



Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 24.10 2023
Mál nr: M202310-0616

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um félagafrelsi á vinnumarkaði, 313. mál.

Mál þetta er nú endurflutt frá síðasta þingi og veitti Alþýðusamband Íslands þá umsögn sem hér fer á eftir, efnislega óbreytt. Ítrekað skal að frumvarpið, yrði það að lögum, felur í sér uppbrot á íslenska vinnumarkaðsmódelinu sem þróast hefur í sátt til þess að henta því litla samfélagi sem Ísland er, dreifðum byggðum landsins og íslensku hagkerfi. Árangur þess og virkni er óumdeild, ekki hvað síst við efnahagslegar aðstæður eins og nú ríkja í aðdraganda endurnýjunar nánast allra kjarasamninga á næstu mánuðum.

1. Inngangur

Frumvarpið er lagt fram af þingmönnum Sjálfstæðisflokksins sem mynda afgerandi þingmeirihluta með þingmönnum VG og Framsóknar. Frumvarpið varðar kjarnann í hinu íslenska vinnumarkaðsmódeli, grundvallarréttindi launafólks og verkalyðshreyfingar á Íslandi, veikir samtakamátt og stöðu verkalyðsfélaga og verkfallsrétt þeirra, styrkir stöðu atvinnurekenda og samtaka þeirra á kostnað launafólks og felur í sér verulegt inngrip í gildandi kjarasamninga. Slík inngrip eru andstæð stjórnarskrárvörðum rétti frjálsra stéttarfélaganna og eru andstæð alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland hefur verið stoltur aðili að um áratugaskeið. Því er hleypt á dagskrá Alþingis, örfáum dögum áður en kjarasamningar á almennum vinnumarkaði renna út, eftir að viðræður eru hafnar um framlengingu þeirra og án samráðs, kyningar eða viðvörunar.

Þegar setning laga um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 var undirbúin fór fram umfangsmikil rannsókn á vinnumarkaðsmódelum nágrannalanda okkar og reyndar víðar. Öll frumvarpsvinnan var auk þess unnin í miklu, löngu og einlægu samráði við alla hagsmunaaðila. Setning þeirra var mikið gæfuspor fyrir íslenska alþýðu og vinnumarkað. Síðari breytingum, þó deilt hafi verið á, fylgdi jafnframt mikið samráð og áhrif hagsmunaaðila tryggð. Það verklag sem nú er valið í skjóli ríkisstjórnar Íslands er annars eðlis.

Sérstök athygli Alþingis er vakin á því, að Félagafrelsisnefnd Alþjóðavinnuástoðunarinnar – ILO, hefur ítrekað fjallað um hvernig að lagabreytingum eins og þessum skuli staðið sbr. m.a. málsgreinar nr. 1543-1545 í samantekt nefndarinnar um félagafrelsi ([Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association](#)). Í engu er farið að þeim ráðleggingum.

Vegna efnis frumvarpsins, tímasetningar og málshraða verður ekki litið öðru vísi á, en að taka þess til efnismeðferðar á Alþingi sé gerð með fullu samþykki allra ríkisstjórnarflokkanna, hver svo sem afstaða einstakra þingmanna kann að vera til efnis þess. Það gefur því augaleið að þingmál þetta mun geta haft veruleg áhrif á viðræður samningsaðila, tefja niðurstöður, stuðla að harðari vinnudeilum og skerða



alvarlega trúverðugleika stjórnvalda í aðkomu þeirra að þríhliða viðræðum þeirra, verkalyðshreyfingar og atvinnurekenda.

Í eftirfarandi köflum er sérstaklega fjallað um þau meginatriði sem frumvarpið geymir ásamt þeim breytingum sem lagðar eru til með breytingum á gildandi löggjöf. Fjarri lagi eru öll einstök ákvæði frumvarpsins og greinargerðarinnar ávörpuð sérstaklega en leitast við að gefa upplýsandi og almenna umsögn um efni þess.

2. Grundvöllur hins íslenska vinnumarkaðsmódelis

Alla síðustu öld og fram á þessa hefur hið íslenska vinnumarkasmódel þróast til þess að henta því litla samfélagi sem Ísland er, dreifðum byggðum landsins og íslensku hagkerfi. Sú þróun hefur átt sér stað fyrir tilstuðlan löggjafarvaldsins og í þríhliða samstarfi þegar henta hefur þótt, með túlkunum Félagsdóms og Hæstaréttar og þeim hefðum og venjum sem mótast hafa í samskiptum aðila vinnumarkaðarins við gerð kjarasamninga og í framkvæmd þeirra. Í samantekt ASÍ til forsætisráðuneytisins í árslok 2021 er ítarlega farið yfir nokkur einkenni módelisins og árangur þess, m.a. með samanburði við reynslu annarra ríkja. Innlegg þetta fylgir umsögn þessari sem fylgiskjal.

Módelið byggist á nokkrum þáttum og skal þeirra getið sem mestu skipta en frumvarpið og greinargerð með því virðist byggjast á fullkominni vanþekkingu hér um.

Í fyrsta lagi byggir módelið á því að þeir kjarasamningar sem stéttarfélögin gera, gilda fyrir allt launafólk og alla atvinnurekendur um þau störf sem samið hefur verið um á því starfssvæði sem stéttarfélagið starfar skv. samþykktum sínum. Með öðrum orðum skiptir ekki máli hvort einstakir atvinnurekendur og það launafólk sem í hlut á sé allt félagsbundið eða ekki. Þannig eru mótuð lágmarkskjör sem allt launafólk nýtur góðs af og tryggt að fyrirtækin í landinu keppi ekki sín í milli á grundvelli þess launakostnaðar sem standa þarf straum af. Þessi háttur kemur jafnframt í veg fyrir félagsleg undirboð og hefur verið sú brjóstvörn sem allt launafólk og ekki síst erlent vinnuafli hér á landi hefur haft um kjör sín. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að launafólk geti valið sér stéttarfélag óháð því, að er virðist, hvort það stéttarfélag geri kjarasamning um þau störf sem viðkomandi vinnur sem sýnir svo um verður ekki villst, þá vanþekkingu sem frumvarpið byggir á.

Í öðru lagi byggir módelið á umfangsmiklum þætti stéttarfélaganna í rekstri og umsjón með mikilvægum félags- og velferðarréttindum alls launafólks. Þetta starf byggir á ákvæðum kjarasamninga sem eins og fyrr segir taka til alls launafólks. Þetta á m.a. við um veikindarétt þar sem sjúkrasjóðir stéttarfélaganna taka við þegar greiðslurétti úr hendi atvinnurekanda líkur. Jafnframt og ekki síður stjórna og reka stéttarfélögin ásamt með atvinnurekendum allt hið almenna lífeyrissjóðakerfi landsmanna, umfangsmikla fræðslu- og endurmenntunarsjóði og síðast en ekki síst starfsendurhæfingarsjóði.

Í þriðja lagi byggir það á mikilli félagsaðild og góðri samfélagslegri sátt um að svo skuli vera. Það hefur tekist án félagsnauðungar og algengast er að félagsaðild byggist á því að umsækjendur um félagsaðild skuli óska aðildar að félaginu með inntökubeiðnum eða með skilum á gjöldum til félagsins. Berist iðgjöld af launamanni er viðkomandi send tilkynning um staðfestingu á inngöngu í félagið og geri hann ekki athugasemdir um aðild innan tiltekins frests telst hann orðinn félagsmaður. Ekki er síðan talin þörf sérstakrar staðfestingar ef viðkomandi hefur áður greitt til félagsins. Sjá hér um m.a. 4.gr. laga VR sem er stærsta einstaka stéttarfélag launafólks hér á landi. Neikvæð



stofnun félagsaðildar með þessum hætti er í góðu samræmi við lög og mannréttindasáttmála. Um félagsaðild er nánar fjallað í 4 kafla hér á eftir. Fullyrða má, að þar sem aðild að stéttarfélögum er háttað með þessum hætti er komið í veg fyrir atvinnurekendur geti notfært sér yfirburða aðstöðu sína í réttarsambandi aðila og haft með beinum eða óbeinum hætti áhrif á félagsaðild starfsmanna sinna. Almennar skaðabótaheimildir eins og gert er ráð fyrir í 4.gr. frumvarpsins veita ekkert aðhald í þessu efni og eru einskis virði einfaldlega vegna þeirra skilyrða sem þurfa að sannast til þess að skaðabótaskylda stofnist og tjón sannist.

Í fjórða lagi byggir módelið á því að allir taka þátt í þeim kostnaði sem fylgir því hlutverki sem stéttarfélögum í landinu er ætlað skv. framansögðu. Skv. kjarasamningum innheimta atvinnurekendur iðgjald til stéttarfélaganna til þess að standa straum af þessum kostnaði og geri þeir það ekki kunna þeir að verða sjálfir ábyrgir fyrir greiðslu þess sbr. m.a. [Hrd 390/2010](#). Önnur iðgjöld greiða atvinnurekendur skv. ákvæðum kjarasamninga sem styrkt hafa verið með ákvæðum laga nr. 19/1979 og 55/1980.

Í fimmta lagi byggir það á því að verkfallsrétturinn er bundinn við stéttarfélög sem ein hafa heimild til beitingar hans, ólíkt því sem víðast er að sá réttur er einstaklingsbundinn þó skipulagður sé oftast af stéttarfélögum. Vegna hinnar miklu aðildar að stéttarfélögum hér á landi, vegna þess vandaða undirbúnings sem hafa þarf á um boðun verkfalla og atkvæðagreiðslur þar um, vegna þess að verkföll taka til allra sem laun taka skv. þeim kjarasamningi sem deilt er um og þar sem inn á kjörskrá vegna verkfalla eru allir teknir sem verkfalli er ætlað að taka til hefur tekist að koma í veg fyrir það sem víða er glímt við erlendis sem eru tíð og oft lítt skipulögð skæruverkföll sem oftast en ekki ná takmörkuðum árangri miðað við það efnahagslega tjón sem þau valda og skapa launafólki ekki almenn réttindi.

Öllum þessum grundvallarþáttum hins íslenska vinnumarkaðsmódelis er því frumvarpi sem umsögn er gefin um ætlað að kollvarpa. Samhliða er gert ráð fyrir því að við taki nýtt módel sem hvorki er byggt á þekktu fyrirkomulagi frá öðrum ríkjum eða sem nokkur umræða eða umfjöllun hefur átt sér stað um hér á landi. Að sönnu er kjarasamningum enn ætlað að taka til allra en einungis þeim sem með skriflegri uppáskrift til atvinnurekanda óska eftir afdrætti iðgjalda ætlað að standa undir kostnaði af gerð og utanumhaldi um framkvæmd kjarasamningsins og þeim hinum sömu einum ætlað að leggja niður störf í vinnudeilum og annast um það velferðarkerfi sem byggt hefur verið upp með kjarasamningum.

Þrátt fyrir að frumvarpinu sé sagt ætlað að tryggja félagafrelsi, eins og frumvarpshöfundar skilgreina það, er ekki gert ráð fyrir því að átt verði við aðild að öðrum félagseinungum stéttarfélaganna þ.e. öllum sjóðum þeirra sem hver og einn er þó sjálfstætt félag í skilningi laga.

Í næstu köflum hér á eftir er fjallað sérstaklega um forgangsréttarákvæði kjarasamninga sem frumvarpinu er ætlað að banna (3 kafla), um aðildarskyldu, réttinn til að standa utan stéttarféлага og iðgjöld til þeirra (4 kafla) og loks er fjallað um verkfallsréttinn og til hverra verkföll taka skv. gildandi rétti (5 kafla).

3. Um forgangsréttarákvæði kjarasamninga

Allt meginefni frumvarpsins þar sem fjallað er um aðildarskyldu og forgangsréttarákvæði er byggt á röngum og villandi forsendum og bæði dómur og



álitsgerðir alþjóðlegra aðila ranghermd og afbökuð. Í eftirfarandi kafla er leitast við að gera Alþingi grein fyrir raunverulegu eðli forgangsréttarákvæða, stöðu og mikilvægi.

3.1 Tilgangur forgangsréttarákvæða kjarasamninga

Forgangsréttarákvæði kjarasamninga þjóna sama tilgangi nú og þau hafa gert um áratuga skeið. Þeim er ætlað að stuðla að skipulögðum vinnumarkaði, félagsaðild og samtakamætti í kaupgjalds- og kjaramálum og undirstrika og tryggja margþætt hlutverk stéttarfélaganna og atvinnurekenda hvað varðar félagslegt öryggi og tryggingar launafólks.

Kjarasamningar hér á landi hafa flestir ákvæði um forgangsrétt. Er þá samið um forgang félagsmanna þess félags sem kjarasamninginn gerir að störfum hjá viðsemjanda samningsins. Launamenn hér á landi eru ekki skyldaðir samkvæmt lögum að vera í stéttarfélagi, eins og sjá má af 3. og 45. gr. [laga um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938](#) og beinlínis er gert ráð fyrir að starfsmenn geti verið utan stéttarfélaganna. Samkvæmt starfskjaralögum er þó skylt að greiða gjald til þess stéttarfélags sem menn ættu annars að tilheyra og atvinnurekendur eru bundnir af lágmarksákvæðum viðkomandi kjarasamnings við stéttarfélagið, hvort sem starfsmenn þeirra eru félagsmenn í stéttarfélagi eða ekki.

Þó svo að forgangsréttarákvæði stuðli að félagsaðild, útiloka þau ekki menn frá störfum. Annars vegar þar sem stéttarfélagi er skylt að veita inngöngu starfsmanni, sem atvinnurekandi ætlar að ráða í þjónustu sína og hins vegar vegna þess að forgangsrétturinn er bundinn við hæfir félagsmenn bjóðist. Félagsmaður hefur því ekki sjálfkrafa forgang til starfs umfram ófélagsbundinn mann. Forgangsréttarákvæði íslenskra kjarasamninga eru þannig ekki „útilokunarákvæði“ (closed shop) eins og frumvarpsflytjendur virðast telja og eru annars eðlis en slík ákvæði sem mæla fyrir um aðildarskyldu.

Samkvæmt meginreglum íslensks vinnuréttar verður atvinnurekandi ekki dæmdur til að taka mann í starf gegn vilja sínum og þriðji aðili, það er einstaklingur sem sækist eftir starfinu getur ekki fengið fólk dæmt úr störfum sem það hefur verið ráðið til. Atvinnurekandi hefur frjálst val um það hvern félaga viðkomandi stéttarfélags hann kýs að hafa í vinnu. Hann verður ekki bundinn af ákvörðun stéttarfélags um vinnumiðlun, samanber Félagsdóm [3/1959](#) (IV:196).

3.2 Lögmæti forgangsréttarákvæða

Ítarlega var fjallað um lögmæti forgangsréttarákvæða kjarasamninga þá er stjórnarskrá var breytt 1995 og þá sérstaklega hvort þau stangist á við stjórnarskrá. Þar segir í [álitum stjórnarskrárnefndar](#) um þetta atriði:

„Sérstök ástæða er til að nefna að svonefnd forgangsréttarákvæði, þegar í kjarasamningum er samið um að félagsmenn viðkomandi stéttarfélags skuli hafa forgang til vinnu á félagssvæði þess, leiða ekki af sér félagsskyldu af þeim toga sem fyrri málsliður 2. mgr. tekur til.“

Í ljósi þess að almenn lög verða að samræmast stjórnarskrá og stjórnarskrá verður m.a. að túlka með þeim lögskýringargögnum sem henni tilheyra má fullyrða að afnám forgangsréttarákvæða með almennum lögum er bein árás á stjórnarskrárvarinn rétt stéttarfélaganna.



Oft hefur reynt á gildi forgangsréttarákvæða kjarasamninga fyrir Félagsdómi og hefur það sjónarmið verið viðtekið í íslenskri réttarframkvæmd að forgangsréttarákvæði í frjálsum kjarasamningum aðila vinnumarkaðarins standist að lögum. Slík ákvæði eru jafnframt í samræmi við skyldur Íslands gagnvart grundvallarsamþykktum Alþjóðavinnuáráðs (ILO) sbr. [Freedom of association digest](#), málgreinar 551-559.

Í Félagsdómi hefur oft verið fjallað um lögmæti forgangsréttarákvæða í kjarasamningi. Sjá ennfremur m.a.:

[2/1939](#) (I:6), [6/1939](#) (I:45), [2/1940](#) (I: 52) [12/1940](#) (I:120), [15/1943](#) (II:19), [1/1945](#) (II:146), [1/1949](#) (III:36), [2/1949](#) (III:42), [8/1949](#) (III:66), [13/1948](#) (III:77) [8/1951](#) (III:193), [7/1952](#) (IV:15), [9/1952](#) (IV:34), [6/1953](#) (IV:49), [6/1954](#) (IV:87), [8/1954](#) (IV:96), [5/1955](#) (IV:113), [1/1955](#) (IV:146), og [9/1956](#) (IV:183), [1/1965](#) (V:193), [1/1974](#) (VII:15 4), [4/1974](#) (VII:255), [10/1975](#) (VIII:1), [17/1997](#) (XI:166)

3.3 Réttur atvinnurekanda til að ráða utanfélagsmann

Forgangsréttarákvæði eins og þau eru í kjarasamningum koma ekki í veg fyrir að atvinnurekandi ráði utanfélagsmann og félögin skuldbinda sig jafnframt til að veita þeim manni viðtöku. Forgangsréttarákvæðin geta hins vegar leitt til þess að atvinnurekandi verði dæmdur bótaskyldur gagnvart félagsmanni hafi hann tekið utanfélagsmann í vinnu umfram hæfan félagsmann sem eftir vinnunni sækist, [8/1951](#) (III:193).

3.4 Uppsagnir og forgangsréttarákvæði

Forgangsréttarákvæði kjarasamninga eru ekki túlkuð með þeim hætti, að utanfélagsmaður sem þegar er í vinnu hjá atvinnurekanda verði sagt upp, einungis vegna þess að félagsmaður sækist eftir vinnu. Félagsdómur hefur komist að þeirri niðurstöðu að forgangsréttarákvæði kjarasamninga geti hins vegar gilt við uppsögn þegar starfsmönnum er fækkað. Sjá hér Félagsdóma [2/2002](#), Bifreiðastjórafélagið Sleipnir gegn Samtökum atvinnulífsins f.h. Samtaka ferðapjónustunnar vegna Kynnisferða sf. og [7/2006](#), Flugvirkjafélag Íslands gegn Samtökum atvinnulífsins f.h. Samtaka ferðapjónustunnar vegna Flugfélagsins Atlanta ehf.

4. Aðildarskylda, réttur til að standa utan stéttarféлага og iðgjöld til þeirra

4.1 Aðildarskylda er ekki til staðar hér á landi

Eins og fyrr segir gera frumvarpsflytjendur ekki mun á lögmætum forgangsréttarákvæðum og aðildarskylduákvæðum. Samkvæmt lögum ASÍ eru ákvæði um aðildarskyldu í lögum aðildarféлага óheimil, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga sambandsins, þar segir orðrétt: "*Í samþykktum aðildarféлага mega ekki vera ákvæði um félagsskyldu né ákvæði sem takmarka aðild að félögum með tilliti til búsetu og lögheimilisfesti.*"

Í samþykktum stéttarféлага voru hér áður fyrr ákvæði um að allir sem unnu tiltekin störf á félagssvæðinu skyldu vera félagsmenn í stéttarfélaginu. Þessi ákvæði voru síðan



tekin upp í kjarasamninga aðila. Frá þessu fyrirkomulagi hefur verið horfið m.a. vegna túlkana Mannréttindadómstóls Evrópu á 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Um þetta málefni var sérstaklega fjallað þá er stjórnarskrá var breytt 1995 eins og áður hefur komið fram og rétt að ítreka það sem þar kom fram í [áliti stjórnarskrárnefndar](#) og áður hefur verið vitnað til:

„Sérstök ástæða er til að nefna að svonefnd forgangsréttarákvæði, þegar í kjarasamningum er samið um að félagsmenn viðkomandi stéttarfélags skuli hafa forgang til vinnu á félagssvæði þess, leiða ekki af sér félagsskyldu af þeim toga sem fyrri málsliður 2. mgr. tekur til.“

Aðildarskylduákvæði heyrja sögunni til á vinnumarkaði en hins vegar er þessum ákvæðum eins og þau voru, enn ruglað saman við forgangsréttarákvæði kjarasamninga eins og þau eru núna og einkennir sá misskilningur frumvarp það sem til umfjöllunar er.

4.2 Réttur til að standa utan stéttarfélaga

Skv. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár, má engan skylda til aðildar að félagi þó kveða megi á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.

Samkvæmt íslenskum lögum er launafólk ekki skyldað til að vera í stéttarfélagi. Hvergi í lögum eru ákvæði um aðildarskyldu að stéttarfélagi og í [lögum um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938](#) er beinlínis gert ráð fyrir að launamenn geti staðið utan stéttarfélaga. Kemur þetta meðal annars fram í 2. mgr. 3. gr. laganna, þar sem fjallað er um úrsögn úr stéttarfélagi og í 45. gr. þar sem segir að ófélagsbundnir aðiljar reki mál sín sjálfir fyrir Félagsdómi. Óski menn þess að standa utan stéttarfélags hafa þeir því almennt rétt til þess hér á landi. Samkvæmt lögum ASÍ má ekkert aðildarfélag sambandsins hafa ákvæði um félagsskyldu í samþykktum sínum. Hafi þau slík ákvæði í samþykktum sínum víkja þau fyrir ákvæðum laga ASÍ og hafa ekkert gildi.

4.3 Greiðsluskylda er lögmæt og felur ekki í sér aðildarskyldu

Samkvæmt [lögum nr. 55/1980](#) (starfskjaralögum) er annars vegar mælt fyrir um að kjarasamningar séu lágmarkskjör sbr. 1. gr. þeirra og hins vegar að atvinnurekendum beri að halda eftir iðgjaldi til stéttarfélags sbr. 2. mgr. 6. gr. Þetta er samtengt eins og nánar verður fjallað um hér á eftir.

Orðalag kjarasamninga um skil atvinnurekenda á iðgjöldum til stéttarfélaga er nokkuð misjafnt, en almennt má segja að það kveði á um skyldu atvinnurekenda til að halda eftir og skila iðgjöldum af öllum starfsmönnum á tilteknu starfssviði til viðkomandi stéttarfélags en með því er átt við það stéttarfélag sem gerir þann lágmarkskjarasamning sem gildir um það starf sem unnið er. Sums staðar í kjarasamningum er vísað til starfskjaralaganna hér um.

Þeir sem ekki vilja vera í stéttarfélagi verða samt að greiða þangað iðgjald sem er þá greiðsla til félagsins fyrir að sinna þeirri þjónustu sem félagið veitir, meðal annars með kjarasamningsgerðinni sem þeir njóta af. Litið er svo á að greiðsla gjaldsins sé fyrir þá þjónustu sem felst í því að annast gerð kjarasamninga sem gilda fyrir alla, gæslu félagslegra réttinda, aðstoðar vegna ágreinings á vinnustöðum, endurgjaldslausu lögræðiaðstoð o.fl. Kjarasamningurinn kveður á um lágmarkskjör. Hann tryggir



launamanninum ýmis réttindi auk þess sem hann kveður á um það hvaða laun skuli að lágmarki greiða fyrir vinnuna. Það hefur verið talið óhjákvæmilegt, að þar sem starfskjaralögin geri kjarasamninga að lágmarksrétti, að þeir sem nýta sér þessa þjónustu greiði fyrir hana. Í framkvæmd er það þannig að félög ganga ekki stíft eftir því að menn gerist fullgildir félagsmenn í félögunum svo framarlega sem iðgjöld eru greidd til þeirra og réttindi þessa hóps eru að mörgu leyti þau sömu og þeirra sem eru fullgildir félagsmenn. Þegar greidd eru atkvæði um kjarasamninga eða þegar greidd eru atkvæði um boðun vinnustöðvana eru allir greiðandi félagsmenn teknir á kjörskrá nema þeir hafi sérstaklega óskað eftir því að vera ekki á hana teknir. Þannig hafa þeir sjálfðæmi til þátttöku um mál sem varða þá sem launamenn.

Þessi ákvæði hafa tryggt öllu launafólki á Íslandi öfluga, góða og bráðnauðsynlega þjónustu m.a. vegna vanefnda á kjara- og ráðningarsamningum, vegna vinnuslysa og síðast en ekki síst tryggt erlendu vinnuafli sem hingað kemur til starfa öll þau réttindi sem innlent vinnuafli nýtur. Það kemur um leið í veg fyrir að fyrirtæki hér á landi keppi sín í milli á grundvelli þeirra starfskjara sem kjarasamningar mæla fyrir um.

Árið 1995 voru samþykktar breytingar á stjórnarskránni og sett inn ákvæði er áttu að styrkja stöðu mannréttinda í stjórnskipan íslenska ríkisins. Í nefndarálit stjórnarskrárnefndar um frumvarp til stjórnarskipunarlaga var fjallað um það hvort ákvæði þeirra um greiðslu iðgjalda til stéttarféлага færu í bága við nýtt ákvæði sem lagt var til að tekið yrði upp í stjórnarskrána um rétt manna til að standa utan féлага.

Álit stjórnarskrárnefndar um þetta atriði er svohljóðandi:

"Meginregla 12. gr. er sú að menn eiga rétt á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi. Enn fremur megi engan skylda til aðildar að félagi en þó megi víkja frá því ef það réttlætist af þeim aðstæðum sem greinin kveður á um. Í orðalagi fyrri málsliðar 2. mgr. felst að engan megi skylda til aðildar að félagi með lögum eða hvers kyns stjórnvaldsákvörðunum. Er því ekki verið að kveða á um það sem menn eru skyldaðir til að gera á grundvelli frjálsra samninga, þar á meðal kjarasamninga. Hvað varðar stéttarfélög og aðild að þeim er bent á að í núgildandi löggjöf eru launþegar ekki skyldaðir til þess að vera í stéttarfélagi. Í lögum um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, er þvert á móti beinlínis gert ráð fyrir að launþegar geti verið utan stéttarféлага. Því er í 2. mgr. 12. gr. ekki vikið að þeim aðstæðum er eiga við um stéttarfélög og þar af leiðandi ekki lagðar til með málsgreininni breytingar á reglum varðandi aðild manna að þeim. Sérstök ástæða er til að nefna að svonefnd forgangsréttarákvæði, þegar í kjarasamningum er samið um að félagsmenn viðkomandi stéttarfélags skuli hafa forgang til vinnu á félagssvæði þess, leiða ekki af sér félagsskyldu af þeim toga sem fyrri málsliður 2. mgr. tekur til. Þá verður heldur ekki litið svo á umsamin skylda launþega til að greiða gjöld til stéttarféлага sé félagsskylda af þeim meiði sem ákvæði þetta nær til. Í ljósi þessa lítur nefndin svo á að með samþykkt frumvarpsins sé í engu verið að hrófla við núverandi réttarstöðu á vinnumarkaði að því er varðar forgangsréttarákvæði, greiðslu félagsgjalda eða önnur réttindaákvæði."

Dómstólar hafa ítrekað fjallað um það hér á landi hvort heimilt sé að krefja launamenn um gjald til stéttarfélags sem þeir eru ekki fullgildir félagsmenn í. Í dómi bæjarþings Reykjavíkur 16. janúar 1984 var félagið sýknað með eftirfarandi rökum:

"Stefnandi vann allan þann tíma sem hér skiptir máli með kjörum sem kjarasamningar VR sögðu til um á hverjum tíma. Kjarasamningar eru eðli málsins samkvæmt með þeim



hætti að þeir veita báðum aðilum viss réttindi, en leggja jafnframt á þá gagnkvæmar skyldur. Eigi verður á það fallist að árgjald það sem stefndi tók af stefnanda samkvæmt heimild 2. mgr. 6. gr. laga nr. 55/1980 hafi verið með þeim hætti að þar hafi verið um að ræða brot á 74. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um félagafrelsi. Ber því að taka sýknukröfu stefnda til greina."

Einnig má í þessu efni vísa til [Hrd. nr. 315/2005](#) sem fjallaði um greiðslu iðnaðarmálagjalds atvinnurekenda til Samtaka Iðnaðarins. Álagning iðnaðarmálagjalds og ráðstöfun þess samkvæmt lögum til Samtaka Iðnaðarins var ekki talin fela í sér skylduaðild viðkomandi einstaklings að samtökunum, sem bryti gegn stjórnarskrá og mannréttinasáttmála Evrópu. Var því ekki fallist á að lögin stönguðust á við 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Þá var hvorki talið að með lagafyrirmælum um álagningu gjaldsins hefði löggjafinn farið út fyrir heimildir sínar né að hún stangaðist á við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Ítrekað skal að í ljósi þess að almenn lög verða að samræmast stjórnarskrá og stjórnarskrá verður m.a. að túlka með þeim lögskýringargögnum sem henni tilheyra má fullyrða að inngrip í ákvæði kjarasamninga sem mæla fyrir um greiðslu iðgjalda með almennum lögum er bein árás á stjórnarskrárvarinn rétt stéttarfélaga til þess að semja í frjálsum kjarasamningum um réttindi og skyldur launafólks.

4.4 Um ákvæði 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu

Mannréttinasáttmáli Evrópu sem tók gildi 1953 hefur lagagildi hér á landi sbr. [lög um mannréttinasáttmála Evrópu nr. 62/1994](#). Íslenskir dómstólar hafa ekki talið sér skylt að fara eftir ákvæðum sáttmálans en í dómaframkvæmd má sjá að dómari hans eru hafðir til hliðsjónar dómaúrlausnum hér á landi. Félagsdómur hefur tvisvar árið 1994 í úrskurðum um að dómari víki sæti, byggt niðurstöður sínar á sáttmálanum, Félagsdómari [1/1994](#) (X:149) og [11/1994](#) (X:228).

Það ákvæði sem hér kemur til skoðunar hvað félagsaðildina varðar er 11. grein sáttmálans sem fjallar um rétt manna til að stofna og vera í félögum og rétt manna til að standa utan félaga. Þar segir svo:

"1. Rétt skal mönnum að koma saman með friðsömum hætti og mynda félög með öðrum, þar á meðal að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum.

2. Eigi skal réttur þessi háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber 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 þessarar greinar skulu eigi vera því til fyrirstöðu að löglegar takmarkanir séu settar við því að liðsmenn hers og lögreglu eða stjórnarstarfsmenn beiti þessum rétti."

Inntak annarrar málsgreinar hefur lengi þótt nokkuð óljóst þegar um aðild að stéttarfélögum hefur verið að ræða og rétt manna til að standa utan stéttarfélaga. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í nokkrum dómum sínum skýrt inntakið, en því hefur aldrei verið slegið föstu í úrlausnum þaðan né frá Mannréttindanefnd Evrópu hvort 2. mgr. 11. gr. sáttmálans feli í sér almenna vernd á rétti manna til að standa utan stéttarfélags í sérhverju tilliti og hefur reyndar verið gengið út frá því að vernd ákvæðisins á þessum rétti sé háð verulegum takmörkunum.



Í málinu **Young, James og Webster** gegn Bretlandi, sem dæmt var árið 1981 var ekki tekin afstaða til þess hvort skylda til aðildar að stéttarfélagi væri almennt andstæð 11. gr. mannréttindasáttmálans, þótt dómurinn hafi komist að þeirri niðurstöðu að þvingun þeirra þriggja sem höfðuðu málið til aðildar að stéttarfélagi bryti í bága við ákvæðið eins og á stóð.

Í máli **Sibson** gegn breska ríkinu sem dæmt var í apríl 1993 voru málsatvik þau að Sibson hafði verið sagt upp störfum þar sem hann neitaði að gerast félagi í tilteknu stéttarfélagi sem allir starfsmenn fyrirtækisins tilheyrðu án þess að um skylduaðild væri að ræða. Sibson hafði gengið úr félaginu þar sem hann hafði gegnt trúnaðarstörfum eftir að hafa lent í útistöðum við féлага sína þar. Starfsmenn fyrirtækisins neituðu að vinna með honum og hótuðu verkfalli. Fyrirtækið gaf honum tvo kosti, annað hvort að ganga í stéttarfélagið eða hefja störf hjá sama fyrirtæki í nálægum bæ. Sibson hafnaði þessu og var þá sagt upp. Mannréttindadómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að 11. greinin hefði ekki verið brotin. Ástæður mannsins fyrir þessari synjun lúti meðal annars ekki að andstöðu hans gegn því að vera í verkalýðsfélagi og voru þess vegna ekki þess eðlis að hann nyti verndar 11. gr. mannréttindasáttmálans. Ekki hefði heldur verið skylduaðild að stéttarfélaginu og manningnum var gefinn kostur á að starfa áfram hjá fyrirtækinu án félagsaðildar í nálægum bæ.

Sjá einnig málið **Gustafsson** sem dæmt var í apríl 1996. Í málinu var fjallað um stöðu atvinnurekanda sem ekki var aðili að samtökum atvinnurekanda.

Í **Sörensen og Rasmussen** gegn Danmörku sæm dæmt var í janúar 2006 fjallaði dómstóllinn um ákvæði í dönskum kjarasamningum sem gerðu það að verkum að réttur starfsmanna til að ráða sig í vinnu hjá tilteknum tveimur fyrirtækjum var bundinn því skilyrði að þeir gerðust aðilar að því stéttarfélagi sem gert hafði kjarasamning við viðkomandi fyrirtæki. Kjarasamningarnir kváðu m.ö.o. á um aðildarskyldu starfsmanna fyrirtækisins að ákveðnum stéttarfélögum (útilokunarákvæði eða closed shop). Þessu vildu hlutaðeigandi starfsmenn ekki una en áttu þ.a.l. ekki kost á atvinnu hjá viðkomandi fyrirtækjum. Höfðuðu þeir í kjölfarið mál á hendur þessum fyrirtækjum á þeim grundvelli að um ólögmetar uppsagnir hefðu verið ræða. Niðurstaða Mannréttindadómstólsins var í stuttu máli sú að skilyrði um aðildarskyldu líkt og um var að ræða í framangreindu máli færu í bága við 11. gr. Mannréttindasáttmálans. Bent skal á að þessi dómur hefur takmarkað gildi hér á landi hvað varðar túlkun forgangsréttarákvæða kjarasamninga. Þau ákvæði halda því alveg opnu að atvinnurekendur ráði utanfélagsmenn til starfa. Ákvæði um aðildarskyldu starfsmanna að stéttarfélögum líkt og um var fjallað í framangreindu máli eru ekki fyrir hendi í kjarasamningum aðildarfélaga Alþýðusambandsins enda slíkt ekki heimilt sbr. 12. gr. laga ASÍ (2006). Þar segir í 2. mgr. "*Í samþykktum aðildarfélaga mega ekki vera ákvæði um félagsskyldu né ákvæði sem takmarka aðild að félögum með tilliti til búsetu og lögheimilisfesti.*"

5. Verkföll taka með lögmætum hætti til allra sem undir kjarasamning falla

5.1 Almennt

Frumvarpinu er ætlað að breyta gildandi verkfallsrétti stéttarfélaga hér á landi þannig að verkföll taki einungis til félagsbundinna. Um er að ræða beina árás á heimildir



frjálsra verkalýðsfélaga til þess að sækja og verja réttindi kjarasamninga sem taka til allra sem laun taka skv. þeim samningum, óháð félagsaðild.

Samkvæmt 14. gr. laganna um stéttarfélög og vinnudeilur er stéttarfélagum, félagum atvinnurekenda og einstökum atvinnurekendum heimilt að gera verkföll og verkbönn í þeim tilgangi að vinna að framgangi krafna sinna í vinnudeilum og til verndar rétti sínum samkvæmt lögnum með þeim skilyrðum og takmörkunum einum sem sett eru í lögum. Þeir aðilar sem njóta þessa réttar eru tæmandi taldir í greininni, en þeir eru í fyrsta lagi stéttarfélög, í öðru lagi félag atvinnurekenda og í þriðja lagi einstakir atvinnurekendur. Einstakir launamenn eða starfshópar án aðildar stéttarfélags hafa ekki rétt til að boða til verkfalls samkvæmt lögnum um stéttarfélög og vinnudeilur og ákvörðun þeirra um að leggja niður vinnu verður ekki talin verkfall í skilningi laganna. Einstakir atvinnurekendur geta á hinn bóginn að uppfylltum öðrum skilyrðum laganna lýst yfir verkbanni.

Verkfallsrétturinn er þannig talinn „sameiginlegur réttur margra (*collectifur*) hér á landi og bundinn við stéttarfélög. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að breyting verði hér á og sviptir því um leið ófélagsbundna verkfallsrétti eða þvingar þá til félagsstofnunar eða félagsaðildar vilji þeir njóta þessa réttar sem þeim ber skv. alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland hefur fullgilt. Um leið er þeim ætlað að taka laun skv. kjarasamningum sem þeir hafa enga aðkomu að. Hér rekst hvað á annars horn og fyrst og fremst er hér ráðist á grunnstoðir íslensk vinnumarkaðslíkans og vinnulöggjöf.

Ítrekað skal að ASÍ telur að um ólögmeitt inngrip stjórnvalda sé að ræða í starfsemi frjálsra stéttarfélaganna.

5.2 Verkföll taka til utanfélagsmanna með lögmeætum hætti

Meginregla íslenskra laga er sú að verkföll taka til allra sem taka laun skv. þeim kjarasamningi sem deilan snýst um. Með lögum nr. 55/1980 var lögfest sú regla að kjarasamningar kveða á um lágmarkskjör ekki einungis fyrir félagsmenn þess félags sem þá gerir heldur og fyrir alla þá sem vinna þau störf sem kjarasamningur félagsins nær til.

Fyrir gildistöku laga nr. 9/1974 og síðar laga nr. 55/1980 var af fræðimönnum talið að bann 18. gr. laga nr. 80/1938 við því að ganga í störf verkfallsmanna næði einungis til þeirra sem væru félagsmenn í stéttarfélagi eða sambandi. Af því var leidd sú regla að verkfallið tæki ekki til utanfélagsmanna. Breytt afstaða Félagsdóms birtist m.a. í Félđ. nr. 4/1987 (IX:182) þar sem deilt var um það hvort hluthafar á verkfræðistofu mættu vinna í verkfalli. Hluthafarnir voru ekki félagsmenn í Stéttarfélagi verkfræðinga, sem hafði boðað verkfallið, en nokkrir þeirra voru félagsmenn í Félagi ráðgjafarverkfræðinga, sem verkfallið beindist að. Félagsdómur komst að þeirri niðurstöðu að verkfallið skyldi ná til þeirra hluthafa, sem voru ekki félagsmenn í Félagi ráðgjafarverkfræðinga. Skipti því engu máli hvort þeir væru félagsmenn að stéttarfélaginu eða ekki, verkfallið var talið ná til þeirra.

Endanlega var síðan úr þessu skorið með Félđ. nr. 19/2019 (*Blaðamannafélag Íslands gegn Árvakri*) í því máli var verkfall blaðamannafélagsins talið taka til allra sem taka ættu kjör skv. lágmarksákvæðum almenns kjarasamnings félagsins við Samtök atvinnulífsins sbr. lög. nr. 55/1980 og skipti þá ekki máli hvort þeir væru félagsmenn í öðrum stéttarfélagum enda væru þau ekki með kjarasamning um þessi sömu störf.



Verkfall nær því samkvæmt framansögðu ekki einungis til félagsmanna í því stéttarfélagi sem boðar til verkfallsins, heldur með lögmætum hætti til allra þeirra sem taka kjör eftir þeim kjarasamningi sem verið er að knýja á um að gerður verði. Eftir sem áður taka verkföll ekki til félagsmanna annarra stéttarféлага með kjarasamning um sömu störf sbr. Féld. 11/1994.

Eins og fyrr segir er hér um að ræða eina af stoðum hins íslenska vinnumarkaðsmódelis sem þróast hefur með farsælum hætti í hart nær heila öld en sem kallvarpa skal með því frumvarpi sem hér er til umsagnar.

Lokaorð

Það er skýr afstaða Alþýðusambands Íslands að leitað verður allra leiða til þess að hrinda þeirri árás og því ólögmæta inngripi sem frumvarpið felur í sér. Það verður gert með öllum þeim úrræðum sem frjálsri verkalýðshreyfingu er heimilt að beita á vinnumarkaði gagnvart atvinnurekendum og stjórnvöldum þá er vegið er að mannréttindum vinnandi fólks og grundvallarréttindum frjálsrar verkalýðshreyfingar.

Virðingarfyllt,
f.h. Alþýðusambands Íslands,


Finnbjörn A. Hermannsson,
forseti ASÍ.

Fylgiskjal með umsögn:

Samantekt ASÍ til forsætisráðuneytisins í nóvember 2021 um íslenska vinnumarkaðsmódelið.



Samantekt ASÍ til forsætisráðuneytisins í nóvember 2021 um íslenska vinnumarkaðsmódelið.

Eftirfarandi samantekt er gerð í kjölfar bréfs sem grænbókarnefnd forsætisráðuneytisins um kjarasamninga og vinnumarkaðsmál sendi aðildarfélögum ASÍ auk þeirra vangaveltna nefndin boðaði á fundi með forseta ASÍ, framkvæmdastjóra sambandsins og lögfræðingi.

Rétt er að taka fram í upphafi, að ekki liggur fyrir hvert markmið vinnu grænbókarnefndar forsætisráðuneytisins á að vera, annað en að taka saman yfirlit um þau efni sem spurt er um. Hins vegar má ætla að hugsun ráðuneytisins sé sú að taka saman tillögur á grundvelli hennar í formi hvítbókar. Komi til þess að tillögur verði settar fram að lokinni grunnvinnu nefndarinnar mun miðstjórn ASÍ taka afstöðu til þeirra og eftir atvikum verja tiltekna stöðu eða sækja á um breytingar.

ASÍ leggur áherslu á mikilvægi þess að stuðningur við íslenska vinnumarkaðslíkanið og viðhald þess sé í stöðugri skoðun ogað efnahagslíf einkennist af skipulögðum vinnumarkaði þar sem aðild að stéttarfélögum sé útbreidd og kjarasamningar gildi um langstærstan hluta starfa. Slíkt fyrirkomulag sé lýðræðislegt og valdeflandi fyrir almennt launafólks.

Það er óumdeilanleg fylgni á milli öflugrar stéttarfélagastarfsemi og skipulags vinnumarkaðar annars vegar og almenns jafnaðar, víðtæks jafnréttis og afkomuöryggis hins vegar. Það er skylda stjórnvalda að huga að því með virkum hætti að skipulagður vinnumarkaður og sterk staða stéttarféлага verði varin með öllum tiltækum ráðum þegar að þeim er vegið með ólögumætum hætti. ASÍ lítur almennt svo á, að það regluverk sem gildir um kjarasamninga hér landi, þ.e. þau grundvallaratriði sem lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur byggja á, hafi staðið fyrir sínu en jafnframt að huga megi að betri framkvæmd tiltekinna hluta.

Í eftirfarandi umfjöllun eru sett fram sjónarmið og afstaða tekin til þess hvað ASÍ telji best látið óbreytt, hvað þurfi að skoða, hverju þurfi að breyta og skýr afstaða tekin til þátta sem ASÍ er ekki til viðræðu um.

Efnistöfum er hagað þannig að fjallað er í sex köflum um fimm efnisþætti auk almenns inngangs.

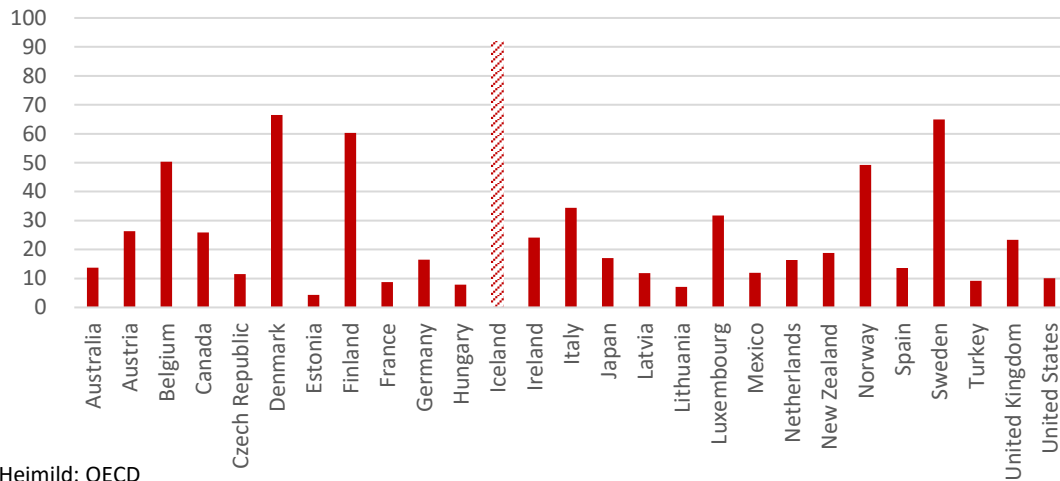
1. Inngangur

Veigamikill styrkleiki núverandi skipulags íslensks vinnumarkaðar eru lög nr. 80/1938 og lög nr. 55/1980. Þau fyrrnefndu ramma inn skýr réttindi og skyldur aðila. Sá styrkleiki á að hafa veruleg áhrif þegar skipulag íslensks vinnumarkaðar er skoðað og það borið saman við skipulag annarra ríkja. Þau lög tryggja að kjarasamningar um grundvallarréttindi og skyldur taka til allra í tilteknum starfsgreinum á landinu öllu án þess að takmarka heimildir til nánari útfærslu í stað- eða fyrirtækjabundnum sérkjarasamningum sem geta ýmist verið hluti aðalkjarasamninga tiltekinna starfsgreina og sem afgreiðist með þeim eða staðið sjálfstætt. Þetta þýðir einfaldlega mikla þekju kjarasamninga, almenna vörn grundvallarréttinda, mikla þátttöku í stéttarfélögum og sveigjanleika til þess að mæta tilteknum hópum launamanna og þörfum einstakra fyrirtækja og starfsgreina.



Stéttarfélagspátttaka

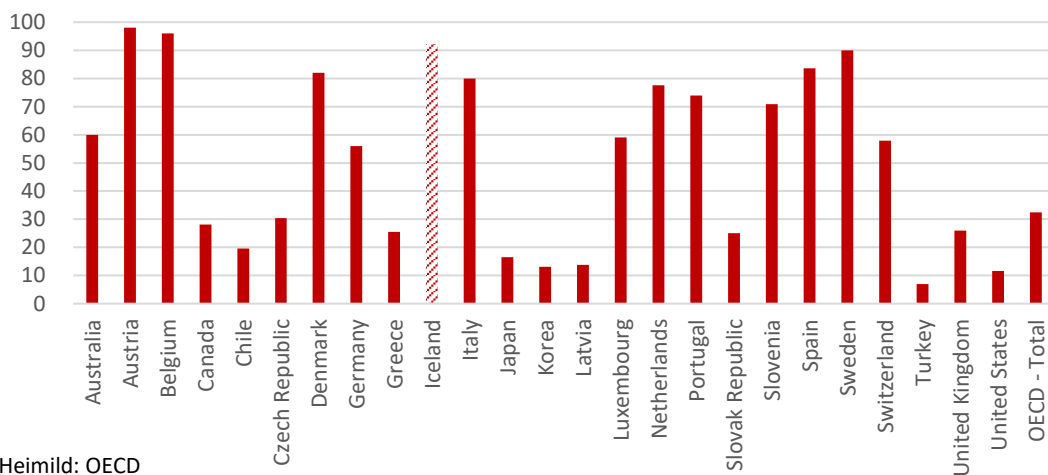
2018



Heimild: OECD

Þekja kjarasamninga

2017 eða nýjustu gögn



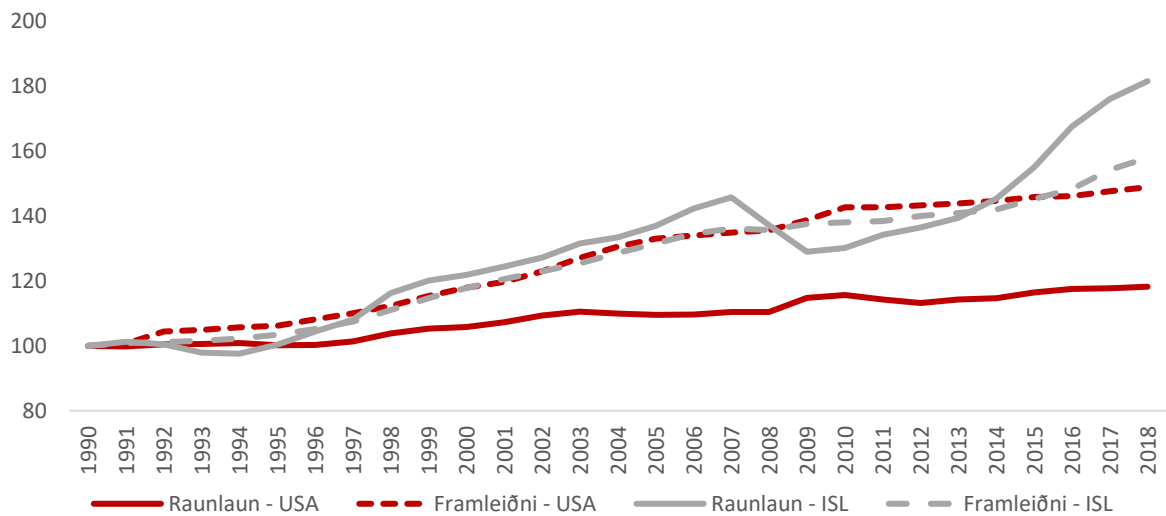
Heimild: OECD

Reynslan hefur sýnt að aðilar eru fullfærir um að einfalda og aðlaga samninga sína og gera það reglulega í viðræðum sínum og nálægt þeim stöðum þar sem viðræður skila aðilum beinum árangri. Kjarnaákvæði aðalkjarasamninga eru tiltölulega einföld og tryggja öllum tiltekin grundvallarréttindi meðan aðrir og sérhæfðari kaflar eru þróaðir milli samningsaðila eftir því þörf þykir á.



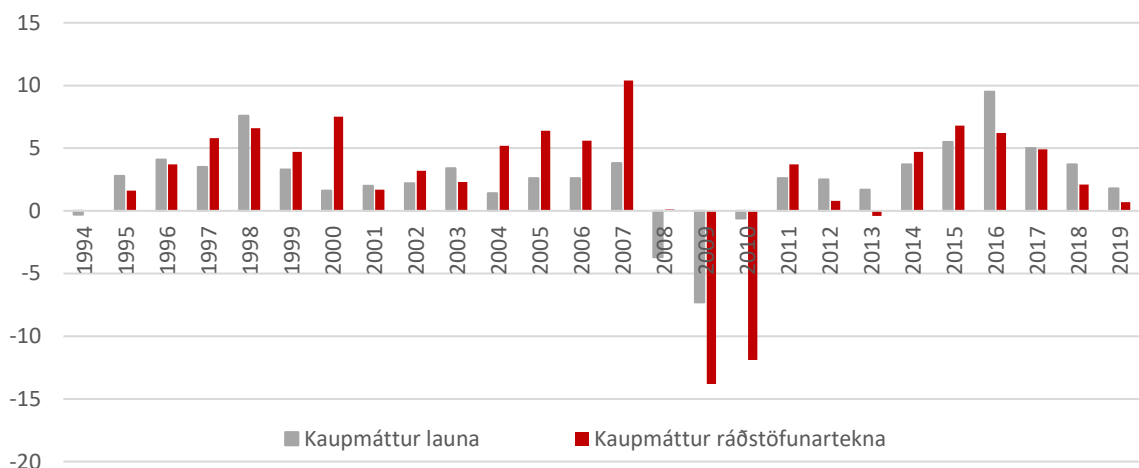
Laun og framleiðni

1990-2020



Heimild: EPI, útreikningar ASÍ

Þróun kaupmáttar



Heimild: Hagstofa Íslands

Ramminn utan um kjarasamningagerð hér á landi og sá sveigjanleiki sem hann býr yfir ásamt virkri aðkomu stjórnvalda hefur einnig tryggt að vel hefur tekist við endurheimtu hans við áföll eins og urðu 2008-2009. Raunlaun lækkuðu á árunum 2007-2009 sökum mikillar verðbólgu en sú lækkun gekk til baka á 2011-2015.

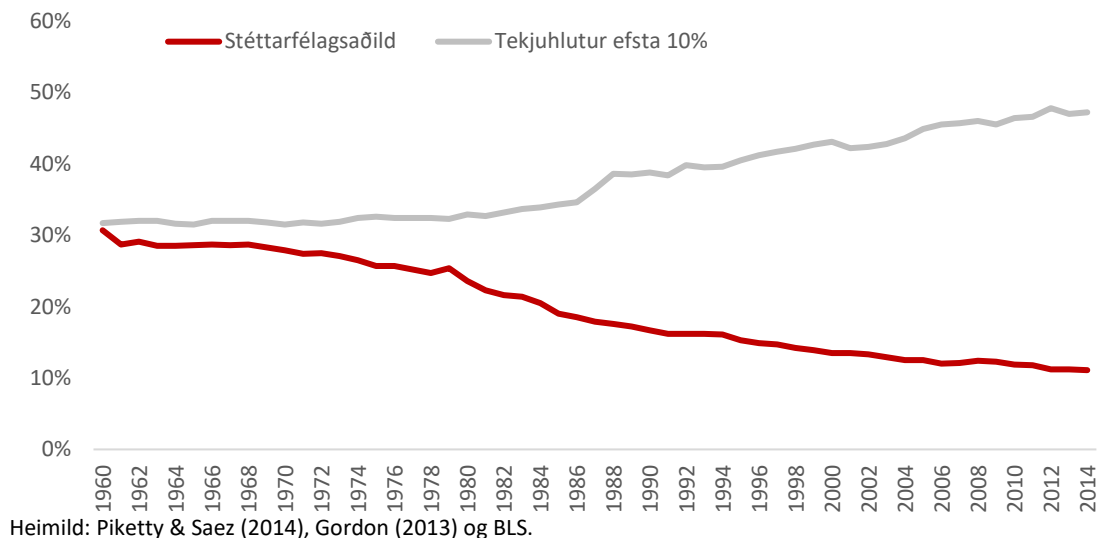
Árangur kjarasamninga endurspeglast því fyrst og fremst í því að tekist hefur á Íslandi að verja hlutdeild launafólks í verðmætasköpun til lengri tíma. Þetta er ólíkt þeim áskorunum sem mörg vestræn hagkerfi glíma við þar sem raunlaun hafa ekki þróast í takt við framleiðni til lengri tíma¹ og launahlutfall, þ.e. laun sem hlutfall af verðmæti framleiðslunnar hafa dregist saman um áratugabil.

¹ Ítarlega kortlag í skýrslu ILO, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_324645/lang--en/index.htm



Árangur af kjarasamningsgerð á Íslandi skýrist fyrst og fremst af fyrrgreindum þáttum, þ.e. mikil stéttarfélagspátttaka og mikil þekja kjarasamninga sem tryggja að umsamdar kjarabætur skili sér til allra þátttakenda á vinnumarkaði. Reynslugögn sýna að þessir þættir gegna lykilhlutverki í að stuðla að jöfnuði.

Stéttarfélagsaðild og ójöfnuður

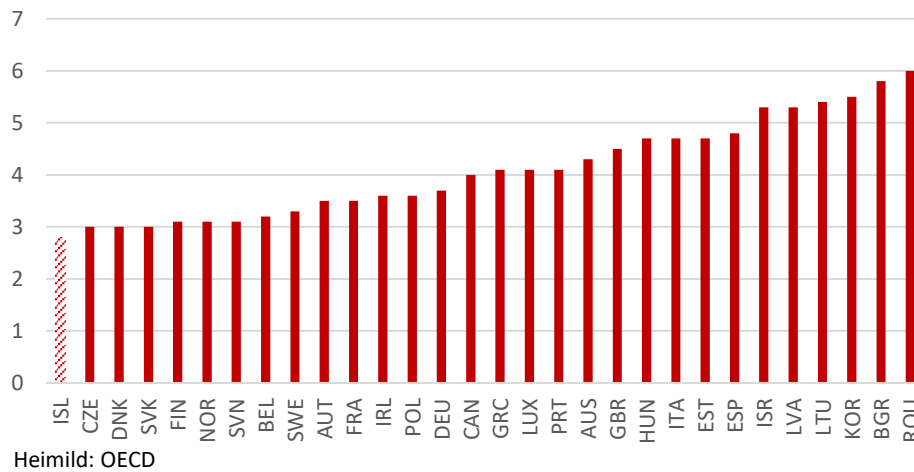


Kjarasamningar sem slíkir hafa reynst vel í að styðja við aukinn kaupmátt *launa*. Tekjujöfnuður mælist þannig mikill á Íslandi hvort sem litið er á Gini stuðulinn eða tekjubil milli efstu og neðstu tíundar (Sjá mynd að neðan). Hins vegar er ekki þar með sagt að stéttarfélag eða kjarasamningar sem slíkir geti gulltryggt að umsamin hækkun kaupmáttar leiði sjálfkrafa til aukins kaupmáttar ráðstöfunartekna. Líkt og Alþýðusambandið hefur vakið athygli á hefur þróun tekjuskatts- og tilfærslukerfa orðið til þess að draga úr ávinningi samninga². Sama þróun hefur átt sér stað á húsnæðismarkaði, þar sem hækkun á leiguverði hefur dregið úr kaupmáttaraukningu leigjenda sem að meirihluta eru tekjulægri hópar. Þar bera stjórnvöld ábyrgð á því að stöðugleiki ríki um félagslega innviði og að skatta og fjármálastefna hins opinbera stuðli að jöfnuði og sátt á vinnumarkaði.

² Sjá <https://www.asi.is/media/313671/skattbyrði-launafolks-1998-2016.pdf>



Tekjuhlutfall efstu og neðstu tíundar



Umhverfi kjarasamninga skapar þó ramma um aðkomu stjórnvalda að kjarasamningum. Með þríhliða samstarfi sem tíðkast hefur lengi í tengslum við aðalkjarasamningagerð á almennum vinnumarkaði og forsendum sem því tengjast, hefur tekist að hafa veruleg áhrif á félags- og velferðarkerfið, lögbundin vinnumarkaðsleg réttindi verið bætt og áhrif höfð á þróun efnahagsmála. Almennu kjarasamningarnir sem undirritaðir voru 2019 eru dæmi þess. Þeir sýna jafnframt mikilvægi samstöðu og samvinnu í þágu allra í stað samkeppni.

Í tengslum við umræðu um íslenska vinnumarkaðslíkanið hefur það komið upp í umræðunni hvort skynsamlegt kynni að vera fastbinda reglur um hverjir skuli vera leiðandi þegar kemur að launabreytingum. Eining hefur ekki tekist um það og ASÍ hafnar tillögum í þá veru. Grundvöllur slíkra tillagna hlýtur að vera sátt um skipulag launa, að kynbundinn launamunur sé ekki til staðar og komist sé að niðurstöðu um verðmæti ólíkra starfa og menntunar. Erfitt er að yfurfæra hugmyndir um fastar reglur t.d. frá Norðurlöndunum án þess að taka tillit til ólíkra aðstæðna og samsetningar efnahagslífsins (t.d. stórs hlutfalls auðlindagreina). Í því sambandi hefur einnig verið rætt um samhengi launaþróunar á almennum og opinberum vinnumarkaði. Um það efni hefur heldur ekki tekist sátt og breytilegt eftir tímabilum hvor leiði sbr. eftirfarandi mynd.

Loks vill ASÍ taka fram, að núverandi uppbygging íslensk vinnumarkaðar þar sem jöfnuður og samstaða í gegnum mikla þekju kjarasamninga, mikla stéttarfélagasáild, skýra réttarstöðu stéttarféлага og almennt gildi kjarasamninga hefur alla burði til þess að mæta áskorunum 21 aldarinnar. Þar sem illa hefur tekist til erlendis og réttarstaða fólks sem í reynd er launafólk hefur verið veikt með nýjum og ótryggum ráðningarformum eru einkenni vinnumarkaðslíkana mjög ólík því íslenska. Lagfæringa kann þó að vera þörf til aðlögunar en þær kann allt eins vera að sækja í gegnum kjarasamninga eins og lagasetningu.

2. Skipulag aðila vinnumarkaðarins

Skipulag aðila vinnumarkaðarins byggir og á að byggja á, frelsi þeirra til þess að skipuleggja sig án afskipta stjórnvalda. Hugmyndir sem t.d. lúta að fjölda félagsmanna á bak við hvern samning eru andstæðar reglum laga og alþjóðlegra samninga um



félagafrelsi, grundvallarréttinn til þess að semja sameiginlega um kaup og um kjör og um eignarétt.

Í því samhengi og þegar fjallað er um fjölda kjarasamninga verður að skoða út frá fjölda aðalkjarasamninga. Þeir eru gerðir og endurnýjaðir í samfloti margra stéttarféлага. Í þeim eru ákvörðuð grundvallarréttindi og skyldur og eru þeir tiltölulega fáir á almennum vinnumarkaði með mikinn fjölda vinnandi fólks undir. Við þá bætist síðan fjöldi sérkjarasamninga sem eru hluti þeirra en sem aðlagaðir eru að þörfum einstakra hópa og fyrirtækja. Þetta fjölgar heildartölu kjarasamninga á íslenskum vinnumarkaði en er um leið merki um sveigjanleika kerfisins eins og áður hefur verið fjallað um.

Íslenska vinnumarkaðslíkanið byggir þannig bæði á ákveðinni miðstýringu (aðalkjarasamningum) en á sama tíma dreifstýringu og alltaf án þess að skilja nokkurn eftir vegna áriða laga nr. 55/1980. Nánar er um þetta fjallað í kafla 5.

3. Tími og vinnubrögð

Það skipulag sem búið var til 1996 með breytingum á lögum nr. 80/1938 hefur ekki verið framkvæmt í reynd og viðræðuáætlanir hafa ekki verið virtar. Þess í stað hafa atvinnurekendur í reynd stjórnað skipulagi viðræðna. Í þessu efni þarf að skýra og styrkja heimildir ríkissáttasemjara þ.a. tímamörk áætlana séu virt og störf hans í kjaradeilum fyrirsjáanleg.

Þrátt fyrir markmið laga nr. 80/1938 eins og þeim var breytt 1996 hefur ekki tekist að tryggja að nýr kjarasamningur taki við af þeim hvers gildistími er runninn út. ASÍ telur mikilvægt að kjarasamningar taki gildi um leið og fyrri samningar renna úr gildi og að raunveruleg vinna við kjarasamningsgerð hefjist áður en samningar renna út þannig að forðast megi að stórar stéttir séu samningslausar árum saman.

ASÍ hefur ekki talið þörf á lagabreytingum í þessu efni en ýmsar leiðir færar en aðilar á vinnumarkaði hafa tækifæri til þess í samningum sínum að bæta við sérstökum kafla í kjarasamninga sína hverju sinni þar sem settur verði upp tímasettur ferill vegna næstu endurnýjunar, þ.e. viðræðuáætlun verði hluti hvers kjarasamnings. Þar mætti m.a. kveða skýrt á um hvenær málum skuli vísað til sáttasemjara og snemmbær aðkoma hans þannig tryggð. Jafnframt mætti fyrir fram semja um ákveðna hvata fyrir aðila til stuðla að því samningur sé kominn á áður en eldri samningur rennur út. Þannig mætti styrkja og auka vægi viðræðuáætlana.

Brýn þörf er að koma á skilvirku eftirliti með því að bókanir kjarasamninga séu virtar og þeim fylgt eftir af samningsaðilum t.d. með aðkomu ríkissáttasemjara að framkvæmd og eftirfylgni með kjarasamningum.

Bæta má gagnaöflum og miðlun áreiðanlegra gagna með ýmsum leiðum en skort hefur verulega á vilja og fjármagn til þess. Með tiltölulega auðveldum hætti má skipuleggja upplýsingagjöf launareiddenda betur t.d. með kröfu um vísun til viðeigandi kjarasamnings þegar launupplýsingar eru sendar yfirvöldum. Kjaratölfræðinefnd er skref í rétta átt og verður vonandi til að betri upplýsingar séu tiltækar í aðdraganda kjaraviðræðna.



4. Stofnanir vinnumarkaðarins

Staða ríkissáttasemjara er skýr innan gildandi lagaramma. Sú staða að hann sé fyrst og fremst gestgjafi á fundum samræmist ekki því sem lagt var upp með 1938 eða 1996. Ólögbundin heimild til lagasetningar um gerðardóma er til staðar en er undantekningarregla notuð sem neyðarúrræði og sætir alþjóðlegu eftirliti sbr. síðar. Aukin notkun gerðardóma er bein árás á frjálsan samningsrétt. Löggjöf um Félagsdóm þarfnast ekki endurskoðunar. Góð kjaratölfræði er hins vegar nauðsynleg og brýnt að aðilar vinnumarkaðar séu virkir aðilar að úrvinnslu og mati á gögnum.

Til þess að tryggja skilvirkt eftirlit með vinnumarkaðnum er þörf á sameiningu þeirra stofnana sem fara með eftirlitshlutverk svo sem Vinnumálastofnunar og Vinnueftirlitsins enda verði tryggt að samlegðaráhrif sameiningar skili sér í öflugara eftirliti á vinnumarkaði og sterkari stofnun sem betur verði í stakk búin til þess að sinna því hlutverki sem þessar stofnanir skila í dag. Jafnframt þarf að auka samstarf og upplýsingamiðlun á milli eftirlitsstofnana og aðila vinnumarkaðarins. Tryggja þarf virk viðurlög við brotum á vinnumarkaði, bæði með stjórnvaldssektum en ekki síst til þeirra sem fyrir brotunum verða.

5. Aðkoma og hlutverk stjórnvalda

Aðkoma stjórnvalda en fyrst og fremst efndir þeirra á loforðum og skylda þeirra til þess að tryggja félagslegan stöðugleika og grundvallarvelferð skiptir augljóslega miklu máli. Kosningaloforð stjórnvaldaflokka eiga ekki að vera skiptimynt í kjarasamningum. Aðkoma stjórnvalda að kjarasamningum er mjög mismunandi eftir árferði og ytri skilyrðum. Engin ein regla verður því um þau sett önnur en sú að þau eru á stundum næsta gagnlaus nema efndir þeirra myndi hluta af forsendum kjarasamninga. Lagasetning á verkföll er algert neyðarúrræði sem, þegar hefur verið gripið til hér á landi hefur sætt gagnrýni ILO. Reglusetning hér um er óæskileg en ef lögum ætti að breyta í þessu samhengi mætti setja lög sem gera ríkið skaðabótaskyldt fyrir að misbeita þessu valdi sínu.

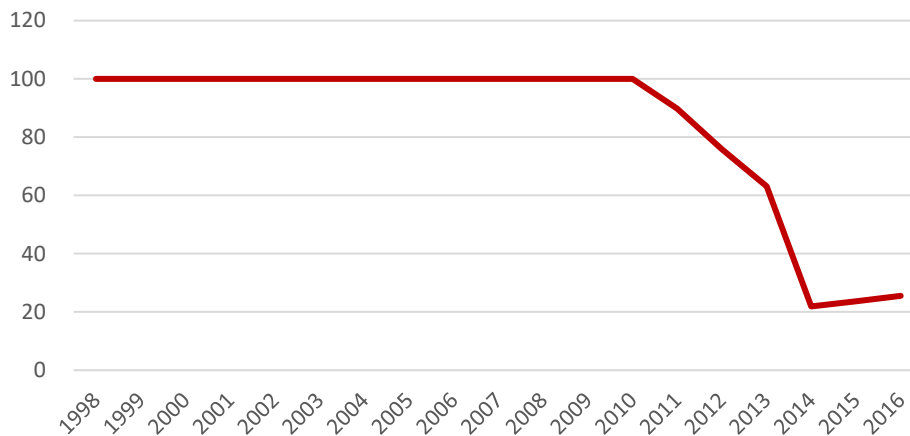
Reynslan kennir einnig að einhliða inngríp stjórnvalda t.d. í þá átt að dreifstýra kjarasamningum að erlendri fyrirmynd fylgir minni þekja kjarasamninga og aukið réttleysi launafólks. Reynslan erlendis frá hefur verið sú að efnahagsþróun, kerfisbundið atvinnuleysi eða þrýstingur á samkeppnishæfni hafa ýtt undir ákall um kerfisbreytingar.

Slíkar einhliða breytingar hafa sum staðar verið gerðar með lagaboði (t.d. Grikkland) og annars staðar með því að samtök atvinnurekenda leysa upp samningsumboð sín (t.d. Finnland). ASÍ mun beita sér gegn slíkum breytingum enda veikja þau stéttarfélag og réttarstöðu launafólks.



Þekja kjarasamninga

Grikkland, 1998-2016



Heimild: OECD

Mikil vinna hefur verið lögð í samræmingu réttinda milli almenns og opinbers vinnumarkaðar og ólík réttindi og réttarstaða því minna til trafala en áður. Munur er þó enn til staðar auk þess sem æskilegt væri að ein lög, lög nr. 80/1938, giltu um gerð kjarasamninga og þvingunaraðgerðir á vinnumarkaði í stað tveggja eins og nú er þar sem heimildir opinberu stéttarfélaganna eru takmarkaðri og girt fyrir að sáttasemjari geti miðlað málum með tengingu þeirra á milli.

ASÍ leggur sérstaka áherslu á mikilvægi þess að aðilum á vinnumarkaði og stofnunum hans séu veitt þau tæki og sú vernd sem nauðsynleg eru til að tryggja heilbrigðan vinnumarkað. Vinnumansal og almenn misnotkun á vinnandi fólki eru því miður alltof algeng. Hér geta stjórnvöld gegnt lykilhlutverki t.d. á eftirfarandi sviðum með því að:

- Koma á skilvirkara eftirliti og úrræðum gegn svartri atvinnustarfsemi og félagslegum undirboðum á íslenskum vinnumarkaði, þ.m.t. févítí.
- Tryggja að grunnréttindi og kjarasamningar nái til ólíkra ráðningasambanda sem til verða meðal annars vegna áhrifa tæknibreytinga og fjórðu iðnbyltingarinnar.
- Vinna gegn því að réttarsamband þeirra sem í reynd er launafólk verði útvatnað með þeim hætti að það fólk sem í reynd hefur og á að hafa stöðu launafólks sé svipt þeim réttindum sem tekist hefur að skapa með baráttu verkalyðshreyfingarinnar í meira en hundrað ár.
- Tryggja og auka vernd trúnaðarmanna sem koma fram fyrir alla starfsmenn.
- Tryggja betur en gert er réttarstöðu starfsmanna starfsmannaleiga þannig að tryggja megi ráðningu þeirra hjá þjónustukaupanda eftir t.d. 3-6 mánuði.
- Tryggja þarf stöðu stéttarféлага gagnvart brotastarfsemi, gerviverktöku og réttindamálum starfsmanna í iðn-, verk- og tæknigreinum.



6. Vinnulöggjöfin

Engin knýjandi þörf er á að endurskoða eða breyta vinnulöggjöfinni. Hingað til hafa aðilar vinnumarkaðar verið færir um að aðlaga störf sín og kjarasamninga að breyttum veruleika.

Hins vegar er erfiðra um vik þegar stjórnvöld ýta undir réttleysi fólks í falskri sjálfstæðri starfsemi, alþjóðavæða viðskipti án þess að tryggja félagsleg réttindi launafólks, sinna ekki lögbundnu eftirliti á vinnumarkaði og réttlæta réttleysi á grundvelli ráðningarforma sem sögð eru ný en sem gera ekki annað en að veikja samningsstöðu launafólks gagnvart atvinnurekendum.

Í þessu sambandi vill ASÍ einnig vekja athygli á því að atvinnulýðræði þ.e. aðild starfsmanna að stjórnnum fyrirtækja hefur aldrei verið mikilvægara en nú þegar við stöndum frammi fyrir sem nefnt hefur verið fjórða iðnbyltingin. Nánar tiltekið er átt við þá breytingu á framleiðsluháttum og vinnufyrirkomulagi sem kann að hafa áhrif á hugmyndir um ráðningarsambönd í náinni framtíð. Ljóst er að vinnandi fólk mun þurfa að hafa sitt að segja um þá aðlögun og viðbrögð við þeim breytingum til að tryggja sem mesta atvinnuþátttöku og velferð sem flestra.

Á almennum vinnumarkaði er verkföllum sjaldan beitt og ekki nema í neyð og að undangengnum atkvæðagreiðslum félagsmanna. ASÍ leggst eindregið gegn öllum takmörkunum á samnings- og verkfallsrétti og mun beita sér gegn þeim.

Nauðsynlegt er að viðurlög liggja við brotum á kjarasamningum og vinnulöggjöfinni til að tryggja að aðilar vinnumarkaðarins fari eftir þeim lögum og kjarasamningum sem sett hafa verið eða samið hefur verið um. Algengt er að brot á kjarasamningum hafi engar afleiðingar né heldur brot á vinnulöggjöfinni og því væri helsti fælnigarmáttur gegn brotum virk fávíti og opinber viðurlög eins og sektir.