Reykjavík, 17. febrúar 2021

**Efni: Umsögn um frumvarpsdrög til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003**

Í c-lið 4. gr. frumvarpsdraga til laga um breytingu á raforkulögum segir að gera skuli þá breytingu á 8. gr. laganna, að 6. mgr. skuli orðast svo: „Stjórnarmenn og þeir starfsmenn flutningsfyrirtækisins sem samkvæmt sérstöku áhættumati þess gegna störfum sem nauðsynleg eru til að tryggja truflunarlausan rekstur flutningskerfisins mega hvorki fara í verkfall né taka þátt í verkfallsboðun. Áhættumat skal endurskoðað reglulega og vera staðfest af Orkustofnun.“

Í greinargerð með frumvarpsdrögum segir um ákvæðið að starfsemi flutningsfyrirtækisins sé tengd þjóðaröryggi og almannaheill. Í ljósi þessa hlutverks félagsins á raforkumarkaði hafi þótt mikilvægt að ekki yrðu truflanir á starfsemi þess þrátt fyrir rekstrarform. Lagt sé til að stjórnarmenn félagsins og þeir starfsmenn sem samkvæmt sérstöku áhættumati gegni störfum sem séu nauðsynleg til að tryggja truflunarlausan rekstur flutningskerfisins megi hvorki fara í verkfall né taka þátt í verkfallsboðun. Flutningsfyrirtækinu er gert að leiða í ljós hvaða starfsmenn eigi þar undir, með því að láta gera sérstakt áhættumat á störfum. Á grundvelli niðurstöðu þess skuli í ráðningarsamningum kveðið á um bann við verkföllum og verkfallsboðun starfsmanna sem sinni slíkum störfum.

Samkvæmt framangreindu stendur því til að tilteknir starfsmenn Landsnets, sem er fyrirtæki á almennum vinnumarkaði, verði í ráðningarsamningum sínum sviptir stjórnarskrárvörðum verkfallsrétti. Matið á því hvaða starfsmenn skuli sviptir þessum rétti er í höndum vinnuveitanda, í gegnum svokallað áhættumat á störfum.

Í greinargerð er vísað til Hrd. 167/2002 í máli ASÍ gegn SA og íslenska ríkinu, og fullyrt að 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar verði ekki talin fela í sér skilyrðislausa vernd verkfallsréttar stéttarfélaga. Hins vegar verði að líta svo á að beitingu réttarins megi aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og í 2. mgr. 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, MSE.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur túlkað ákvæði 11. gr. Mannréttindasáttmálans svo, að verkfallsrétturinn sé hornsteinn félagafrelsisins (sjá dóm MDE í máli nr. 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen gegn Tyrklandi, mgr. 24). Verkfallsrétturinn verður því ekki skertur nema gætt sé að sömu viðmiðum og koma fram í 11. gr. MSE.

Í 2. mgr. 11. gr. MSE, sbr. 11. gr. l. nr. 62/1994, segir að funda- og félagafrelsi manna verði ekki háð öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæli fyrir um og nauðsyn beri til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. Ákvæði greinarinnar skal þó ekki vera því til fyrirstöðu að löglegar takmarkanir verði settar við því að liðsmenn hers og lögreglu eða stjórnarstarfsmenn beiti þessum rétti. Samkvæmt ákvæðinu er því um tvenns konar hömlur sem er heimilt að setja á funda- og félagafrelsið. Lögmæltar hömlur sem nauðsyn ber til hverju sinni og hömlur á aðgerðir hermanna, lögreglu og stjórnarstarfsmanna.

Starfsmenn Landsnets falla augljóslega ekki í síðari flokkinn, þar sem þeir eru starfsmenn á almennum vinnumarkaði. Þeir eru því í ólíkri stöðu og starfsmenn Landhelgisgæslunnar og lögregluþjónar, sbr. 31. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 22. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006. Tilvísun til umræddra laga á því ekki allskostar við í málinu, nema að vissulega er þar um að ræða dæmi um lagaákvæði þar sem verkfallsréttur tiltekinna starfsmanna er skertur.

Því getur aðeins komið til skoðunar hvort lög sem takmarki verkfallsrétt starfsmanna Landsnets séu nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi til að gæta þjóðaröryggis eða almannaheilla, til að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi.

Þá vaknar spurningin hvort löggjafinn geti með framvirkum hætti svipt tiltekna starfsmenn á almennum vinnumarkaði réttinum til að beita verkfallsrétti sínum eða taka þátt í verkfallsboðun án þess að það liggi fyrir mat á þeim hagsmunum sem eru undir hverju sinni. MDE gerir kröfur um að takmarkanir á verkfallsrétti fari aðeins fram að undangengnu slíku mati, sbr. dóm MDE í máli nr. 34503/97, Demir og Baykara gegn Tyrklandi, mgr. 119.

Aðstæður hér eru ósambærilegar þeim sem voru uppi í Hrd. 167/2002, að því leytinu til að þar var um lög sem voru sett eftir að verkfall hafði staðið í 44 daga. Af hálfu stefnda íslenska ríkisins var því haldið fram fyrir héraðsdómi að íslensk stjórnvöld og löggjafinn hafi metið ástandið svo að verkföll og verkbönn sjómanna og útgerða væru farin að skaða íslenskt efnahagslíf á þann hátt að ekki yrði við unað. Gríðarlegir almannahagsmunir hafi verið í húfi og litlar líkur til þess að samningsaðilar semdu um kjaramál sín. Í nýrri dómi Hæstaréttar frá 13. ágúst 2015 í máli nr. 467/2015 var sömuleiðis byggt á því að lög, sem takmörkuðu verkfallsrétt, hafi aðeins verið sett að undangengnu mati á áhrifum verkfallsaðgerða á almannaheill. Í dómi Hæstaréttar er vikið að þessu mati í löngu máli. Það mál fór fyrir Mannréttindadómstól Evrópu, sem komst að því að með þessu hefði fullnægjandi mat á aðstæðum, og nauðsyn lagasetningar sem skerti verkfallsréttinn, farið fram, sbr. dóm MDE í máli nr. 2451/16, mgr. 15.

Í þeim tillögum, sem hér eru til umræðu, liggur fyrir að ekkert sértækt hagsmunamat fer fram áður en verkfallsréttur starfsmanna á almennum vinnumarkaði er takmarkaður. Hins vegar stendur til að þeir tilteknir starfsmenn verði sviptir verkfallsrétti sínum með ákvæði í ráðningarsamningi og á grundvelli almenns áhættumats sem vinnuveitandi framkvæmir. Slíkt áhættumat getur ekki snúist um hættuna sem fylgir fyrirhuguðum verkfallsaðgerðum hverju sinni, heldur aðeins um inntak tiltekinna starfa á almennum vinnumarkaði. Það verður því aldrei fullnægjandi mat á aðstæðum eða nauðsyn löggjafar, heldur aðeins mat á takmörkuðum þáttum í stærra heildarsamhengi. Hér er vert að benda á að einstakar verkfallsaðgerðir þurfa ekki endilega að hafa teljandi áhrif á starfrækslu öruggs raforkukerfis, enda stéttarfélögum í sjálfvald sett hvernig þau haga sínum verkfallsaðgerðum. Það er ljóst að starfsmenn geta gripið til ýmissa aðgerða í nafni kjarabaráttu, sem hafa engin áhrif á öryggi raforkukerfis.

Með því að taka alfarið fyrir verkfallsrétt starfsmanna, hvernig svo sem aðgerðir þeirra kynnu að vera, í ráðningarsamningum er gengið langt fram úr því meðalhófsmati sem Mannréttindadómstóll Evrópu hefur lagt áherslu á í dómaframkvæmd sinni. Svo viðurhlutamikil takmörkun á verkfallsrétti starsfmanna á almennum vinnumarkaði fær ekki staðist 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 11. gr. laga nr. 62/1994.

Þá vekur sérstaka athygli að hvergi í frumvarpsdrögum er vikið að nokkurs konar umbun fyrir þá starfsmenn, sem lagt er til að séu sviptir verkfallsrétti með ráðningarsamningum. Ef löggjafinn ætlar á annað borð að skipta sér að ráðningarkjörum einstakra starfsmanna á almennum vinnumarkaði er rétt að hann mæli þá jafnframt fyrir um sérstakar kjarabætur til handa þeim starfsmönnum, sem komi fyrir umrætt réttindaafsal. Fyrst löggjafinn telur tilefni til að tryggja örugga starfsemi flutningsfyrirtækis fyrir vinnudeilum, er rétt að hann leggi hönd á plóg til að forða slíkum vinnudeilum með kjarabótum til handa umræddum starfsmönnum.

Virðingarfyllst,

Lára V. Júlíusdóttir hrl.

Halldór Kr. Þorsteinsson hdl. LL.M.

Lögmönnum Laugavegi 3