

FÉLAGSDÓMUR

Dómur þriðjudaginn 31. mars 2026.

Mál nr. 8/2025:

Kennarasamband Íslands

(Gísli Guðni Hall lögmaður)

gegn

Íslenska ríkinu

(Gunnlaugur Úlfsson lögmaður)

og Sambandi íslenskra sveitarfélaga

(Óskar Sigurðsson lögmaður)

Lykilorð

Kjarasamningur. Kjarasamningsgerð.

Útdráttur

Ágreiningur aðila laut einkum að því hvort skilyrðum í viðauka við gildandi kjarasamninga milli málsaðila hafi verið fullnægt, svo reikna bæri félagsfólki stéttarfélaga í stefnanda launatöfluauka, er taki gildi 1. september 2025, vegna viðmiðunartímabilsins frá desember 2023 til desember 2024. Félagsdómur komst að þeirri niðurstöðu að kröfur stefnanda ættu sér ekki stoð í kjarasamningi aðila þar sem að ekki væri fullnægt því skilyrði hans fyrir greiðslu launatöfluauka 1. september 2025, að fyrir lægi samþykktur kjarasamningur á viðmiðunartímabilinu desember 2023 til desember 2024. Þá gætu önnur ákvæði kjarasamnings aðila, eða sjónarmið um jafnræði og sanngirni, ekki heldur leitt til þess að fallast bæri viðurkenningarkröfu stefnanda. Voru stefndu því sýknuð af viðurkenningarkröfu stefnanda í málinu.

Dómur Félagsdóms

Mál þetta var dómtekið 9. mars sl.

Málið dæma Ásmundur Helgason, Björn L. Bergsson, Ragnheiður Bragadóttir, Karl Ó. Karlsson og Inga Björg Hjaltadóttir.

Stefnandi er Kennarasamband Íslands Borgartúni 30 í Reykjavík.

Stefndi er íslenska ríkið, Arnarhvoli í Reykjavík og Samband íslenskra sveitarfélaga, Borgartúni 30 í Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda

- Stefnandi krefst þess að viðurkennt verði að félagsmenn stefnanda, sem taka laun samkvæmt innanhússtillögu ríkissáttasemjara í kjaradeilum annars vegar Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir hönd þeirra sveitarfélaga og annarra aðila sem það hefur

samningsumboð fyrir og Kennarasambands Íslands fyrir hönd Félags grunnskólakennara, Félags kennara og stjórnenda í tónlistarskólum, Félags leikskólakennara, Félags stjórnenda leikskóla og Skólastjórafélags Íslands og hins vegar fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og Kennarasambands Íslands fyrir hönd Félags framhaldsskólakennara og Félags stjórnenda í framhaldsskólum, dagsettri 25. febrúar 2025, eigi rétt á launatöfluauka samkvæmt viðauka með tillögunni vegna viðmiðunartímabilsins desember 2023 til desember 2024.

- 2 Stefnandi krefst jafnframt málskostnaðar óskipt úr hendi beggja stefndu.

Dómkröfur stefnda, íslenska ríkisins

- 3 Stefndi, íslenska ríkið, krefst sýknu af kröfum stefnanda, auk málskostnaðar.

Dómkröfur stefnda, Sambands íslenskra sveitarfélaga

- 4 Stefndi, Samband íslenskra sveitarfélaga, krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda, auk málskostnaðar

Málavextir

- 5 Fyrri kjarasamningar milli annars vegar stefnda, íslenska ríkisins, og stefnanda og hins vegar milli stefnda, Sambands íslenskra sveitarfélaga, og stefnanda runnu báðir út 31. mars 2024. Í kjölfarið hófust viðræður milli aðila, sem báru ekki árangur, og vísaði stefnandi deilunni til embættis ríkissáttasemjara. Boðaði stefnandi síðan til verkfallsaðgerða haustið 2024.
- 6 Ríkissáttasemjari lagði fram svonefnda innanhústillögu 28. nóvember 2024 og var hún samþykkt með undirritun af hálfu allra aðila degi síðar, 29. nóvember 2024. Samkomulag þetta bar titilinn „Samkomulag um ramma fyrir kjarasamningsgerð KÍ, SNS og SNR“. Þar var kveðið á um að samningsaðilar væru sammála um að setja yfirstandandi viðræður um gerð kjarasamninga í vegferð sem þar var nánar lýst í tveimur köflum. Bar annar þeirra yfirskriftina „Launatöfluvegferð“ og hinn „Virðismatsvegferð“. Í fyrri kaflanum var málsgrein sem hljóðaði svo:

SNR og SNS munu í þeim tilgangi að stuðla að sátt milli aðila greiða út þann 1. janúar 2025 uppgjör launahækkana til starfsmanna þeirra sem taka laun eftir kjarasamningum aðila alls 3,95% frá því að viðkomandi samningur rann út og til 1. janúar 2025.

Í lok samkomulagsins kom fram að aðilar sammæltust um frest til 31. janúar 2025 til að ljúka gerð kjarasamnings á þeim forsendum sem kveðið væri á um í samkomulaginu og að frá undirritun þess og fram til janúarloka skyldi friðarskylda ríkja milli aðila. Samningsaðilum tókst ekki að ljúka gerð kjarasamninga fyrir lok frestsins og boðaði stefnandi til frekari verkfallsaðgerða.

- 7 Ríkissáttasemjari lagði 24. febrúar 2025 fram aðra innanhústillögu er laut að fram-
lengingu á fyrrgreindum kjarasamningum aðila, sem höfðu runnið út 31. mars 2024, með tilgreindum breytingum. Tillagan var samþykkt með undirritun aðila degi síðar, 25. febrúar 2025. Í samræmi við fyrirvara í hinni samþykktu tillögu greiddu félagar í

stéttarfélögum innan stefnanda atkvæði um hana og var hún samþykkt í atkvæðagreiðslu. Þá hlaut hún tilskilið samþykki af hálfu stefndu.

- 8 Í formála tillögunnar sem var samþykkt 25. febrúar 2025 var mælt fyrir um að launabreytingar á grundvelli samkomulags aðila frá 29. nóvember 2024, sem hefði þegar komið til framkvæmda, héldu gildi sínu. Í 1. gr. er síðan mælt fyrir um að gildandi kjarasamningar aðila, ásamt bókunum og fylgiskjölum, framlengdust til 31. mars 2028, með þeim breytingum og fyrirvörum sem fælust í samkomulaginu. Efni tillögunnar varð þar með hluti af gildandi kjarasamningum málsaðila. Í 2. gr. er síðan kveðið á um launahækkanir á samningstímanum, sem kæmu til framkvæmda frá og með 1. febrúar 2025. Í 5. gr. er enn fremur lýst svonefndri virðismatsvegferð, sem aðilar væru sammála um að fara í, og sagt að hún fælist í því að unnið væri að gerð virðismatskerfis og verkáætlun samtímis. Í samningnum er jafnframt að finna viðauka um þann launatöfluauka sem ágreiningur máls þessa lýtur að. Í viðaukanum segir meðal annars:

Viðmiðunartímabil og uppgjör launatöfluauka

Á gildistíma kjarasamningsins skal í þrjú skipti bera saman þróun á launakostnaði milli markaða þar sem upphaf tímabils í öllum mælingum er desember 2023. Þá skal horft til þróunar tímakaups reglulegra launa (launavísitölu Hagstofu Íslands) á viðmiðunartímabilinu en að undanskildum hækkunum tengdum útfærslu 7. gr. samkomulagsins eða virðismatsvegferðar. Auk þess skal horft til þróunar annars launakostnaðar sem samið er um í kjarasamningi og reiknast almennt til kostnaðar við kjarasamningsgerð s.s. hækkun iðgjalda í sjóði, breytinga á vinnufyrirkomulagi eða réttindum.

Mældur launatöfluauki miðast við útreikninga á breytingum á launavísitölu og launakostnaði sem hér segir:

Viðmiðunartímabil	Breytt launatafla tæki gildi
desember 2023 - desember 2024	1. september 2025
desember 2023 – desember 2025	1. september 2026
desember 2023 – desember 2026	1. september 2027

Leiði niðurstöður mælinga til breytinga á launatöflu tekur breytt launatafla gildi hjá ríki en samkvæmt neðangreindu hjá sveitarfélögum:

Heildarsamtök	Launagreiðandi	Áhrif á launaflokka/launatöflur
BHM	Sveitarfélög	Launatöflur aðildarfélaga heildarsamtakanna Frá og með launaflokki 253 hjá Reykjavíkurborg

KÍ	Sveitarfélög	Launatöflur aðildarfélaga heildarsamtakanna
BSRB og ASÍ	Sveitarfélög	Launatöflur aðildarfélaga heildarsamtakanna Að launaflokki 253 hjá Reykjavíkurborg

Forsenda launatöfluauka

Forsenda þess að uppgjör launatöfluauka taki gildi er að fyrir liggi samþykktur kjarasamningur á ofangreindu viðmiðunartímabili og að kjarasamningsbundnar hækkanir hafi verið greiddar út á því tímabili. Þannig kemur ekki til uppgjors launatöfluauka hafi samningar ekki náðst og komið til útgreiðslu kjarasamningsbundinna launahækkana innan viðmiðunartímabils.

- 9 Samkvæmt viðaukanum tók nefnd um launatöfluauka til starfa, sem skipuð var fulltrúum frá heildarsamtökum launafólks, Reykjavíkurborg, stefnda Sambandi íslenskra sveitarfélaga og stefnda íslenska ríkinu. Hlutverk nefndarinnar er að yfirfara og staðfesta niðurstöður útreikninga hvers viðmiðunartímabils vegna mögulegs launatöfluauka hvers hóps starfsmanna ríkis og sveitarfélaga, sem samið hafa um slíkan launatöfluauka, út frá tilteknum forsendum.
- 10 Meiri hluti nefndar um launatöfluauka komst 25. ágúst 2025 að niðurstöðu um uppgjör launatöfluauka 1. september 2025. Í framlögðu skjali um þá niðurstöðu eru áréttáðar forsendur fyrir greiðslu launatöfluauka sem að framan greinir í viðauka kjarasamningsins. Komst nefndin að þeirri niðurstöðu að launatöfluauki ætti að virkja í kjarasamningum sem ríkið hefði gert við stéttarfélög innan BHM og BSRB sem uppfylltu áður nefndar forsendur. Tækju launatöflur viðkomandi stéttarfélaga breytingum 1. september 2025 samkvæmt töflu, sem þar væri gerð grein fyrir, en þess getið að launatöflur annarra félaga ættu ekki að breytast. Engar breytingar urðu á launatöflum í kjarasamningi stefnanda við stefndu 1. september 2025. Fulltrúi stefnanda í nefndinni skrifaði undir niðurstöðu nefndarinnar með þeirri athugasemd að innanhústillaga ríkissáttasemjara frá 28. nóvember 2024, sem samþykkt hefði verið 29. sama mánaðar, hefði haft „ígildi kjarasamnings“. Á þeim grunni taldi nefndarmaðurinn félög stefnanda uppfylla forsendur fyrir launatöfluauka viðmiðunartímabilsins.
- 11 Ágreiningur varð milli aðila um framangreinda niðurstöðu nefndarinnar og rétt félagsfólks innan raða stefnanda til launatöfluauka frá 1. september 2025 og hafa tilraunir til að leysa þann ágreining ekki borið árangur.

Málsástæður og lagarök stefnanda

- 12 Stefndi kveðst byggja á því að ágreiningslaust sé að innanhústillaga ríkissáttasemjara frá 25. febrúar 2025, sem hlotið hafi tilskilið samþykki, teljist vera kjarasamningur í skilningi laga, þar með talið viðaukinn um launatöfluauka. Kjarasamningurinn hafi verið gerður samkvæmt lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga

opinberra starfsmanna. Ágreiningur aðila snúist um skilning á kjarasamningi og heyrir undir lögsögu Félagsdóms, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986.

- 13 Stefnandi byggir á því að túlkun stefndu fái ekki staðist af þremur ástæðum að minnsta kosti, sem hver um sig nægi til þess að fallast beri á stefnukröfuna.
- 14 Sú fyrsta sé að samkomulag um ramma fyrir kjarasamningsgerð frá 29. nóvember 2024, fyrri innanhússtillaga ríkissáttasemjara, hafi að minnsta kosti kjarasamningsígildi í þessu samhengi, enda hafi hún verið samþykkt án fyrirvara af þar til bærum aðilum, kveðið hafi verið á um tilgreindar almennar afturvirkar launahækkanir allt til þess tíma er fyrri kjarasamningar hafi runnið út og aðilar hafi bundist friðarskyldu við samþykkið allt fram til 31. janúar 2025. Það komi út á eitt hvort launahækkun, sem þar hafi verið samið um, hafi verið samkvæmt slíku samkomulagi eða kjarasamningi í öðru formi. Það breyti engu um forsendur útreiknings á launatöfluauka samkvæmt viðaukanum.
- 15 Þetta geti heldur ekki farið á milli mála með tilliti til þess að umrædd launahækkun hafi verið sérstaklega staðfest með samþykkt innanhússtillögu ríkissáttasemjara 25. febrúar 2025.
- 16 Önnur ástæðan sé að forsendur launatöfluauka, eins og þær séu taldar upp í viðauka við innanhússtillögu Ríkissáttasemjara, séu uppfylltar í tilviki stefnanda. Í ákvæðinu sé kveðið á um það hvenær uppgjör launatöfluauka skuli taka gildi. Það sé þegar fyrir liggi samþykktur kjarasamningur á viðmiðunartímabilinu og að kjarasamningsbundnar hækkanir hafi verið greiddar út á því tímabili. Þannig komi ekki til uppgjörs launatöfluauka hafi samningar ekki náðst og komið til útgreiðslu kjarasamningsbundinna launahækkana innan viðmiðunartímabils.
- 17 Kveður stefnandi að í tilviki málsaðila liggi kjarasamningur fyrir og að það hafi komið til útgreiðslu kjarasamningsbundinna launahækkana innan viðmiðunartímabils, eins og rakið hafi verið hér að framan.
- 18 Þar sem kjarasamningsbundnar launahækkanir hafi verið greiddar, telur stefnandi að allar forsendur til þess að reikna út fjárhæð launatöfluaukans, rétt eins og í tilviki félagsfólks innan samtaka BHM og BSRB.
- 19 Þá byggir stefnandi á því að það verði leitt af orðalagi forsenduákvæðisins að ætlunin hafi verið að undanskilja þá aðstöðu þegar kjarasamningur sé laus á viðmiðunartímabili og þar af leiðandi óvíst hver launin komi til með að vera á því. Er þá vísað til þeirrar algengu tilhögunar að í nýjum kjarasamningi sé samið um afturvirkar launahækkanir allt frá þeim tíma er síðasti kjarasamningur hafi runnið út. Þegar nýr samningur hafi verið gerður séu til staðar reikningslegar forsendur til að reikna launatöfluauka rétt út og láta uppgjör hans fara fram. Þessu til enn frekari stuðnings bendi stefnandi á að það geti ekki hafa verið ætlun stefndu, opinberra launagreiðenda, að mismunana félagsfólki stéttarfélaganna með þeim hætti, sem felist í afstöðunni sem

hér sé til umfjöllunar, enda yfirlýst stefna þeirra að gæta jafnræðis og mismuna ekki eftir stéttarfélagsaðild. Afstaða stefndu feli í sér að félagsfólk annarra stéttarfélaga fái greidda launatöfluauka á réttum tölulegum forsendum, en ekki félagsfólk stefnanda.

- 20 Þriðja ástæðan sé að ekki hefði verið nein ástæða til þess að tiltaka viðmiðunar-tímabilið desember 2023 til desember 2024 í viðaukanum hefði ekki verið ætlunin að nokkurn tíma yrði greiddur launatöfluauki vegna þess tímabils. Tilgreiningin í því tilviki hefði að mati stefnanda enga þýðingu, sem færi gegn gildisreglu samninga-réttar, það er að leitast skuli við að túlka samningsákvæði á þann hátt að þau hafi efnislegt innihald. Afstaða stefndu fari að mati stefnanda gegn þessari reglu.

Málsástæður og lagarök stefnda, íslenska ríkisins

- 21 Í greinargerð sinni mótmælir stefndi, íslenska ríkið, öllum málsástæðum stefnanda og byggir sýknukröfu sína á því að forsendur launatöfluauka, sem um sé fjallað í viðaukanum með innanhústillögu ríkissáttasemjara, sem undirrituð hafi verið 25. febrúar 2025, séu ekki uppfylltar í málinu, enda hafi hvorki legið fyrir samþykktur kjarasamningur á viðmiðunartímabilinu desember 2023 til desember 2024 né hafi komið til útgreiðslu kjarasamningsbundinna hækkana innan sama viðmiðunar-tímabils. Samþykktur kjarasamningur hafi ekki legið fyrir fyrr en 25. febrúar 2025 og komi því launatöfluauki fyrst til álita í september 2026.
- 22 Tilgangur launatöfluaukans sé að festa í sessi eins konar launaþróunartryggingu svo launþegar á hinum opinbera vinnumarkaði fylgi launaþróun á almenna markaðinum. Vorið 2024 hafi óformlegum sérfræðingahópi verið komið á fót og hann skipaður fulltrúum opinberra launagreiðenda annars vegar og hins vegar heildarsamtaka launafólks, þar sem stefndandi hafi haft fulltrúa. Þessi sérfræðingahópur hafi haft það verkefni að gera tillögu að viðauka með kjarasamningi þar sem þessi launatöfluauki yrði útfærður svo hann gæti eftir atvikum verið hluti kjarasamnings ef samið yrði svo.
- 23 Umrædd tillaga sérfræðingahópsins hafi orðið að viðauka og þar með hluti af flestum þeim kjarasamningum sem stefndi íslenska ríkið hafi gert við stéttarfélög síðan sumarið 2024 og sé viðaukinn efnislega samhljóða í öllum tilvikum, almennt orðaður og ekki samin með neitt ákveðið stéttarfélag í huga umfram önnur. Þetta gildi um þann launatöfluauka sem deilt sé um í máli þessu. Því sé hann sé efnislega samhljóða öðrum launatöfluaukum sem sé hluti af kjarasamningum annarra stéttarfélaga. Fyrsta stéttarfélagið, sem hafi samþykkt kjarasamning sem hafi innihaldið þennan viðauka, hafi verið Sameyki stéttarfélag með samningi 12. júní 2024. Samhljóða viðauka sé einnig að finna í kjarasamningum Stéttarfélags tölvunarfræðinga og Verkfræðinga-félags Íslands, sem hafi höfðað mál sambærilegt þessu fyrir Félagsdómi, sem rekin séu samhliða.
- 24 Stefndi, íslenska ríkið, kveðst byggja á því að samkvæmt forsenduákvæði viðauka um launatöfluauka, sem samþykktur hafi verið 25. febrúar 2025, hafi forsenda þess að til uppgjörs kæmi 1. september 2025 verið sú að fyrir lægi samþykktur kjarasamningur

- á viðmiðunartímabilinu desember 2023 til desember 2024 og að kjarasamningsbundnar hækkanir hafi verið greiddar út á því tímabili. Áréttað sé að ekki kæmi til uppgjörs hafi samningar ekki náðst og komið til útgreiðslu innan viðmiðunartímabils.
- 25 Þannig séu tvö skilyrði fyrir uppgjöri launatöflauka 1. september 2025 og þurfi bæði að vera uppfyllt, en stefndi telji ljóst að svo sé ekki.
- 26 Ekki eigi að leggja rýmri merkingu í innihald umrædds forsenduákvæðis en leiði af orðanna hljóðan og fái það meðal annars stoð dómi Félagsdóms í máli nr. 17/2020. Orðalag forsenduákvæðisins feli í sér að samþykktur kjarasamningur þurfi að liggja fyrir svo launatöflauki komi til álita, og standi engin efni til þess að yfirstandandi viðræður dugi til.
- 27 Stefndi, íslenska ríkið, kveðst byggja á því að samkomulag um ramma fyrir kjarasamningsgerð FÍ, SNS og SNR sem undirritað hafi verið 29. nóvember 2024 geti ekki talist kjarasamningur eða ígildi kjarasamnings, hvorki í skilningi laga né þess viðauka um launatöflauka sem hafi orðið hluti af kjarasamningi aðila 25. febrúar 2025.
- 28 Samkomulagið frá 29. nóvember 2024 hafi falið í sér viðræðuáætlun fyrir framhald viðræðna og markað þeim ákveðinn ramma. Fordæmi séu fyrir slíkum viðræðuáætlunum. Viðræðuáætlanir eigi sér stoð í III. kafla laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur og teljist ekki kjarasamningar eða ígildi þeirra.
- 29 Orðalag samkomulagsins eitt og sér sýni að ekki hafi verið um kjarasamning að ræða og beri að túlka innihald þess í samræmi við orðanna hljóðan. Stefndi bendir á að samkomulagið sé nefnt „rammi fyrir kjarasamningsgerð“ og að „yfirstandandi viðræðum um gerð kjarasamninga“ sé skipt í svokallaða launatöfluvegferð og virðismatsvegferð. Einnig sé tekið fram í lok samkomulagsins að aðilar sammælist um frest til að ljúka gerð kjarasamnings. Sýni þetta fram á að samkomulaginu frá 29. nóvember 2024 hafi hvorki verið ætlað, né geti það talist vera kjarasamningur eða ígildi hans.
- 30 Stefndi vísar einnig til ákvæða II. kafla laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, einkum 9. og 10. gr. um efni kjarasamninga og form og hvenær þeir teljist vera komnir á. Samkomulagið frá 29. nóvember 2024 hafi hvorki falið í sér framlengingu kjarasamnings né mælt að öðru leyti fyrir um þá þætti sem tilgreindir séu í 9. gr. og 10. gr. Renni þetta enn frekari stoðum undir að umrætt samkomulag hafi ekki verið ígildi kjarasamnings.
- 31 Sérstaklega sé tekið fram á fyrstu síðu kjarasamnings aðila frá 25. febrúar 2025 að launabreytingarnar á grundvelli samkomulags frá 29. nóvember 2024 skuli halda gildi sínu. Tilgreining þessi sýni að fyrst þá, það er frá 25. febrúar 2025, hafi þessi launabreyting orðið hluti kjarasamnings en ekki fyrr.

- 32 Enn fremur skuli litið til þess að samkomulagið frá 29. nóvember 2024 hafi ekki verið samþykkt af félagsmönnum stefnanda heldur einungis af samninganefnd. Í dómi Félagsdóms í máli nr. 1/2023 komi fram að miðlunartillaga ríkissáttasemjara geti ekki talist kjarasamningur eða ígildi hans fyrr en hún hafi verið samþykkt af félagsmönnum í atkvæðagreiðslu. Þótt innanhústillaga ríkissáttasemjara sé ekki miðlunartillaga í skilningi 27. gr. laga nr. 80/1938 geti ekki annað gilt um innanhústillögur að þessu leyti enda óformlegu úrræði.
- 33 Þá vísi stefndi einnig til yfirlýsinga stefnanda og aðgerða hans meðan á samningaviðræðum hafi staðið, sem undirstriki að enginn kjarasamningur hafi komist á fyrr en 25. febrúar 2025. Til dæmis sé ljóst af frétt stefnanda á heimasíðu hans frá 29. nóvember 2024 að stefnandi hafi talið að kjarasamningar hafi ekki náðst þá. Hið sama leiði af annarri frétt frá stefnanda 5. febrúar 2025 þar sem fjallað sé um boðaðar verkfallsaðgerðir í framhaldsskólum náist ekki samkomulag um kjarasamninga. Verði ekki litið fram hjá þeirri þversögn sem felist í því að efna til verkfalls en síðar halda fram að kjarasamningur hafi samtímis verið í gildi.
- 34 Til stuðnings því að stefnandi hafi ekki átt rétt til launatöfluauka hinn 1. september 2025, vísar stefndi til þess sem stefnandi hafi sjálfur sagt um efnið. Hér sé til dæmis átt við kynningu stefnanda á efni kjarasamnings fyrir félagsmenn dags. 2. mars 2025. Í þeirri kynningu komi fram að launatöfluauki muni fyrst koma til álita í september 2026. Hið sama megji jafnframt sjá af launareiknivél á heimasíðu stefnanda. Sé þetta að mati stefnda í fullu samræmi við samtöl aðila í aðdraganda og í tengslum við undirritun kjarasamnings í febrúar 2025. Stefnanda eigi ekki að koma á óvart að félagsmenn hans hafi ekki átt rétt til launatöfluauka 1. september 2025 enda hafi það legið fyrir og komið til tals við gerð kjarasamninga.
- 35 Stefndi, íslenska ríkið, bendir á að í stefnu sé vísað til gildisreglu samningaréttar og að ekki hafi verið ástæða til að tilgreina umrætt viðmiðunartímabil hafi ekki verið ætlunin að greiða launatöfluauka vegna þess tímabils. Stefndi hafni röksemdum stefnanda að þessu leyti. Skírskotun viðaukans til þessa tímabils verði að meta í ljósi þess að um almennt orðaðan viðauka sé að ræða sem hafi verið samhljóða tekinn upp í kjarasamninga fjölda stéttarféлага, fyrst hjá Sameyki stéttarfélagi hinn 12. júní 2024. Geti þessi skírskotun ein og sér ekki leitt til þess að túlka beri viðaukann um launatöfluauka með þeim hætti sem stefnandi byggir á.
- 36 Þá sé að mati stefnda ljóst að öll viðmiðunartímabilin í viðaukanum miði við desember 2023 sem upphafstímamarkmið við útreikning á því hvort launatöfluauki komi til álita og það sé hluti af virkni launatöfluaukans að horft sé til þess hvernig launavísitölur hafa þróast frá desember 2023.
- 37 Stefndi, íslenska ríkið, vísar til þess að forsenda fyrir virkni launatöfluauka sé meðal annars að stéttarfélög semji innan tiltekins viðmiðunartímabils svo hægt sé að bera

saman mælingar á launavísitölum þeirra tímabila milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins á marktækan hátt.

- 38 Fyrir liggi, til að stuðla að sátt milli aðila og í samræmi við samkomulag 29. nóvember 2024, að félagsmenn stefnanda hafi fengið eingreiðslu hinn 1. janúar 2025 sem hafi numið 3.95% launa frá því kjarasamningur hafi runnið út og fram til 1. janúar 2025. Þessi eingreiðsla hafi þó ekki leitt til hækkunar á launavísitölu stefnanda hjá ríki og því verði að mótmæla að til staðar hafi verið reikningslegar forsendur fyrir uppgjöri launatöflauka.
- 39 Stefndi, íslenska ríkið, hafni því sem greini í stefnu að í afstöðu hans felist ólögmæt mismunun á félagsfólki stéttarféлага á grundvelli stéttarfélagsaðildar. Stefndi vísi til meginreglna um sjálfstæði stéttarféлага og að þau ráða sjálf sínum málefnum með þeim takmörkunum sem leiði af lögum. Stéttarfélag hafi almennt forræði á því hvort, hvenær og hvernig það semji við viðsemjanda sinn og öfugt.
- 40 Það liggi í hlutarins eðli að launahækkunarir eða önnur tiltekin réttindi komi ekki til framkvæmda fyrr en hlutaðeigandi stéttarfélag hafi um það samið, og sú staðreynd að önnur stéttarfélag hafi samið fyrr eða með öðrum hætti, skapi ekki stefnanda sjálfstæðan rétt nema um það hafi verið sérstaklega samið. Þar af leiðandi felist engin ólögmæt mismunun í því að eitt gildi um stéttarfélag sem semji um kjarasamning á árinu 2024 og annað um stéttarfélag sem semji ári síðar.
- 41 Þess utan feli ákvæði launatöflaukans ekki í sér að öll stéttarfélag njóti hans með sama hætti, enda gildi mismunandi forsendur eftir því við hvaða launavísitölu sé miðað hjá hverju stéttarfélagi fyrir sig. Til að mynda hafi aðildarfélag ASÍ ekki fengið uppgjör launatöflauka 1. september 2025, en tiltekin félög innan BHM og BSRB sem uppfyllt hafi forsendurnar hafi fengið greiddan launatöflauka. Í því felist ekki ólögmæt eða ósanngjörn mismunun, heldur sé ólík niðurstaða afleiðing af því að stéttarfélag hafi samið á mismunandi tímum og með mismunandi hætti.

Málsástæður og lagarök stefnda, Sambands íslenskra sveitarfélaga.

- 42 Í greinargerð sinni mótmælir stefndi, Samband íslenskra sveitarfélaga, öllum málsástæðum stefnanda. Hann byggir á því að í tilviki stefnanda hafi ekki verið uppfylltar afdráttarlausar forsendur fyrir því að gera upp launatöflauka fyrir félagsmenn stefnanda 1. september 2025, fyrir viðmiðunartímabilið desember 2023 til desember 2024, sbr. forsenduákvæði viðauka með kjarasamningi aðila frá 25. febrúar 2025. Í viðaukanum komi meðal annars fram að forsendur fyrir uppgjöri launatöflauka skyldu vera þær að fyrir lægi samþykktur kjarasamningur á umræddu viðmiðunartímabili. Enn fremur hafi sagt að ekki kæmi til uppgjors launatöflauka hefðu samningar ekki náðst innan viðmiðunartímabilsins.
- 43 Því sé alfarið hafnað, sem stefnandi byggir á, að samkomulag aðila frá 29. nóvember 2024 hafi falið í sér kjarasamning eða svokallað kjarasamningsígildi. Forsendur um launatöflauka geti því ekki talist uppfylltar. Samkomulag þetta hafi verið gert í

kjölfar svokallaðrar innanhússtillögu ríkissáttasemjara frá 28. sama mánaðar. Af orðalagi samkomulagsins sé ljóst að með því hafi ekki verið ætlunin að mæla fyrir um lausn á vinnudeilu með kjarasamningi, hvorki varanlega né tímabundna. Hvergi í samkomulaginu sé vísað til þess að um kjarasamning sé að ræða, ólíkt því sem hafi verið í innanhússtillögu ríkissáttasemjara 25. febrúar 2025. Í yfirskrift samkomulagsins segi til að mynda, að um sé að ræða ramma fyrir kjarasamningsgerð. Jafnframt komi fram að lagt sé upp með tiltekna vegferð í yfirstandandi viðræðum um gerð kjarasamninga. Hafi aðilar sammælt um að gefa sér afmarkaðan frest til að ljúka kjarasamningsgerð. Af þessu sé augljóst að á þeim tíma sem samkomulagið hafi verið gert hafi samningar ekki náðst milli aðila, sbr. orðalag fyrrnefnds forsenduákvæðis í viðauka um launatöfluauka. Það bryti að mati stefnda gegn meginreglum vinnuréttar að veita umræddu samkomulagi mun rýmra gildi en leiði beint af orðalagi þess líkt og stefnandi byggir á í málinu, sbr. meðal annars. dóm Félagsdóms 16. júní 2021 í máli nr. 17/2020. Vísar stefndi einnig til þess að í kjarasamningi aðila 25. febrúar 2025 hafi í 1. gr. verið mælt sérstaklega fyrir um framlengingu kjarasamninga en það hafi ekki verið gert í samkomulagi aðila 29. nóvember 2024, enda í því tilviki ekki um kjarasamning að ræða. Vísar stefndi einnig til 9. og 10. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, að því er varði efnisskilyrði kjarasamninga og skilyrði þess að kjarasamningur teljist kominn á.

- 44 Stefndi telur að sú málsástæða stefnanda sé haldlaus, að samkomulagið hafi verið undirritað án fyrirvara og þar með hafi verið kominn á kjarasamningur. Samninga-nefndir aðila hafi umboð til þess að gera með sér samkomulag af ýmsum toga meðan á kjarasamningsviðræðum standi, svo sem í því skyni að stuðla að trausti milli aðila um framgang viðræðna. Þó að slíkt samkomulag kunni að mæla fyrir um tiltekin kjör, svo sem eingreiðslur eða friðarskyldu, geti það ekki talist til kjarasamnings í skilningi laga fyrr en það sé að endingu staðfest með bindandi hætti sem hluti endanlegs kjarasamnings til lausnar á vinnudeilu, svo sem á grundvelli undirritunar til þess berra fulltrúa samningsaðila og í kjölfarið lögð fyrir atkvæðagreiðslu. Í því sambandi vísi stefndi til framangreindra lagaákvæða, en einnig megi hafa hliðsjón af 19. gr. laga Félags grunnskólakennara. Sem dæmi um samkomulag af þessum toga, sem engan veginn hafi verið talið fela í sér kjarasamning eða hafa ígildi kjarasamnings, megi nefna samkomulag um endurskoðun viðræðuáætlunar milli stefnda og stefnanda frá 10. júlí 2020. Í kjarasamningi aðila frá 25. febrúar 2025 hafi enda verið sérstaklega mælt fyrir um að ákvæði samkomulagsins frá 29. nóvember 2024, um þær launahækkanir, sem þar hafi verið tilgreindar, skyldu halda gildi sínu. Þar með öðlaðist þetta efnisatriði samkomulagsins fyrst gildi sem hluti af kjarasamningi en ekki fyrr.
- 45 Fyrrnefnt samkomulag aðila hafi byggst á innanhússtillögu ríkissáttasemjara. Sú innanhússtillaga hafi til að mynda ekki uppfyllt skilyrði þess að geta talist miðlunartillaga, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 80/1938. Jafnframt geti miðlunartillögur ekki öðlast gildi sem kjarasamningur eða haft ígildi kjarasamnings fyrr en þær hafi

hlotið samþykki í atkvæðagreiðslu. Engin atkvæðagreiðsla hafi farið fram um innanhússtillögu ríkissáttasemjara frá 28. nóvember 2024 eða samkomulag aðila frá 29. nóvember 2024. Geti þessi skjöl því ekki talist ígildi kjarasamnings og enn síður haft þá réttarverkan að forsenduákvæði launatöfluauka teljist þar með hafa verið uppfyllt.

- 46 Stefndi kveðst mótmæla öllum málsástæðum stefnanda um að uppgjör launatöfluauka í tilviki annarra stéttarféлага feli í sér mismunun gagnvart stefnanda eða brot á jafnræðissjónarmiðum. Í því sambandi geti stefnandi ekki krafist réttinda fyrir sína félagsmenn, sem fari gegn skýru orðalagi kjarasamnings, sbr. framangreinda umfjöllun. Í tilviki annarra stéttarféлага hafi kjarasamningar náðst innan viðmiðunar-tímabilsins desember 2023 til desember 2024 og forsendur um uppgjör á launatöfluauka því uppfylltar að því leyti fyrir þau félög á umræddu tímabili. Þetta hafi á hinn bóginn ekki átt við um stefnanda þar sem kjarasamningar hafi ekki náðst. Stefndi beri ábyrgð á því hvernig hann hagi samningaviðræðum af sinni hálfu. Hafi stefnandi haft uppi mun hærri kröfur í viðræðum við stefnda en önnur stéttarfélög og tekið með því þá áhættu að lengri tíma tæki að ljúka kjarasamningsgerð. Beri stefnandi hallann af þessu enda hafi kjarasamningar ekki náðst fyrr en 25. febrúar 2025 og þá með niðurstöðu launahækkana langt umfram önnur félög á vinnumarkaði í sömu kjaralotu og á sama tímabili. Stéttarfélög njóti samningsfrelsis og þó eitt stéttarfélag undirriti kjarasamning á tilteknum tíma, sem skapað geti félagsmönnum þess tiltekin réttindi, veiti það ekki öðrum félögum sömu réttindi. Hafi stefnanda frá upphafi verið ljóst að ekki gæti komið til launatöfluauka í september 2025 ef samningar næðust ekki fyrir lok desember 2024. Árétti stefndi einnig að önnur stéttarfélög, sem eigi undir viðræður við stefnda, hafi að lokum ekki átt rétt á launatöfluauka í september 2025 þar sem útreikningar á forsendum launatöfluauka hafi leitt í ljós að skilyrði launatöfluaukans um þróun launakostnaðar miðað við samanburðarhópa hafi ekki verið uppfyllt.
- 47 Þessu til stuðnings vísar stefndi til kynningar sem útbúin hafi verið af hálfu stefnanda fyrir hönd aðildarféлага sinna í mars 2025 og launareiknivélar sem aðgengileg hafi verið á heimasíðu stefnanda frá febrúar 2025. Í báðum þessum gögnum, sem stafi frá stefnanda sjálfum, megi ráða þá túlkun stefnanda á kjarasamningi aðila að fyrst geti komið til greiðslu á grundvelli launatöfluauka í september 2026. Sýni þessi gögn skýrlega sameiginlegan skilning aðila á ákvæðum kjarasamnings þeirra um að launatöfluauki myndi ekki koma til álita í september 2025. Sé auk þess mótsögn í þeim málátilbúnaði stefnanda að hafa boðað til verkfalla en telji á sama tíma að gildur kjarasamningur hafi verið í gildi.
- 48 Þá sé því mótmælt, sem stefnandi haldi fram, að það fari gegn gildisreglu samningaréttar að viðmiðunartímabilið desember 2023 til desember 2024 sé tilgreint í viðauka um launatöfluauka með kjarasamningi aðila án þess að uppgjör á launatöflu-

aukanum hafi farið fram vegna þess tímabils. Ástæða þess að umrætt viðmiðunar-tímabil sé tekið fram í viðaukanum sé sú, að samhljóða viðauki um launatöflauka, með sömu viðmiðunartímabilum, hafi einnig verið hluti kjarasamninga annarra stéttarféлага sem stefndi hafi samið við, óháð því hvenær þeir samningar hafi náðst. Í tilviki stefnanda hafi viðaukinn innihaldið sérstakt ákvæði um virðismatsvegferð en hafi að öðru leyti verið samhljóða og hafi hann ekki verið saminn sérstaklega fyrir stefnanda. Jafnframt sé gert ráð fyrir því í viðaukanum og störfum nefndar um launatöflauka, að mæling fari fram, þó að forsendur launatöflauka séu ekki uppfylltar, og miðist upphaf allra viðmiðunartímabila í viðaukanum við mælingar frá desember 2023. Séu því engin efni til þess að víkja til hliðar skýrum forsendu-ákvæðum viðaukans fyrir greiðslu þó umrætt tímabil sé þar tilgreint.

Niðurstaða

- 49 Mál þetta, sem lýtur að ágreiningi um skilning á kjarasamningi málsaðila, á undir Félagsdóm samkvæmt 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
- 50 Aðila greinir á um hvort skilyrðum í viðauka við gildandi kjarasamninga milli málsaðila sé fullnægt, svo reikna beri félagsfólki stéttarféлага í stefnanda launatöflauka, er taki gildi 1. september 2025, vegna viðmiðunartímabilsins frá desember 2023 til desember 2024.
- 51 Skilyrði þess að reikna beri út launatöflauka samkvæmt viðaukanum eru tvíþætt, en gerð var grein fyrir þeim undir fyrirsögninni „Forsendur launatöflauka“. Annars vegar varð að hafa legið fyrir samþykktur kjarasamningur á tilgreindu viðmiðunartímabili. Hins vegar urðu kjarasamningsbundnar hækkanir að hafa verið greiddar út á sama tímabili. Þessi tvö skilyrði voru síðan áréttuð og skýrð með þeim orðum að ekki kæmi til uppgjörs launatöflauka hefðu samningar ekki náðst og komið til útgreiðslu kjarasamningsbundinna launahækkana innan viðmiðunartímabils.
- 52 Ákvæði viðauka umræddra kjarasamninga ber að skýra samkvæmt orðanna hljóðan og í sem bestu samræmi við önnur ákvæði samningsins. Verður á þeim grunni að leggja til grundvallar að með skilyrði um samþykktan kjarasamning sé átt við að kjarasamningur hafi komist á fyrir lok viðmiðunartímabilsins milli samningsaðila þess kjarasamnings sem um ræðir. Viðmiðunartímabilið sem hér skiptir máli stóð frá desember 2023 til desember 2024. Þá verður að leggja þá merkingu í síðara skilyrðið að launahækkun á grunni þess samnings hafi verið greidd út á sama tímabili. Skilja verður skilyrðið þannig, að komið hafi til útborgunar launa á tímabilinu sem hafi tekið mið af umsaminni launahækkun.
- 53 Í stefnu er því haldið fram að báðum þessum skilyrðum sé fullnægt í tilviki stefnanda. Sú ályktun er þar einkum rökstudd með því, að komist hafi á samningur milli samningsaðila, sem hafi að minnsta kosti kjarasamningsígildi, með samþykkt innanhústillögu ríkissáttasemjara 29. nóvember 2024, en þar hafi verið mælt fyrir um

3,95% launahækkun til félagsfólks stefnanda frá því að fyrri kjarasamningur aðila rann út og til 1. janúar 2025. Af hálfu stefndu er aftur á móti á því byggt að hvorugu skilyrðinu sé fullnægt. Í greinargerðum þeirra til Félagsdóms er þó einkum lögð áhersla á að með samþykkt framangreindrar innanhústillögu hafi ekki komist á kjarasamningur eða kjarasamningsígildi, heldur hafi verið um að ræða viðræðuáætlun um framhald viðræðna sem hafi markað þeim ákveðinn ramma.

- 54 Hin samþykkt innanhústillaga 29. nóvember 2024 uppfyllti það formskilyrði kjarasamnings, að vera skriflegur gerningur milli stéttarfélaga og atvinnurekenda og hefur skuldbindingargildi sem slíkur en fól ekki einvörðungu í sér viðræðuáætlun. Að því leyti sem samþykktin mælti fyrir um uppgjör launahækkunar frá lokum gildistíma fyrri kjarasamnings til 1. janúar 2025, uppfyllti hún einnig það efnisskilyrði slíkra samninga, að lúta að kaupum og kjörum félagsfólks viðkomandi stéttarfélaga. Ágreiningslaust er, að loforð stefndu um þá hækkun, var bindandi á grunni almennra reglna samningaréttar og gat félagsfólk í stéttarfélögunum tvímælalaust byggt rétt á þeim.
- 55 Á hinn bóginn laut meginatriði samþykktarinnar að því setja yfirstandandi kjara- viðræður aðila í ákveðinn farveg, eins og efni hennar ber skýrt með sér. Hún leysti því ekki úr þeirri vinnudeilu sem uppi var og hafði af þeirri ástæðu ekki sjálfkrafa það einkenni kjarasamnings að skapa frið á vinnumarkaði og viðvarandi öryggi um réttindi og skyldur launafólks og atvinnurekenda á gildistíma kjarasamnings. Við blasir að án sérstakrar samningsskuldbindingar um friðarskyldu til janúarloka 2025, hefði viðkomandi stéttarfélögum verið heimilt að fylgja kröfum sínum eftir í yfirstandandi vinnudeilu með verkfalli, að uppfylltum almennum skilyrðum laga. Þannig leiddi friðarskylda í þessu tilviki ekki af grunnreglum vinnumarkaðs- og samningarréttar, með vísan til þess að nýr kjarasamningur hefði komst á eftir að gildistími eldri kjarasamnings rann út, heldur af sérstöku samkomulagi sem átti að stuðla að því að auðvelda samningsaðilum að ná saman um nýjan kjarasamning.
- 56 Samkvæmt framansögðu verður að leggja til grundvallar, að loforð af hálfu stefndu um eingreiðslu 1. janúar 2025, sem fól í sér uppgjör á 3,95% launahækkun frá lokum fyrri samningstíma til 1. janúar 2025, hafi í öndverðu ekki verið reist á kjarasamningi, heldur hafi orðið skuldbindandi með sérstöku samkomulagi kjarasamningsaðila, sem miðaði að því að greiða fyrir gerð nýs kjarasamnings milli þeirra til lausnar á yfirstandandi vinnudeilu. Meðan enn var ósamið milli þeirra bar því að líta svo á að samkomulagið mælti fyrir um greiðslu inn á væntanlegar hækkanir vegna þess tíma sem liðinn var frá gildistíma fyrri kjarasamnings, enda var sérstaklega kveðið á um það í þeim kjarasamningi sem tók gildi 25. febrúar að nefnd launahækkun héldi gildi sínu. Því er ekki á það fallist að samkomulagið sé að þessu leyti kjarasamningur í skilningi viðaukans sem varð hluti af kjarasamningum aðila 25. febrúar 2025. Liggur því ekki fyrir að fullnægt sé því skilyrði hans fyrir greiðslu launatöflauka 1.

september 2025, að fyrir liggi samþykktur kjarasamningur á viðmiðunartímabilinu desember 2023 til desember 2024.

- 57 Auk þessa verður að áréttta síðara skilyrðið fyrir greiðslu launatöflauka, um að umsamin launahækkun verði að hafa verið greidd út innan þess viðmiðunartímabils sem þar er lýst. Í fyrrgreindu samkomulagi 29. nóvember 2024 segir að uppgjör framangreindrar hækkunar verði greidd út 1. janúar 2025, en sá dagur stendur utan viðmiðunartímabilsins desember 2023 til desember 2024. Framangreindu skilyrði fyrir greiðslu launatöflauka 1. september 2025 var því í raun ekki heldur fullnægt.
- 58 Upplýst er að fyrirmæli viðaukans um launatöflauka voru almenn og sett, að því er best verður séð, óbreytt inn í kjarasamninga margra stéttarféлага á opinberum vinnu-markaði á svipuðum tíma. Orðalag hans var því ekki sniðið sérstaklega að vinnudeilu málsaðila. Í viðaukanum var kveðið á um tiltekin, almenn skilyrði fyrir því að til greiðslu launatöflauka kæmi ár hvert, eins og rakið hefur verið, sem giltu óháð niðurstöðu mælinga á þróun launakostnaðar milli almenna og opinbera vinnu-markaðarins. Hvorki er unnt að horfa fram hjá þeim skilyrðum, né leggja þann skilning í þau sem stefnandi kveður rétt að gera, með vísan til þess að í viðauka kjarasamnings málsaðila sé viðmiðunartímabilið desember 2023 til desember 2024 tilgreint og jafnframt tekið fram að leiði „niðurstöður mælinga til breytinga á launatöflu“ taki „breytt launatafla gildi“ á tilgreindum tíma.
- 59 Önnur ákvæði innanhússtillögunnar, sem varð að kjarasamningum milli málsaðila 25. febrúar 2025, eða sjónarmið um jafnræði og sanngirni, geta heldur ekki leitt til þess að fallast beri viðurkenningarkröfu stefnanda. Verður í því sambandi að leggja áherslu á að stefnandi samþykkti umrædda innanhússtillögu ríkissáttasemjara með fyrrgreindum skilyrðum til greiðslu launatöflauka, sem tilgreind voru undir fyrirsögninni „Forsendur launatöflauka“, en þá lá fyrir að kjarasamningur hefði ekki verið samþykktur innan viðmiðunartímabilsins desember 2023 til desember 2024 og að ekki hefði komið til útgreiðslu kjarasamningsbundinnar hækkunar á þeim tíma.
- 60 Í þessu ljósi ber að sýkna stefndu af viðurkenningarkröfu stefnanda í málinu.
- 61 Eins og atvikum er háttað og með skírskotun til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, sbr. 69. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur, er rétt að hver málaðila beri sinn kostnað af rekstri máls þessa.

Dómsorð:

Stefndu, íslenska ríkið og Samband íslenskra sveitarfélaga, eru sýkn af kröfum stefnanda, Kennarasambands Íslands.

Málskostnaður milli aðila fellur niður.

Ásmundur Helgason

Björn L. Bergsson

Ragnheiður Bragadóttir

Karl. Ó Karlsson

Inga Björg Hjaltadóttir