakra hópa.“ Því var nánar lýst að stefndi teldi að skilgreina þyrfti „hlutlæg viðmið um samanburðarhópa á almennum markaði fyrir félagsfólk [stefnda], um það hvernig mæling á launamuni verði háttáð hvað varðar

launahugtak, mæliaðferð og viðmiðunartíma, um það hvernig stærðargráða mælds launamunar ákvarðar jöfnunarframlag og um vikmörk vegna óvissu í mælingum.“

- 33 Af gögnum málsins verður ráðið að stefndi hafi á fyrri stigum gert grein fyrir afstöðu sinni til aðferðafræði og viðmiða sem líta skyldi til við greiningu á launamun milli markaða. Var það meðal annars gert með vísan til raundæma og útreikninga í glærukynningu stefnda sem var til umræðu á fundi fyrrgreinds starfshóps 4. janúar 2024. Var afstaða stefnda í þessum efnum dregin saman í minnisblaði starfsmanns ríkissáttasemjara 15. janúar 2024 sem var meðal annars sent stefnanda. Að virtum þeim gögnum sem hafa verið lögð fyrir Félagsdóm verður ekki séð að stefnandi hafi gert grein fyrir afstöðu sinni með sambærilegum hætti og liggja í öllu falli engin skrifleg gögn fyrir um þá aðferðafræði eða viðmið sem hann telur rétt að beita.
- 34 Fyrir liggur að aðilar hafa átt í viðræðum frá 16. febrúar 2024 þegar formaður samninganefndar stefnanda óskaði eftir fundi með stefnda „til að ræða lausnir á 7. greinar málinu“. Þessu til samræmis bera gögn málsins með sér að viðræður aðila hafi meðal annars lotið að efndum á umræddu ákvæði samkomulagsins frá september 2016. Til þess er að líta að ekki verður séð að stefnandi hafi gert athugasemdir við framsetningu á kröfum stefnda, svo sem með því að óska eftir því að þær yrðu settar fram með skýrari hætti. Af framlögðum gögnum verður ráðið að viðræður aðila hafi borið takmarkaðan árangur, en fram kom í tölvupósti formanns samninganefndar stefnanda 20. september 2024 að menn virtust „enn á sama stað varðandi mjög svo gallaðar tölur sem lagðar voru fram af KÓ í 7. gr. vinnunni.“ Vísaði stefnandi kjaradeilu aðila til ríkissáttasemjara þremur dögum síðar með þeim orðum að samninganefnd hans teldi „útilokað að árangur [yrði] af frekari viðræðum milli aðila án aðkomu embættis ríkissáttasemjara.“
- 35 Að öllu framangreindu virtu verður lagt til grundvallar að viðræður aðila hafi tekið til þeirra krafna sem stefndi gerir um efndir á 7. grein fyrrgreinds samkomulags og að framsetning á kröfum hans uppfylli áskilnað 14. gr. laga nr. 94/1986. Verður því ekki fallist á þann málatilbúnað stefnanda að boðuð verkföll geti ekki þjónað þeim lögmæta tilgangi að stuðla að framgangi krafna stefnda. Ber því að sýkna stefnda af kröfu stefnanda um viðurkenningu á ólögmæti verkfallanna.
- 36 Rétt þykir að málskostnaður milli aðila falli niður.

Dómsorð:

Stefndi, Kennarasamband Íslands, er sýkn af kröfum stefnanda, Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Málskostnaður milli aðila fellur niður.