

Ríkissáttasemjari  
Borgartúni 21  
105 Reykjavík.

Reykjavík, 7. febrúar 2023.

**Efni: Krafa um að skipaður ríkissáttasemjari víki sæti í máli nr. 7/2022**

## I

Vísað er til máls nr. 7/2022 og fyrri samskipta embættis ríkissáttasemjara og Eflingar stéttarfélags í tilefni af meðferð þess. Hinn 26. janúar 2023 lagði ríkissáttasemjari fram miðlunartillögu í málinu, með vísan til 27. gr. laga nr. 80/1983 um stéttarfélag og vinnudeilur. Samhliða tók embættið ákvörðun, með vísan til 3. mgr. 29. gr. sömu laga, um að atkvæðagreiðsla skyldi fara fram með nánar tilgreindum rafrænum hætti og standa frá kl. 12:00 laugardaginn 28. janúar 2023 – kl. 17:00 þriðjudaginn 31. janúar 2023.

Framangreindar ákvarðanir embættis ríkissáttasemjara voru kynntar Eflingu stéttarfélagi skriflega á skrifstofu embættis ríkissáttasemjara kl. 09:30 fimmtudaginn 26. janúar 2023. Þær voru teknar án nokkurs samráðs við Eflingu stéttarfélag og án þess að félagið hefði verið upplýst um það áður að til stæði af hálfu ríkissáttasemjara að leggja málið í þennan farveg. Enn síður var félaginu veittur kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við embættið af þessu tilefni áður en ákvarðanirnar voru teknar og birtar með framangreindum hætti.

Í miðlunartillögu ríkissáttasemjara, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 80/1983, kom eftirfarandi fram um forsendur ákvörðunarinnar:

„Kjarasamningur Eflingar stéttarfélags og Samtaka atvinnulífsins rann út 1. nóvember 2022.

Ágreiningur Eflingar og Samtaka atvinnulífsins er þess valdandi að félagsfólk Eflingar hefur ekki fengið launahækkanir á sama tíma og verðlag hefur hækkað mikið. Langflest annað launafólk á almennum vinnumarkaði hefur samþykkt samninga með yfirgnæfandi meirihluta og fengið launahækkanir í kjölfarið. Þannig hafa öll önnur félög í Starfsgreinasambandi Íslands samþykkt skammtíma kjarasamning með miklum meirihluta atkvæða félagsfólks.

# MAGNA

Þar sem hartnær þrjú mánuðir eru liðnir frá því að fyrri samningur rann út er mikið hagsmunamál fyrir félagi í Eflingu að fá afturvirkar hækkanir launa frá 1. nóvember 2022, eins og annað launafólk á almennum markaði. Nú þegar Efling hefur hafið atkvæðagreiðslu um verkföll hafa Samtök atvinnulífsins lýst því yfir að þau munu ekki samþykkja afturvirkar hækkanir í kjarasamningi komi til verkfalls.

Ríkissáttasemjari hefur heimild í lögum til að leggja fram miðlunartillögu til að höggva á þennan hnút. Tilgangur þessarar miðlunartillögu er að veita félagsfólki Eflingar og Samtökum atvinnulífsins val um að samþykkja samning með sömu launahækkunum og önnur aðildarfélög Starfsgreinasambands Íslands hafa samþykkt eftir viðræður við Samtök atvinnulífsins.

Ef miðlunartillagan verður samþykkt í atkvæðagreiðslu félagsfólks Eflingar og Samtaka atvinnulífsins þá koma til framkvæmda sömu launahækkanir og í samningi annarra félaga Starfsgreinasambandsins. Launahækkanirnar verða afturvirkar frá 1. nóvember 2022.“

Í ákvörðun ríkissáttasemjara um fyrirkomulag atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu embættisins, sbr. 3. mgr. 29. gr. laga nr. 80/1938, var þess krafist að Efling stéttarfélag skyldi afhenda fyrirtækinu Advania skrá yfir kennitölur og nöfn allra atkvæðisbærra félagsmanna og farið fram á að það yrði gert samdægurs fyrir kl. 16:00. Sú krafa var ítrekuð í öðru bréfi sama dag þar sem frestur til að verða við henni var framlengdur til kl. 20:00. Í þriðja bréfinu á tveimur dögum, sem barst Eflingu stéttarfélagi kl. 12:51 föstudaginn 27. janúar 2023, sagði aftur á móti eftirfarandi:

„Ákveðið var að fyrirkomulag atkvæðagreiðslunnar færi fram með þeim hætti að Advania, sem annast hefur slíkar rafrænar atkvæðagreiðslur, m.a. fyrir Eflingu stéttarfélag, yrði falið að annast framkvæmdina. Var því gert ráð fyrir því að Efling stéttarfélag bæri miðlunartillöguna undir sína félagsmenn. Með því fyrirkomulagi var því gert ráð fyrir því að Efling stéttarfélag væri ábyrgðaraðili að vinnslu persónuupplýsinganna í skilningi laga nr. 90/2018 og myndi sem slíkur gæta að því að öll vinnsla persónuupplýsinganna væri í samræmi við lög.

Aðkoma Advania að framkvæmdinni var því sem vinnsluaðili, fyrir hönd Eflingar stéttarfélags. Ekki var þannig ráðgert, með fyrirkomulaginu sem lýst var í fyrrgreindum bréfum dags. 26. janúar, að ríkissáttasemjari fengi sérstaklega afhentar umræddar persónuupplýsingar. Gerð vinnslusamnings við Advania eftir atvikum, ef slíkum samningi væri ekki þegar til að dreifa, væri því einnig á ábyrgð ábyrgðaraðila í samræmi við ákvæði laga nr. 90/2018, en Advania mun hafa séð um atkvæðagreiðslur af þessum toga fyrir félagið.“

# MAGNA

Þrátt fyrir framangreint barst Eflingu stéttarfélagi skömmu síðar sama dag fyrirfall frá Héraðsdómi Reykjavíkur vegna kröfu ríkissáttasemjara um afhendingu umræddra gagna með beinni aðför. Þar var þess krafist að gögnin yrðu afhent ríkissáttasemjara sjálfum og fullýrt að Efling stéttarfélag hefði með ólögætum hætti aftrað slíkri afhendingu, þrátt fyrir að embættið hefði sjálft í bréfi sama dag upplýst að engin krafa um slíka afhendingu hefði falist í bréfum þess til félagsins vegna málsins.

## II

Ákvarðanir ríkissáttasemjara um framlagningu miðlunartillögu á grundvelli 27. eða 28. gr. laga nr. 80/1938 og um fyrirkomulag atkvæðagreiðslu um slíka tillögu samkvæmt 29. gr. laganna eru án nokkurs vafa stjórnvaldsákvarðanir í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993, enda er um að ræða ákvarðanir sem teknar eru af hálfu stjórnvalds í skjóli opinbers valds þar sem kveðið er einhliða og með bindandi hætti á um skyldur einkaréttarlegra lögaðila í fyrirbyggjandi máli, sjá til hliðsjónar Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur – málsmeðferð, bls. 117-160.

Í kröfu ríkissáttasemjara um afhendingu gagna með beinni aðför er byggt á bindandi réttaráhrifum ákvörðunar embættisins 26. janúar 2023 um framlagningu miðlunartillögu, en þar segir m.a. orðrétt: „[ríkissáttasemjari] byggir á því að í samræmi við skýran áskilnað 2. mgr. 29. gr. laga nr. 80/1938, sé aðilum vinnudeilu skylt, þegar miðlunartillaga hefur verið lögð fram, að bera tillöguna undir atkvæði allra atkvæðisbærra aðila“. Er þannig ljóst að embættið hefur sjálft byggt á því að með ákvörðun þess um framlagningu miðlunartillögu í máli nr. 7/2022 hafi það með bindandi hætti kveðið á um skyldu Eflingar stéttarfélags til að bera tillöguna undir atkvæði við atkvæðagreiðslu.

Samkvæmt framanröktu fer um sérstakt hæfi ríkissáttasemjara og starfsmanna embættisins til meðferðar máls á grundvelli 27. gr. laga nr. 80/1938 samkvæmt hæfisreglum II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls ef fyrir hendi eru þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.

Ganga verður út frá því að ríkar kröfur séu gerðar til óhlutdrægni ríkissáttasemjara í ljósi þess hlutverks embættisins að annast sáttastörf í deilum milli aðila vinnumarkaðarins. Í samræmi við það er sérstaklega kveðið á um það almenna hæfisskilyrði ríkissáttasemjara í 1. mgr. 20. gr. laga nr. 80/1938 að afstaða hans sé slík að telja meggi hann óvilhallan í málum launafólks og atvinnurekenda.

Reglur um sérstakt hæfi eru m.a. reistar á því sjónarmiði að ekki sé nægilegt að huglæg afstaða starfsmanna stjórnsýslunnar sé þannig að ómálefnaleg sjónarmið hafi ekki áhrif á viljaafstöðu þeirra í reynd heldur verði jafnframt að gera þá kröfu að ekki sé réttmætt tilefni til þess frá hlutlægu sjónarmiði að draga óhlutdrægni þeirra í efa.

## III

Meðferð ríkissáttasemjara á máli nr. 7/2022 og efni þeirrar miðlunartillögu sem embættið lagði fram í málinu 26. janúar 2023 veitir skýrt tilefni til að draga í óhlutdrægni skipaðs ríkissáttasemjara í efa.

*Í fyrsta lagi* bárust Eflingu stéttarfélagi engar upplýsingar um málið fyrr en með frásögn utanaðkomandi aðila síðdegis 25. janúar 2023 þar sem fram kom að skipaður ríkissáttasemjari hefði látið þau orð falla á kaffistofu embættisins í Borgartúni 21 að hann ásamt Samtökum atvinnulífsins væru langt komin með að semja miðlunartillögu í vinnudeilu samtakanna við Eflingu stéttarfélag sem kynnt yrði fljótlega. Þegar formaður samninganefndar Eflingar stéttarfélags hafði samband við skipaðan ríkissáttasemjara í beinu framhaldi færðist hann undan því að svara spurningum afdráttarlaust og boðaði þess í stað til fundar morguninn eftir án þess að upplýsa nánar um fundarefnið.

*Í öðru lagi* kynnti skipaður ríkissáttasemjari Eflingu stéttarfélagi fullbúna, frágengna og undirritaða miðlunartillögu ásamt ákvörðun um fyrirkomulag kosningar um hana strax í upphafi fundarins að morgni 26. janúar 2023 án þess að hafa á því tímamarki haft nokkuð samráð við félagið. Þvert á móti hafði skipaður ríkissáttasemjari svo seint sem síðdegis daginn áður neitað að svara spurningum formanns samninganefndar Eflingar um málið og þannig gagnert haldið leyndum upplýsingum um fyrirhugaða miðlunartillögu sem ljóst er að undirbúningur við var þá langt kominn. Þetta var í brýnni andstöðu við lögskipaða samráðsskyldu embættisins og áratugalanga stjórnarsýsluframkvæmd.

*Í þriðja lagi* tók skipaður ríkissáttasemjari bæði með forsendum og efni miðlunartillögunnar eindregna afstöðu með Samtökum atvinnulífsins, gagnaðila Eflingar stéttarfélags, en tillagan var bæði sama efnis og tilboð samtakanna og studd sömu rökum. Til að undirstrika hlutdrægni tillögunnar má benda á að ein meginforsenda hennar var sú hótun Samtaka atvinnulífsins að ekki yrði samið um afturvirkar launahækkanir kæmi til verkfalls. Virðist tillagan einkum hafa haft það markmið að koma í veg fyrir verkfall og þar með að þessi hótun kæmi ekki til framkvæmda. Ekki virðist hafa hvarflað að skipuðum ríkissáttasemjara að unnt væri með miðlunartillögu að víkja frá samningsafstöðu annars deiluaðilans, t.d. með því að kveða á um afturvirkni í tillögu sem lögð yrði fram eftir að verkfall væri skolið á.

*Í fjórða lagi*, og tengt síðastgreindu atriði, tímasetti skipaður ríkissáttasemjari framlagningu miðlunartillögunnar og kosninga um hana þannig að tillagan var kynnt meðan kosningar um verkfallsboðun hjá Eflingu stéttarfélagi voru yfirstandandi og kosningar ákveðnar þannig að niðurstaða þeirra lægi fyrir áður en verkfallið, ef það yrði samþykkt, hæfist. Allt var þetta gert með fordæmalausum flýti og án nokkurs samráðs við Eflingu stéttarfélag.

*Í fimmta lagi* veitti skipaður ríkissáttasemjari Eflingu stéttarfélagi vægast sagt misvísandi fyrir mæli/tilmæli um afhendingu kjörskrár í tengslum við fyrirhugaða kosningu um miðlunartillöguna. Þannig fyrirskipaði ríkissáttasemjari afhendingu kjörskrárinnar í tvígang hinn 26. janúar 2023 án þess að geta þess að í þeim fyrirskipunum hefðu einungis falist óbíndandi tilmæli um afhendingu gagna til eigin vinnsluaðila Eflingar stéttarfélags. Samhliða þeirri skýringu, sem barst næsta dag, höfðu skipaður ríkissáttasemjari síðan dómssmál gegn Eflingu stéttarfélagi þar sem hann bar félagið þungum sökum um lögbrot og krafðist afhendingar á gögnum sem hann að eigin sögn hafði þá aldrei gert kröfu um að fá afhent. Málshöfðun ríkissáttasemjara er eftir því sem næst verður komist fordæmalaus með öllu.

*Í sjötta lagi* hefur skipaður ríkissáttasemjari haft frumkvæði að því, án nokkurs samráðs við Eflingu stéttarfélag, að kynna efni miðlunartillögu sinnar opinberlega. Við framsetningu þessarar kynningar hefur, líkt og við á um efni miðlunartillögunnar, ekkert tillit verið tekið til þess sem félagsmenn Eflingar stéttarfélags færi á mis við með samþykki tillögunnar ef miðað væri við samningsmarkmið félagsins. Þvert á móti hefur kynningin miðast alfarið við samningsmarkmið Samtaka atvinnulífsins og raunar erfitt að sjá nokkurn mun á kynningu skipaðs ríkissáttasemjara og áróðri Samtaka atvinnulífsins.

*Í sjöunda lagi* hefur skipaður ríkissáttasemjari sjálfur haft frumkvæði að fjölmiðlaumfjöllun um málið. Meðal annars sent fjölmiðlum tilkynningu um blaðamannafund sem hefjast myndi kl. 11, fimmtudaginn 26. janúar 2023, áður en fundur með Eflingu hófst kl. 9:30 um miðlunartillögu sem hann átti þá eftir að kynna fyrir aðilum, í það minnsta fyrir Eflingu stéttarfélagi. Þrátt fyrir þetta verður ekki séð að skipaður ríkissáttasemjari hafi haft frumkvæði að því að kynna almenningi framanræktar staðreyndir málsins. Þvert á móti hefur skipaður ríkissáttasemjari tekið eindregna afstöðu gegn Eflingu stéttarfélagi í fjölmiðlum og ítrekað lýst því yfir að framganga félagsins sé ólögæt.

*Í áttunda lagi* lýsti skipaður ríkissáttasemjari því yfir í gær, eftir uppkvaðningu úrskurðar héraðsdóms, að hann ætli sér ekki að bíða eftir endanlegum dómi um meintan rétt sinn til gagna. Þess í stað krefst skipaður ríkissáttasemjari afhendingar viðkvæmra persónuupplýsinga um rúmlega tuttugu þúsund félagsmenn Eflingar á grundvelli úrskurðar undirréttar þrátt fyrir að málið sé í kærufæri. Slík harkaleg framganga skipaðs ríkissáttasemjara lýsir ásetningi til þess að koma í veg fyrir réttláta málsmeðferð Eflingar.

Fleiri atriði mætti nefna varðandi stjórnslu og framgöngu skipaðs ríkissáttasemjara sem veitt getur Eflingu stéttarfélag tilefni til að efast um óhlutdrægni hans í málinu, s.s. þá staðreynd að ríkissáttasemjari hefur neitað að verða við ítrekuðum beiðnum félagsins um afhendingu gagna málsins og ekki upplýst félagið um nöfn þeirra

sjálfstætt starfandi sérfræðinga sem að sögn embættisins hafa veitt því ráðgjöf vegna málsins.

Ítrekað skal að mælikvarði 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 er hlutlægur og almennur og hvorki miðaður við huglæga afstöðu skipaðs ríkissáttasemjara né fyrirsvarsmanna Eflingar stéttarfélags heldur við það sem almennt má ætla um traust borgara í sömu stöðu og Efling stéttarfélag í þessu máli til stjórnvalds sem hagað hefur málum og gengið fram með þeim hætti sem skipaður ríkissáttasemjari hefur gert í þessu máli samkvæmt öllu framansögðu. Þegar þessum mælikvarða er beitt á staðreyndir málsins má ljóst vera að enginn grundvöllur er fyrir trausti borgara í þessari stöðu á stjórnvaldi sem þannig hefur haldið á málum. Borgari í þessari stöðu hefur því ástæðu til að draga óhlutdrægni stjórnvaldsins, í þessu tilviki skipaðs ríkissáttasemjara, í efa með réttu.

Hverjar svosem skýringar á framanrakinni framgöngu skipaðs ríkissáttasemjara í þessu máli reynast að lokum vera uppfyllir hann samkvæmt framansögðu ekki hæfisskilyrði 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 til meðferðar málsins.

Síðast en ekki síst hefur allt framangreint leitt til þess að framlagning miðlunartillögunnar og háttsemi skipaðs ríkissáttasemjara í tengslum við hana er orðin að miðpunkti kjaradeilunnar. Af þeim sökum er skipaður ríkissáttasemjari í raun orðinn að aðila máls eða í það minnsta fyrirsvarsmáður aðila, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga. Því til frekari stuðnings er rétt að minna á áður nefnt dómsmál þar sem ríkissáttasemjari er sóknaraðili en gagnaðili hans er Efling stéttarfélag. Eins og áður segir hefur skipaður ríkissáttasemjari gengið fram af mikilli hörku gagnvart Eflingu í málinu.

Teljist staða skipaðs ríkissáttasemjara ekki falla undir 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. má engu að síður vera augljóst að skipaður ríkissáttasemjari hefur sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins. Er skipaður ríkissáttasemjari þannig kominn í þá stöðu að honum er ómögulegt að miðla málum sem hlutlaus aðili.

Með vísan til alls framangreinds og 4. gr. sömu laga er gerð sú krafa að skipaður ríkissáttasemjari, Aðalsteinn Leifsson, víki sæti sem ríkissáttasemjari í máli nr. 7/2022 og skipaður verði staðgengill hans til að fara með málið.

Til að fyrirbyggja ágreining um gildissvið stjórnslulaga nr. 37/1993 skal að síðustu minnt á að 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 er reist á óskráðri reglu um sérstakt hæfi starfsmanna ríkisins sem hefur víðtækara gildissvið en stjórnslulög. Sú afstaða ríkissáttasemjara sem áður hefur komið fram, að vísu án rökstuðnings, að stjórnslulög nr. 37/1993 eigi ekki við í málinu hefur því enga þýðingu fyrir viðbrögð við framangreindri kröfu, enda ber í því tilviki að leysa úr henni á grundvelli hinnar óskráðu reglu.

MAGNA

Virðingarfyllst,  
f.h. Eflingar stéttarfélags

A handwritten signature in blue ink, reading "Daniel I. Ágústsson", written over a horizontal line.

Daniel Isebarn Ágústsson lögmaður