

Félagsmálanefnd Alþingis  
Alþingi  
150 Reykjavík

## Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um stéttarfélög og vinnudeilur og lögum um sáttastörf í vinnudeilum

### I.

---

Með bréfi dags. 27. mars 1996 óskar Félagsmálanefnd Alþingis eftir umsögn Bandalags háskólamanna um frumvarp til laga um um breytingar á lögum nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur og lögum nr. 33/1978 um sáttastörf í vinnudeilum sem felld verði inn í breytt lög um stéttarfélög og vinnudeilur, 415. mál, og veitir bandalaginu frest til 17. apríl að tjá sig um málið.

### II. Um einstakar greinar frumvarpsins

---

#### Um 1. gr.: Breyting á grunngerð stéttarfélaganna á almennum vinnumarkaði:

- **Lög:** Fjallað er um grunngerð stéttarfélaganna í 2. gr. l. nr. 80/1938. Þar er gert ráð fyrir að stéttarfélag sé bundið við "hlutaðeigandi starfsgrein" og taki til a.m.k. eins sveitarfélags.
- **Frumvarp:** Með frumvarpinu er fellt brott "hlutaðeigandi starfsgrein". Þess í stað er tekin upp sérstök lögverndun á *vinnustaðafélögum*, skv. 3. mgr. 1. gr. frv., sem er skilgreint þannig að starfsmenn fyrirtækis þar sem að jafnaði starfa a.m.k. 250 manns geti stofnað stéttarfélag ef a.m.k. 3/4 starfsmanna teljast til félagsmanna þess.
- **Áhrif:**
  - 1) Í fyrsta lagi gengur frumvarpið þvert á *forgangsréttarákvæði* sem stéttarfélögin og félög vinnuveitenda hafa komið sér saman um en þessi ákvæði mynda grunninn að því frjálsa samningskerfi sem gilt hefur á íslenskum vinnumarkaði um áratugi. Ríkisstjórnin virðir með frumvarpi sínu að vettugi niðurstöðu frjálsra samninga á milli aðila kjara-samninga.
  - 2) Í öðru lagi felur frumvarpið að þessu leyti í sér afskipti ríkisvalds af innri málefnum stéttarfélaganna og hvernig þau skipuleggja starfsemi sína. Það stríðir í sjálfu sér gegn ákvæðum 87. samþykktar Alþjóðavinnuárástofnunarinnar, en Ísland hefur staðfest hana. Í samþykktinni eru slík afskipti bönnuð með beinum hætti.

3) Í þriðja lagi eru lagaákvæði um tiltekinn lágmarksfjölda til að stofna stéttarfélag talin stríða gegn ákvæðum 87. samþykktar Alþjóðavinnuárástofnunarinnar. Frumvarpið virðist að þessu leyti *kórdæmi* um það sem ekki má skv. ofangreindri samþykkt. Þessi tvö síðasttöldu atriði hljóta kalla á enn meiri athygli Alþjóðavinnuárástofnunarinnar en hingað til en meintur tilgangur með frumvarpinu er einmitt að draga úr þessari athygli.

4) Í fjórða lagi felur frumvarpið ekki í sér neina hliðstæða breytingu á samningssviði fyrirtækja (vinnuveitenda) þannig að óhaggað stæði að viðsemjandi vinnustaðafélags yrði framkvæmdastjórn Vinnuveitendasamband Íslands ef fyrirtækið ætti aðild að því en ekki fyrirtækið sjálft. Algert ósamræmi ríkir þannig í frumvarpinu að þessu leyti. Frumvarpið myndi ef samþykkt yrði leiða til margs konar samskiptavanda á vinnumarkaði vegna þess að það gengur þvert á umsamið samskiptamynstur *aðila vinnumarkaðarins*. Þannig stefnir frumvarpið samskiptum á vinnumarkaði í meiri vanda í stað þess að leysa meintan vanda í samskiptum á vinnumarkaði.

## Um 2. gr.: Breyting á samningsumboði samningamanna stéttarfélaga:

- **Lög:** Gildandi lög fela ekki í sér fyriræmi um það hvert sé samningsumboð eða starfshættir samningamanna stéttarfélaga.
- **Frumvarp:** Með frumvarpinu er samningamönnum stéttarfélaga veitt viðtækt umboð til samningsgerðar fyrir hönd félagsmanna. Gert er ráð fyrir því að samningamenn geti sett fram kröfur, tekið þátt í viðræðum og undirritað kjarasamning sem er bindandi nema að hann sé felldur með meirihluta atkvæða í leynilegri atkvæðagreiðslu sem fimmtungur atkvæðisbærra tekur þátt í innan 4 vikna frá undirritun. Ef kjarasamningur tekur aðeins til hluta félagsmanna eða starfsmanna fyrirtækis má ákveða í honum að aðeins þeir sem undir hann heyra séu atkvæðisbærir um hann og gildir þá að hann telst samþykktur nema að hann sé felldur af meirihluta greiddra atkvæða og a.m.k. þriðjungi atkvæðisbærra félagsmanna.
- **Áhrif:**
  - 1) Í fyrsta lagi felur frumvarpið að þessu leyti í sér bein afskipti ríkisvalds af innri málefnum stéttarfélaganna og hvernig þau skipuleggja starfsemi sína. Það stríðir gegn ákvæðum 87. samþykktar Alþjóðavinnuárástofnunarinnar sem Ísland er aðili að.
  - 2) Í öðru lagi stríðir einnig gegn 87. samþykkt Alþjóðavinnuárástofnunarinnar að gera kröfu um það að tiltekinn fjöldi félagsmanna taki þátt í atkvæðagreiðslu um kjarasamning ella teljist hann samþykktur. Þetta eru bein lagaboð um innri málefni stéttarfélags.
  - 3) Í þriðja lagi myndi ofangreint ákvæði frumvarps stríða gegn meintum tilgangi frumvarpsins í heild að auka áhrif einstakra félagsmanna með því að færa vald til samninganefnda að gera fullburða kjarasamning sem gæti orðið bindandi fyrir félagsmenn án þess að þeir hafi greitt um hann atkvæði. Samninganefnd gæti reynt að "*koma samningi í gegn*" með því að halda ekki atkvæðagreiðslu innan tilskilinna tímamarka o. sv. frv. Þessi grein gæti því stefnt *lýðræðinu* innan stéttarfélaganna í bráða hættu, sem stríðir gegn einum helsta tilgangi frumvarpsins.
  - 4) Í fjórða lagi stenst varla að gera slíkar kröfur um beina þátttöku einstakra félagsmanna stéttarfélagsins án þess að gera í nafni jafnréttis hliðstæðar kröfur um beina aðild eigenda fyrirtækjanna (hluthafanna) að sömu ákvarðanatöku með sömu skilyrðum.

## Um 3. gr.: Ábyrgð á samningsrofum:

- **Frumvarp:** Í þessari grein er ábyrgð einstaklinga utan stéttarfélaga á samningsrofum gerð sambærileg við það sem gildir um stéttarfélög og félagsmenn þeirra.

## Um 4.- 5. gr.: Ákvörðun um boðun vinnustöðvunar:

- **Lög:** Ákvörðun um vinnustöðvun er í dag tekin skv. 15. gr. l. nr. 80/1938 í almennri leynilegri atkvæðagreiðslu, eða af samninganefnd/stjórn stéttarfélags skv umboði eftir almenna leynilega atkvæðagreiðslu, eða af trúnaðarmannaráði með a.m.k. 3/4 atkvæða.
- **Frumvarp:** Boðun verkfalls verði aðeins ákveðin í almennri, leynilegri atkvæðagreiðslu með þáttöku a.m.k. fimmtungs atkvæðisbærra félagsmanna og samþykki meirihluta þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni. Boðun verkfalls má þó einnig ákveða í almennri leynilegri póstatkvæðagreiðslu og ræður þá atkvæðavægi meirihluta þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni. Ef boðun verkfalls á aðeins að taka til hluta félagsmanna er heimilt að láta atkvæðagreiðslu um vinnustöðvunina aðeins taka til þeirra sem hún tekur til og verður þá a.m.k. helmingur atkvæðisbærra að taka þátt í atkvæðagreiðslunni og meirihluti þeirra að samþykkja hana. Réttur félagsmanna til að veita stjórn, trúnaðarmannaráði eða samninganefnd umboð til ákvörðunar um verkfallsboðun verður felldur niður. Verkfallsboðun telst aðeins gild ef kröfur hafa verið kynntar viðsemjanda, gerðar hafa verið a.m.k. tilraunir til samningaviðræðna um kröfurnar og notið milligöngu sáttasemjara. Samninganefnd eða til þess bærur aðila er veitt heimild til að aflýsa boðaðri vinnustöðvun eða fresta boðaðri vinnustöðvun einu sinni eða oftari um allt að 14 sólarhringa án samþykkis gagnaðila enda sé það gert með a.m.k. sólarhrings fyrirvara.
- **Áhrif:**
  - 1) Í fyrsta lagi felur þetta í sér lagaboð um afskipti af innri málefnum stéttarfélaga um það hvernig þau standa að ákvörðun um boðun verkfalls sem er órökstutt og ónauðsynlegt og felur þessi breyting í sér að gengið er á réttarstöðu stéttarfélaga skv. 87. samþykkt Alþjóðavinnuáráðastofnunarinnar.
  - 2) Í öðru lagi stríðir þessi tillaga gegn 98. samþykkt Alþjóðavinnuáráðastofnunarinnar um frjálsan samningsrétt.
  - 3) Í þriðja lagi þýðir þessi grein frumvarpsins að réttur félagsmanna til að framselja ákvörðun til stjórnar, trúnaðarmannaráðs eða samninganefndar um hvort og þá hvenær skuli farið í verkfall er afgangurinn með lagaboði. Einnig þetta virðast vera órökstudd og ónauðsynleg afskipti af innri málefnum stéttarfélags. Ósamræmis gætir þarna því slíkt framsal á ákvörðunarrétti er heimilað til að fresta beinni ákvörðun félagsmanna um boðun verkfalls, sem er þá í raun *ólýðræðisleg* athöfn.
  - 4) Í fjórða lagi er ástæða til að veita því athygli að engin hliðstæð kvöð er lögð á vinnuveitendur, þ.e. ákvörðun um vinnustöðvun (þ.e. verkþann), er ekki tekin í beinni atkvæðagreiðslu allra eigenda (hluthafa) hlutaðeigandi fyrirtækja heldur er gert ráð fyrir að réttur til ákvörðunar sé aðeins tekinn af fulltrúum eigenda, stjórnendum fyrirtækjanna á vettvangi félags vinnuveitenda. Kröfunni um *lýðræðislega ákvörðunartöku* er þess vegna aðeins beint gegn félagsmönnum stéttarfélaga en ekki vinnuveitendum, hinum raunverulegu eigendum fyrirtækjanna.
  - 5) Í fimmta lagi vaknar því sú spurning hvort frumvarpið stenst þá jafnræðisreglu sem víða er að finna í stjórnarskránni.
  - 6) Í sjötta lagi má taka undir með höfundum frumvarps að það feli að þessu leyti í sér skerðingu á samningsrétti á almennum vinnumarkaði sem á sér vissa fyrirmynd í lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna en í þeirri fyrirmynd er þó engin réttlætning heldur þvert á móti víti til varnaðar. Um það vitna átökin undanfarin ár milli stéttarfélaga opinberra starfsmanna og vinnuveitenda þeirra. Má ætla í ljósi þeirrar reynslu að verkföll gætu bæði orðið langvinnari og víðtækari í framtíðinni en verið hefur um árabíl á almennum vinnumarkaði.

#### Um 6. gr. d.-e. liður: Viðræðuáætlun:

- **Frumvarp:** Vinnuveitendur og stéttarfélög eða samtök þeirra skv. umboði skulu gera áætlun um viðræðuferil a.m.k. 10 vikum fyrir lok samningstímabils og kynna sáttasemjara áætlun sína. Ef samningsaðilar ná ekki saman um viðræðuáætlun skal sáttasemjara

semjari gefa út viðræðuáætlun milli aðila m.t.t. annarra viðræðuáætlana sem fyrir liggja í síðasta lagi 8 vikum fyrir lok samningstímabils. Aðilar geta kallað til sáttasemjara hvenær sem er eftir útgáfu viðræðuáætlunar og hann tekur við stjórn viðræðna ef og þegar það hefur verið ákveðið í viðræðuáætlun.

• **Áhrif:**

1) Í fyrsta lagi felur skyldan að gera viðræðuáætlun ekki aðeins í sér afskipti af innri málefnum stéttarfélags, sbr. 87. samþykkt Alþjóðavinnuáætlunarinnar, heldur einnig bein afskipti af samningsrétti og beitingu hans.

2) Í öðru lagi stríðir þessi formbinding á samningaviðræðum gegn 98. samþykkt Alþjóðavinnuáætlunarinnar.

3) Í þriðja lagi fær sáttasemjari heimildir til að þvinga fram tiltekna niðurstöðu sem sviptir stéttarfélagið í raun samningsrétti um viðræðuáætlun. Það stríðir einnig gegn 98. samþykkt Alþjóðavinnuáætlunarinnar og báðar þessar greinar hljóta að stríða gegn efni og inntaki 74. gr. stjórnarskrárinnar (*félagafrelsi*) og 65. gr. hennar (*jafnræðisreglan*).

**Um 6. gr. i.-k. liður: Miðlunartillaga:**

- **Lög:** Ef sáttatilaunir mistakst má sáttasemjari skv. 9. gr. l. nr. 33/1978 leggja fram miðlunartillögu fyrir félög eða sambönd. Samráð um innihald tillagna. Ef fleiri en eitt félag eða samband eru sameiginlega í deilu má leggja fram eina miðlunartillögu og sameiginlega talið og ræður afl atkvæða. Atkvæðagreiðsla skal vera skrifleg og leynileg.

- **Frumvarp:** Sáttasemjari fær heimild til að leggja fram miðlunartillögu til samtímalausnar kjaradeilum ef (1) viðræður hafa átt sér stað um framlagðar kröfur eða tilraun gerð þar um skv. viðræðuáætlun, (2) og viðræðutíma skv. viðræðuáætlun er lokið, (3) og sáttasemjari telji eftir fundi með aðilum vonlaust að ná samningi, (4) og að kjarasamningar hafi verið lausir um tíma, og (5) að aðilum hafi gefist kostur á að koma athugasemdum sínum til sáttasemjara eftir að þeir vissu að hann ætlaði að leggja fram miðlunartillögu. Sameiginlegt atkvæðamagn ræður úrslitum um miðlunartillögu. Þó skulu atkvæði talin sér hjá starfsmönnum á almennum markaði og opinberum starfsmönnum. Miðlunartillögu má láta ná til allra með lausa samninga eða aðeins tiltekkinna samningsviða, félagsdeilda eða fyrirtækja, óháð stéttarfélögum, samböndum eða samtökum. Samningsaðilum er heimilt í viðræðuáætlun að takmarka rétt sáttasemjara til að tengja framlengingu á kjarasamningi við aðra samninga á óskyldum sviðum með sameiginlegri atkvæðagreiðslu um miðlunartillögu. Og samningsaðilum er heimilt að kynna félagsmönnum efni miðlunartillögu! Miðlunartillaga sáttasemjara skal borin undir atkvæði allra atkvæðisbærra aðila. Ef atkvæðagreiðsla fer fram innan og utan kjörfundar skal það gert í samráði samningsaðila og sáttasemjara og standa tiltekin tíma. Ef atkvæðagreiðsla fer fram með almennri leynilegri atkvæðagreiðslu skal henni lokið innan fyrirfram ákveðins tíma. Sáttasemjari getur að viðhöfðu samráði við aðila gefið fyrirframlagi um hvernig atkvæðagreiðsla skal fara fram. Talning atkvæða fer fram undir stjórn sáttasemjara. Miðlunartillaga telst felld ef meirihluti atkvæða og þá a.m.k. þriðjungur atkvæðisbærra aðila greiðir atkvæði gegn henni.

• **Áhrif:**

1) Í fyrsta lagi gengur lögbundinn réttur sáttasemjara til beinna afskipta af kjaradeilu gegn meginhugmyndum um frjálstan samningsrétt og félagafrelsi, sbr. áður nefnd ákvæði stjórnarskrár og alþjóðlegra skuldbindinga og ber því að takmarka þennan rétt sem allra mest enda verður með því einu móti tryggt að launamenn og vinnuveitendur beri sjálfir fulla ábyrgð á gerðum sínum.

2) Í öðru lagi felur ákvæðið um afgreiðslu á miðlunartillögu í sér alvarleg afskipti af innri málefnum félaga sem engin haldbær rök eru fyrir og stríða þessi áform gegn 87. samþykkt Alþjóðavinnuáætlunarinnar. Hér er vísað til ákvæða um leynilega atkvæðagreiðslu, ákveðið lágmarkspáttökulutfall félagsmanna og að atkvæðagreiðsla fari fram undir stjórn aðila utan félagsins, þ.e. sáttasemjara.

3) Í þriðja lagi mun þessi breyting draga úr lýðræðislegri ákvarðanatöku í stéttarfélögunum, annars vegar vegna þess að minnihluti félagsmanna getur í atkvæðagreiðslu fengið kjarasamning samþykktan gegn atkvæðum meirihluta og hins vegar vegna þess að félagsmenn í einu félagi, sem allir eru gegn samþykkt kjarasamnings, geti eigi að síður orðið að lúta þeirri ákvörðun vegna samþykktar félagsmanna annarra stéttarfélaga eða vegna hjásetu þeirra. Þetta fyrirkomulag stríðir gegn öllum hugmyndum um félagafrelsi og frjálsan samningsrétt og er algerlega óásættanlegt.

4) Í fjórða lagi eru alls ekki gerðar hliðstæðar kröfur til atkvæðagreiðslu af hálfu vinnuveitenda, þ.e. kröfur um beina þátttöku eigenda (hlutafjár) í ákvörðun um miðlunartillögu. Jafnræðisreglu stjórnarskrár er því ekki gætt í þessu tilliti.

### III. Afstaða Bandalags háskólamanna

---

Bandalag háskólamanna mótmælir frumvarpinu og leggur til að það verði dregið til baka. Meginrökin fyrir þessari afstöðu eru eftirfarandi:

1. Frumvarpið felur í sér afskipti af stofnun og gerð stéttarfélaga á almennum vinnumarkaði. Fordæmi fyrir slíku eru lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Löggjafanum ber að forðast slík afskipti, enda stríða þau gegn 74. gr. stjórnarskrár Íslands og anda 87. og 98. samþykktar Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar.
2. Frumvarpið felur í sér alvarleg afskipti af innri málefnum stéttarfélaganna varðandi umboð samningamanna þeirra og fyrirkomulag á ákvarðanatöku um samþykkt kjarasamninga og ákvarðanir um boðun verkfalls eða frestun þess. Forðast ber að setja lög um innri málefni félaga í lýðræðisþjóðfélagi heldur láta frjálsum félögum eftir slíkar ákvarðanir og ábyrgð á þeim gagnvart félagsmönnum og gagnaðilum. Frumvarpið stríðir auk þess gegn anda 87. og 98. samþykktar Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar.
3. Frumvarpið leiðir til aukinnar miðstýringar á vinnumarkaði með því að leggja öllum stéttarfélögum á herðar að semja við vinnuveitendur um viðuræðuáætlanir og viðuræðuferil, stýra öllum stéttarfélögum inn í einn viðuræðufarveg og veita sáttasemjara viðtækar heimildir til að þvinga fram samtímalausnir á öllum lausum kjarasamningum. Þannig vegur frumvarpið að frjálsum samningsrétti einstakra stéttarfélaga og félagsmanna þeirra. Nái þessi ákvæði fram að ganga, þ.e. breytingar á ákvæðum um sáttastörf í vinnudeilum, getur það leitt til þess að stéttarfélög háskólamanna verði í raun algerlega svipt samningsrétti. Það stríðir gegn ákvæðum 74. gr. stjórnarskrár Íslands og anda 87. og 98. samþykktar Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar. Þessum breytingum mun Bandalag háskólamanna alls ekki una.

Bandalagið bendir enn og aftur á að áform ríkisstjórnarinnar stríða gegn mikilvægum ákvæðum alþjóðlegra sáttmála um félagafrelsi og samningsrétt stéttarfélaga. Íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig til þess að virða þessi réttindi og hafa ekki afskipti af innri málefnum stéttarfélaganna. Frumvörp um breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og um stéttarfélög og vinnudeilur ganga þvert á þessar skuldbindingar.

Bandalag háskólamanna hefur lengi krafist þess að ein vinnulöggjöf gildi í landinu. Bandalagið hefur ítrekað mótmælt annmörkum á samningsrétti opinberra starfsmanna og talið að gildandi löggjöf á almenna markaðnum ætti einnig að taka til opinberra starfsmanna. Þannig er ljóst að frumvarp ríkisstjórnarinnar um breytingu á vinnulöggjöfinni er algerri andstöðu við yfirlýsta stefnu Bandalags háskólamanna þar sem það skerðir samnings- og verkfallsrétt allra stéttarfélaga.

Bandalag háskólamanna leggur ríka áherslu á að samningsrétturinn verði áfram hjá einstökum stéttarfélögum og mun verjast atlögum ríkisvaldsins að honum af hörku.

Bandalag háskólamanna leggur eindregið til að frumvarp þetta verði dregið til baka

*Reykjavík, 17. apríl 1996*

*F.h. miðstjórnar Bandalags háskólamanna*

*Martha Á. Hjálmarsdóttir*  
Martha Ásdís Hjálmarsdóttir