

STJÓRN MÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Vinnulöggjöfin (lög nr. 80/1938) í 70 ár

Gylfi Dalmann Aðalsteinsson
dósent við viðskiptafræðideild
Háskóla Íslands

2. tbl. 4. árg. 2008
Fræðigreinar



Útdráttur

Lögin um stéttarfélög og vinnudeilur eða vinnulöggjöfin eins og hún er oftast kölluð var lögtekin árið 1938. Vinnulöggjöfin mótar samskipta- og leikreglur á íslenskum vinnumarkaði. Helsta markmið hennar er að tryggja vinnufrið í landinu, lögin eiga að tryggja að vegna áreikstra sem kunna að skapast á milli aðila vinnumarkaðarins hljóti sem minnst tjón fyrir atvinnulífið í landinu. Verkalýðsbreyfingin hefur ekki séð ástæðu til breytinga á vinnulöggjöfinni í gegnum tíðina og hefur ekki sýnt frumkvæði í þá veru og mótmælt veigamiklum breytingum harðlega. Reynslan hefur sýnt að tilraunir til meiriháttar breytinga á vinnulöggjöfinni án samráðs við verkalýðsbreyfinguna hafa ekki skilað tilætluðum árangri. Þegar breytingar hafa staðið fyrir dyrum hefur verkalýðsbreyfingin ætíð kallað eftir víðtæku samráði aðila vinnumarkaðarins. Verkalýðsbreyfingin hefur alltaf staðið einbúga um að verja sinn helgasta rétt, verkfallsréttinn, og staðið vörð um tilvistargrundvöll sinn, réttinn til félagsstofnunar og réttarstöðu gagnvart viðsejendum sínum. Vinnuveitendur á hinn bóginn hafa alla tíð kallað eftir breytingum á vinnulöggjöfinni, sérstaklega eftir að atvinnu- og þjóðfélagsbættir breyttust en löggjöfin breyttist ekki í takti við þær breytingar. Vinnuveitendur hafa í gengum tíðina viljad bæta aðferðafræði og verklag við gerð kjarasamninga, gera samningaviðræður skilvirkari og setja lágmarksreglur um atkvæðagreiðslur um kjarasamninga og verkfallsbodu. Í seinni tíð hafa vinnuveitendur lagt á það áberlu að breyta ákvæðum Félagsdóms í þá veru að hægt væri að áfrýja málum til æðra dómstígs. Í þessari grein er fjallað um vinnulöggjöfina, aðdraganda að setningu hennar, afstöðu verkalýðsbreyfingarinnar og vinnuveitenda ásamt þeim tillögum sem fram hafa komið um breytingar á löggjöfinni. Sérstaklega er rætt um breytingarnar sem gerðar voru árið 1996.

Inngangur

Lögin um stéttarfélög og vinnudeilur eða vinnulöggjöfin eins og hún er oftast kölluð var lögtekin fyrir 70 árum síðan. Aðstæður á íslenskum vinnumarkaði á fjórða áratug síðustu aldar voru mjög sérstakar. Kreppan í algleymingi, atvinnuleysi mikið og vinnuveitendur gripu til kauplækkana og oft urðu harðvítug átök. Mikil átök voru í íslenskri verkalýðspólitik og tókust á kommúnistar og jafnaðarmenn. Á þessum tíma var alþýðuflokkurinn og Alþýðusambandið ein skipulagsheild. Í alþingiskosningum 1934 vann alþýðuflokkurinn sinn stærsta kosningasigur, en flokkurinn var með víðtæka þjóðnýtingarstefnu á sinni stefnuskrá. Eftir kosningarnar mynduðu alþýðuflokkurinn og framsóknarflokkurinn ríkisstjórn sem kölluð var „Stjórn hinna vinnandi stétta“. Samskiptareglur á íslenskum vinnumarkaði höfðu ekki verið lögfestar þrátt fyrir ítrekaðar óskir íslenskra vinnuveitenda.

Í þessari grein er fjallað um vinnulöggjöfina, lögin um stéttarfélög og vinnuveitendur, nr. 80/1938, aðdraganda að setningu hennar, afstöðu verkalýðsbreyfingarinnar og vinnuveitenda ásamt þeim tillögum sem fram hafa komið um breytingar á löggjöfinni. Sérstaklega er rætt um breytingarnar sem gerðar voru árið 1996 í tíð Páls Péturssonar félagsmálaráðherra. Hér er ekki verið að fjalla um lögfræðilega

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

nálgun á viðfangsefninu eða lögfræðileg álitafni heldur verður viðfangsefnið nálgast út frá vinnu markaðsfræðunum (e. *industrial relations*). Í þessari grein verður orðið vinnulöggjöf notað um lögin um stéttarfélag og vinnudeilur þótt í dag sé almennt litið á hugtakið sem samheiti yfir þau lög og reglur er ná yfir réttindi og skyldur aðila vinnu markaðarins. Ástæðan er sú að á þeim tíma sem lögin voru sett notuðu menn orðið vinnulöggjöf um lögin enda lög og reglur sem náðu yfir réttindi og skyldur aðila vinnu markaðarins fábrotnar. Lítið hefur verið ritað um samskipti á íslenskum vinnu markaði og enn minna um vinnulöggjöfina. Helsta markmið vinnulöggjafarinnar er að tryggja vinnufrið í landinu, lögin eiga að tryggja að vegna árekstra sem kunna að skapast á milli aðila vinnu markaðarins hljótist sem minnst tjón fyrir atvinnulífið í landinu. Það hefur sýnt sig að verkalyðshreyfingin hefur ætíð brugðist til varnar þegar viðamiklar breytingar hafa verið ráðgerðar á vinnulöggjöfinni, sérstaklega þegar takmarka hefur átt verkfallsréttinn, einn helgasta rétt launþega.

Samskipti aðila vinnu markaðarins

Vinnu markaðsfræðin (e. *industrial relations*) fjallar almennt um samskipti aðila vinnu markaðarins, gildir þá einu hvort um samskipti starfsmanna og stjórnenda innan fyrirtækja er að ræða eða þess sem gerist í ytra umhverfi skipulagsheilda t.d. félagslega umhverfinu, efnahagslega umhverfinu eða stjórn mála umhverfinu. Samskipti aðila vinnu markaðarins, þ.e. stéttarféлага í umboði starfsmanna, fyrirtækja eða samtaka þeirra í gegnum gerð kjarasamninga, oft með aðkomu stjórnvalda, er ein meginstoð vinnu markaðsfræðinnar. Vinnu markaðsfræðin gengur út frá því sem vísu að það er innbyggður hagsmunaágreiningur á milli launþega og vinnuveitenda og það er innbyggt ójafnræði á milli þessara aðila. Þetta ójafnræði birtist m.a. í því að við gerð kjarasamninga þá hittast þessir aðilar ekki á jafnréttisgrundvelli þar sem réttur stjórnenda til að stjórna er talinn óskoraður. Þrátt fyrir þennan hagsmunaágreining eru mörg svið þar sem hagsmunir er sameiginlegir og skarast (Bean 1994; Poole 1986; Farnham og Pimlott 1993). Yfirleitt er stuðst við þrjár nálganir vinnu markaðsfræðanna í samskiptum aðila vinnu markaðarins þ.e. einingarhyggja (e. *unitarism*), margræðishyggja (e. *pluralism*) og marxismi (e. *marxism*). Hugmyndafræðilegur grunnur þessara nálgana veitir vinnu markaðsfræðinni möguleika á að skýra eðli og umfang samskiptanna (Bean 1994; Farnham og Pimlott 1993). Einingarhyggjan byggir á því að skipulagsheildir byggjast á samstilltum hópum þar sem ekki er ágreiningur um hver stjórnar, forréttindi stjórnenda (e. *managerial prerogative*) þykja sjálfögð, eðlileg og skynsamleg. Hvers kyns andstaða, formleg eða óformleg, sem kemur innan frá eða utan frá er óæskileg og stendur skipulagsheildinni fyrir þrifum. Grundvallarhugsunin er sú að skipulagsheildin búi við jafnvægi og hvers kyns átök eða deilur eru því óæskileg og ónauðsynleg. Ágreiningur og deilur sem kunna að vera til staðar eru leystar innbyrðis, gjarnan er notast við sértækar aðferðir stjórnunarfræðanna svo sem liðsvinnu, gæðahringi, gæðaráð og mannaúdsstjórnun.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Vandi stéttarféлага samkvæmt þessari nálgun er sá að oft er litið á stéttarfélög sem utanaðkomandi átroðning eða ógn sem keppir um hollustu starfsmanna (Salamon 2000; Legge 2005).

Margræðishyggjan er sú nálgun sem gengur m.a. út á lögmæti átaka og ágreinings og að skipulagsheildir byggist upp af hópum sem eru ólíkir með ólíka hagsmuni. Í samskiptum aðila er eðlilegt að ágreiningur skapist en mikilvægt er að koma böndum á þennan ágreining og það er gert með stofnanabindingu átaka (e. *institutionalization of conflict*) þar sem sérstök löggjöf myndar sérstakan ramma utan um kjarasamningaferlið. Þessi rammi ákvarðar leikreglur aðila vinnumarkaðarins (Bean 1994; Clegg 1976; Ferner og Hyman 1998). Margræðishyggjan gerir ráð fyrir að einstaklingar hafi rétt til að vera í stéttarfélögum og þau séu lögmætur hagsmunagæsluaðili, stéttarfélög eru aðilar að kjarasamningum og geta efnt til verkfalla til framgangs krafna.

Marxíska nálgunin, eins og nafnið gefur til kynna, á rætur að rekja til marxisma, hún gengur út á það að hagsmunir geti aldrei verið sameiginlegir, framleiðslufyrirtæki eru í einkaeign og arður og yfirráð yfir framleiðslunni eru grunnatriðið. Átök á milli stétta eru algeng og skapast af framleiðsluafstæðum. Eignastaða, þjóðfélagsleg staða og fjárhagslegt vald veitir mismunandi aðgang að gæðum og stofnunum samfélagsins. Stéttarmismunur er eðlislægur og óumbreytanlegur, sem gerir stéttaátök óumflýjanleg. Eitt svar verkafólks til að sporna gegn valdi fjármagnseigenda er að stofna stéttarfélög. Litið er á stéttarfélög sem hagsmunagæsluaðila fyrir hina vinnandi stétt og sameiginlegt vald til að hafa áhrif á vinnumarkaðsmál og lífsgæði félagsmanna. (Farnham og Pimlott 1993; Salamon 2000).

Samskipti aðila vinnumarkaðarins hér á landi hvíla á skóla margræðishyggjunnar, réttur launþega til að vera í stéttarfélögum er tryggður í vinnulöggjöf, samningsrétturinn hvílir hjá félagsmanninum, stéttarfélög gera kjarasamninga í umboði félagsmanna og það eru félagsmenn sem samþykkja eða fella kjarasamninga í atkvæðagreiðslu. Réttur til að fara í verkfall er tryggður og sáttaumleitanir eru í föstum skorðum.

Aðdragandi að setningu vinnulöggjafar – frumkvæði vinnuveitenda

Fljótlega eftir að fyrstu stéttarfélögin voru stofnuð hér á landi svo og heildarsamtök þeirra, Alþýðusamband Íslands 1916 og með tilkomu féлага vinnuveitenda, varð þörfin fyrir lagasetningu sem kvæði á um samskipti þessara aðila og sáttatilaunir í vinnudeilum mjög brýn. Á mótunarárum stéttarfélaganna voru helstu baráttumálin að öðlast viðurkenningu vinnuveitenda og ríkisvaldsins á samningsréttinum, að laun væru greidd samkvæmt taxa stéttarféлага, forgangsréttur stéttarféлага til vinnu væri virtur og að allir verkamenn væru í stéttarfélagi (Ólafur R. Einarsson 1970; Svanur Kristjánsson 1976). Vinnuveitendur hér á landi höfðu lengi barist fyrir setningu vinnulöggjafar enda töldu þeir sig eiga undir högg að sækja vegna verkfalla og óróa á vinnumarkaðnum. Verkföll voru tíð

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

á þessum tíma og snerust þau einkum um að fá fram viðurkenningu vinnuveitenda á samningsrétti stéttarféлага, t.d. Hnífsdalsverkfallið 1924 og Baldursverkfallið á Ísafirði 1926. Önnur verkföll snerust aðallega um kaup og kjör verkafólks þar sem reynt var að sporna gegn kauplækkunum, t.d. togaraverkfallið í Reykjavík 1923, kolaverkfallið í Vestmannaeyjum 1926, verkfall Dagsbrúnar og Framsóknar í Reykjavík 1926, verkfall á Norðfirði 1926 og Garnadeilan í Reykjavík 1930. Nokkrar vinnudeilur snerust um beinar kauphækkningar, t.d. verkfall síldarstúlkna á Siglufirði 1925, togaraverkfall í Reykjavík 1929 og Krossanesverkfallið 1930 (Svanur Kristjánsson 1976).

Fyrstu tillögurnar um vinnulöggjöf hér á landi voru settar fram á Alþingi árin 1923 og 1925. Það var Bjarni Jónsson frá Vogu sem flutti frumvarp um gerðardóm í kaupgjaldsprætum. Ástæðan var sú hætta eða ógn sem ört vaxandi sjávarútvegi og öðrum atvinnugreinum stafaði af verkföllum og verkbönum. Til að afstýra slíku tjóni var nauðsynlegt að hafa umgerð til að taka á ágreiningi með gerðardómi. Hugmyndin með gerðardómi var að ákveða kaup og kjör launafólks ef upp kæmi ágreiningur við vinnuveitendur (Alþingistíðindi 1923 og 1925). Þetta frumvarp Bjarna dagaði uppi og árið 1925 lagði Bjarni aftur fram frumvarp sitt um gerðardóm í kaupgjaldsprætum örlítið breytt frá því fyrra en örlög þessa frumvarps var sama og hins fyrra (sama heimild).

Þingmennirnir Tryggvi Þórhallsson og Ásgeir Ásgeirsson lögðu fram frumvarp til laga um sáttatilaunir í vinnudeilum á þinginu 1925. Frumvarpið var samþykkt með stuðningi allra þingflokka. Með setningu þessara laga nr. 55/1925 var kominn fyrsti vísir að vinnulöggjöf hér á landi (Arnmundur Backman og Gunnar Eydal 1986). Samkvæmt lögnum var stofnað til embættis sáttasemjara og kveðið á um réttindi hans og skyldur. Vald sáttasemjara náði einungis til að kalla aðila vinnudeilu til sáttafundar og var deiluaðilum skylt að hlíta því kalli. Einnig átti sáttasemjari að kynna sér ástand og horfur í atvinnulífi þjóðarinnar. Samkvæmt lögnum skyldi sáttasemjari skipaður til þriggja ára í senn. Skipun sáttasemjara var í höndum atvinnumálaráðherra eftir tilnefningu ellefu manna nefndar, þar áttu sæti fimm fulltrúar frá Alþýðusambandi Íslands, fimm frá atvinnurekendum og loks einn fulltrúi frá Hæstarétti Íslands (Alþingistíðindi 1925).

Árið 1929 var gerð tilraun til þess að breyta þessum lögum, þingmennirnir Gunnar Sigurðsson og Magnús Torfason fluttu tillögur um breytingar í þá átt að sáttasemjari skyldi gera tillögur um bindandi gerðardóm ef ekki næðist samkomulag í kaupgjaldskröfum launafólks gegn vinnuveitendum. Þessi tillaga náði ekki fram að ganga (Alþingistíðindi 1929). Sama ár fluttu þingmennirnir, Jón Ólafsson, Jörundur Brynjólfsson, Lárus Helgason, Jón Sigurðsson og Pétur Ottesen frumvarp til laga um dóm í vinnudeilum og var þetta frumvarp svipað að efni til og frumvörp Bjarna Jónssonar frá Vogu sem hann flutti árin 1923 og 1925. Samkvæmt þessu frumvarpi átti úrskurður dóms í vinnudeilum að vera bindandi og ákvæði voru um að verkföll og verkbönn væru óheimil áður en dómur féll.

Lög nr. 55/1925, um sáttatilaunir, giltu til ársins 1938 þegar vinnulöggjöfin, lög um stéttarfélag og vinnudeilur, nr. 80/1938, voru samþykkt og öðluðust gildi

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

10. september 1938. Miklar breytingar urðu í íslensku samfélagi á fjórða áratug 20. aldar og með vaxandi styrk heildarsamtaka launafólks og vinnuveitenda var hætta á því að deilur milli þessara aðila gætu leitt til vandræða og skapað þjóðarbúinu ómælt tjón. Lagamma skorti til að taka á kjaradeilum. Lögin frá 1925 um sáttatilaunir miðuðu einungis að því að ríkisvaldið legði deiluaðilum til sáttasemjara er reyna átti að ná sáttum með deiluaðilum. Í lögnum voru engar reglur um samskipti deiluaðila, engin fyrirmæli voru um hvaða vopn mætti nota í vinnudeilum og hvernig þeim skyldi beitt. Engar formlegar leikreglur voru til er kvæðu á um samskiptareglur á vinnumarkaði, stofnanabinding átaka hafði ekki átt sér stað. Á hinum Norðurlöndunum höfðu verið settar leikreglur í vinnudeilum sem deiluaðilum bar að fara eftir. Í löggjöf annars staðar á Norðurlöndum var það grundvallarsjónarmið ríkjandi að ríkisvaldið stuðlaði að því með sáttasemjara-fyrirkomulagi að aðilar gætu leyst deilumál með friðsamlegum samningum. Kæmust samningar ekki á væri báðum aðilum heimilt að grípa til vinnustöðvunar til að knýja fram samninga eftir ákveðnum reglum. Þetta fordæmi og reynsla nágrannþjóðanna, ásamt þeirri reynslu sem skipast hafði á íslenskum vinnumarkaði þótti sýna að aukin þörf væri fyrir réttar- og samskiptareglum í vinnudeilum.

Vinnulöggjöfin á upphaf sitt að rekja til stofnunar Vinnuveitendafélags Íslands árið 1934. Strax við stofnun þess var það mikið kappsmál framkvæmdastjóra þess, Eggerts Claessen hæstaréttarlögmanns, að berjast fyrir setningu vinnulöggjafar á Íslandi. Fljótlega eftir stofnun Vinnuveitendafélags Íslands fór Eggert til Danmerkur að kynna sér starfsemi erlendra vinnuveitendafélaga. Eggert kynnti sér einkum störf og skipulag vinnuveitendafélags í Danmörku og átti hann einnig þess kost að ræða við forstumenn vinnuveitenda í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Eggert lagði mikla áherslu á við samningu vinnulöggjafar að leita til reynslu Norðurlanda enda væru þau okkur lík að lyndiseinkunn, eðlisfari, lífs- og þjóðarháttum og svo væru samtök vinnuveitenda hvergi heilsteyptari en á Norðurlöndum (Ásmundur Einarsson 1975). Á aukafundi Vinnuveitendafélags Íslands sem haldinn var 20. maí 1935 var samþykkt að undirbúa tillögur viðvíkjandi vinnumálalöggjöf fyrir Ísland. Vinnuveitendum var það ljóst að samkomulag yrði að nást við Alþýðusamband Íslands um þessi mál. Kjartan Thors einn af forvígismönnum Vinnuveitendafélags Íslands ræddi þessi mál við Jón Baldvinsson forseta Alþýðusambands Íslands og taldi verkalýðsforystan möguleika á samvinnu ekki útilokaða. Á aukafundi Vinnuveitendafélags Íslands hvatti Thor Thors alþingismaður til þess að samráð yrði haft við Alþýðusambandið um frumvarpið. Á aukafundinum var samþykkt tillaga Eggerts Claessen um að reyna að ná samningum við Alþýðusamband Íslands um vinnulöggjöf (Vinnuveitandinn 1939).

Vinnuveitendur bundu all nokkrar vonir við samstarf við launþegahreyfinguna en þær vonir dvínuðu brátt því ekkert heyrðist í verkalýðshreyfingunni um þessi mál. Því var það niðurstaða vinnuveitenda að leggja fram tillögur um vinnulöggjöf fyrir Ísland fyrir framkvæmdanefnd Vinnuveitendafélags Íslands og á aðalfundi félagsins 4. janúar 1936 var samþykkt að senda Alþýðusambandi Íslands tillög-

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

urnar. Í svari Alþýðusambandsins kom fram að það tæki ekki afstöðu til þess hvort rétt væri að reyna samninga við Vinnuveitendafélag Íslands um að setja reglur um vinnudeilur og/eða stuðla að setningu vinnulöggjafar.

Greinilegt var að allir hagsmunaaðilar voru sammála því að setja ætti sérstök lög um samskipti aðila vinnumarkaðarins. Deilt var um leiðir. Í febrúarlök 1936 tóku vinnuveitendur af skarið og fyrir tilstuðlan þeirra fluttu sjálfstæðismennirnir Thor Thors og Garðar Þorsteinsson í neðri deild Alþingis frumvarp til laga um vinnudeilur. Í frumvarpinu voru lagðar til grundvallar í öllum aðalatriðum tillögur Vinnuveitendafélags Íslands um vinnulöggjöf. Málið kom til fyrstu umræðu í neðri deild 5. og 6. mars 1936 og lýsti forsætisráðherra Hermann Jónasson því yfir að nauðsyn væri á setningu vinnulöggjafar og var hann bjartsýnn á gengi frumvarpsins. Héðinn Valdimarsson þingmaður alþýðuflokksins og formaður verkamannafélagsins Dagsbrúnar sagði í umræðum um frumvarpið að ekki væri rétt að setja vinnulöggjöf nema tryggt væri fyrirfram fylgi meirihluta launamanna og því hlyti alþýðuflokkurinn að beita sér gegn afgreiðslu málsins á Alþingi þó svo að flokkurinn væri í sjálfu sér hlynntur setningu löggjafar um vinnudeilur.

Frumvarpinu var vísað til allsherjarnefndar neðri deildar sem þríklofnaði við afgreiðslu málsins. Sjálfstæðismennirnir Thor Thors og Garðar Þorsteinsson, flutningsmenn frumvarpsins, lögðu til að það yrði samþykkt. Framsóknar- maðurinn Jörundur Brynjólfsson vildi skipa millipinganevnd til þess að undirbúa nýja löggjöf um vinnudeilur sem leggja ætti fyrir næsta þing. Alþýðuflokks- mennirnir Héðinn Valdimarsson og Stefán Jóhann Stefánsson gátu ekki fallist á frumvarpið sem þeir sögðu að væri undirbúið af Vinnuveitendafélagi Íslands og án samráðs við verkalýðshreyfinguna í landinu (Ásmundur Einarsson 1975). Frum- varpið sem var ekki útrætt á þinginu var að stórum hluta byggt á norrænni löggjöf og þeim þáttum sem vinnuveitendur töldu henta íslenskum aðstæðum best. Efni frumvarpsins var í aðalatriðum þetta:

- 1) Ákvæði um samninga milli verkamanna og vinnuveitenda, þar sem krafan var að samningar væru jafnan skriflegir og ákveðinn uppsagnarfrestur í hverjum samningi.
- 2) Ákveðin skilyrði voru fyrir því að hægt væri að koma fram vinnustöðvunum, hvort sem um var að ræða verkþann af hendi vinnuveitenda eða verkfall af hendi launþega.
- 3) Ítarlegri ákvæði um sáttatilraunir í vinnudeilum. Gert var ráð fyrir að atvinnuáráðherra skipaði einn sáttasemjara og þrjú héraðssáttasemjara sem skyldu búsettir á Akureyri, Ísafirði og Seyðisfirði.
- 4) Ákvæði um að koma upp vinnudómstól líkt og þekktist á hinum Norðurlöndunum (Thor Thors 1936).

Verkalýðshreyfingin fjallaði um nauðsyn þess að setja vinnulöggjöf og á 13. sambandsþingi Alþýðusambands Íslands árið 1936 var samþykkt ályktun eftir

Stjórnmal og stjórnýsla vef tímarit (fræðigreinar)

tillögu frá Héðni Valdimarssyni og níu öðrum þingfulltrúum, að best væri að Alþingi léti millipinganevnd, þar sem Alþýðusambandið ætti fulltrúa, skoða þessi mál vel og engin löggjöf yrði sett um þessi mál áður en aðalatriði hennar yrðu lögð fyrir sambandsfélögin og öðluðust samþykki Alþýðusambandsins. Alþýðusambandið var mótfallið nýrri vinnulöggjöf nema í henni fælist full lagaviðurkenning til verkfallsréttar ásamt auðveldri og skjótri málsókn vega samningsrofa af hálfu vinnuveitenda ásamt verulegum auknum réttindum fyrir launþega og stéttarfélög (Alþýðusamband Íslands 1936).

Frumvarp Vinnuveitendafélags Íslands var aftur borið fram á Alþingi af þeim Thor Thors og Garðari Þorsteinssyni og varð það ekki útrætt. Sama var upp á teningnum á haustþinginu 1937. Í desember 1936 skipaði Haraldur Guðmundsson atvinnumálaráðherra millipinganevnd sem gera átti tillögur til ríkisstjórnarinnar um löggjöf um réttindi stéttarféлага og launþega ásamt fyrirkomulagi þeirra deilumála sem gætu komið upp á milli aðila vinnumarkaðarins. Í nefndinni áttu sæti fjórir menn, tveir frá Alþýðuflokknum, Sigurjón A. Ólafsson, einn af stofnendum Sjómannafélags Reykjavíkur og formaður þess, og Guðmundur I. Guðmundsson, tveir frá Framsóknarflokknum, þeir Gísli Guðmundsson, alþingismaður og ritstjóri Tímans, og Ragnar Ólafsson, lögfræðingur SÍS. Guðmundur I. Guðmundsson var skipaður formaður nefndarinnar og aflaði nefndin sér gagna varðandi innlenda og erlenda vinnulöggjöf einkum Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar, ásamt þeim nefndarálitum og skýrslum sem gefin voru út í tengslum við undirbúning vinnulöggjafar í þessum löndum. Enn fremur kynnti nefndin sér gildandi vinnulöggjöf í Bretlandi og Frakklandi. Auk þessa var aflað gagna frá aðilum vinnumarkaðarins í Danmörku, Noregi og Svíþjóð og óskað eftir umsögnum þeirra um það hvernig vinnulöggjöf þeirra hafði reynst og hvort einhverra æskilegra breytinga væri þörf á vinnulöggjöfinni. Loks ritaði nefndin bréf til Alþjóðaverkamálaskrifstofu Þjóðabandalagsins í Genf og óskaði eftir upplýsingum um vinnulöggjöf hinna ýmsu þjóða. Jafnframt óskaði nefndin eftir upplýsingum frá Alþýðusambandi Íslands, Vinnuveitendafélagi Íslands og Iðnsambandi Íslands um skipulag þeirra og starf. Við samningu frumvarpsins tók nefndin mið af reynslu annarra þjóða, frumvarpið byggðist aðallega á því sem reynt hafði verið í öðrum löndum og vel hafði reynst (Álit vinnulöggjafarnefndar 1938). Vinnuveitendafélag Íslands andmælti nefndaskipaninni og taldi hana ganga erinda launþegahreyfingarinnar og gerði félagið kröfu um fulltrúa í nefndinni enda hafði það haft forgöngu um að vinnulöggjöf yrði sett hér á landi (Ásmundur Einarsson 1975). Við samningu laganna var eftirfarandi haft í huga:

- 1) Að lögjöfin næði þeim tilgangi sínum af hálfu þjóðfélagsins, að tryggja að deilum milli verkamanna og vinnuveitenda yrði þannig háttað að sem minnst tjón hlytist af fyrir atvinnulífið í landinu.
- 2) Að lögjöfin væri sanngjörn gagnvart þeim aðilum, er í hlut ættu.
- 3) Að lögjöfin hefði á bak við sig velviljað almenningsálit (Álit vinnulöggjafarnefndar 1938).

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Um þetta leyti var farið að anda köldu í stjórnarsamstarfi Framsóknarflokks og Alþýðuflokks. Framsóknarflokkurinn var hlynntur setningu vinnulöggjafar og á flokksþingi hans var samþykkt að fela þingmönnum flokksins að vinna að undirbúningi setningu vinnulöggjafar (Tíminn 24. febrúar 1937). Þessi samþykkt setti Alþýðuflokkinn í erfiða stöðu, en Alþýðuflokkurinn og Alþýðusambandið voru á þessum tíma skipulagsleg heild. Þrátt fyrir samþykkt 13. þings Alþýðusambandsins um skipan milliþinganevndar sem fjalla átti um setningu vinnulöggjafar þá mættu þessar hugmyndir um vinnulöggjöf mikilli andstöðu meðal stéttarfélaganna víðs vegar um landið, einkum þar sem kommúnistar höfðu sterk ítök en kommúnistar voru mjög á móti setningu vinnulöggjafar. Andstaða kommúnista sneri einkum að því að lögin væru þvingandi um starfsemi stéttarfélaganna sem hefði þann tilgang að lama félögin og starfsemi þeirra. Einnig hræddust kommúnistar að setning vinnulöggjafarinnar myndi skerða verkfallsréttinn enda hafði verkfallsvopnin verið óspart beitt, sérstaklega skyndiverkföllum þegar ekki hafði náðst samkomulag um kröfur eða vanefndir á samningum. Í tillögum vinnulöggjafarnevndarinnar mátti aðeins beita verkföllum í kaupdeilum þegar samningar um kaup og kjör hefðu reynst árangurslausir (Álit vinnulöggjafarnevndarinnar 1938).

Innan Alþýðuflokksins voru skiptar skoðanir um ágæti vinnulöggjafar, skiptust menn í tvo hópa, þeir sem vildu samþykkja vinnulöggjöf þar sem viðurkenndur væri réttur Alþýðusambandsins sem samningsaðili fyrir hönd verkalýðsfélaganna í landinu og þeir sem sögðu löggjöf um málefni stéttarfélaganna óþarfa og til þess eins að hefta frelsi þeirra. Héðinn Valdimarsson var eini þingmaður Alþýðuflokksins sem greiddi atkvæði gegn setningu laganna. Héðinn taldi vinnulöggjöfina vera beina árás á launþegahreyfinguna í landinu þar sem hún takmarkaði réttindi félaganna og lamaði verkalýðsfélögin í baráttu þeirra fyrir bættum kjörum launamanna (Alþingistíðindi 1938).

Niðurstaða af starfi milliþinganevndar var sú að nefndin skilaði af sér frumvarpi til laga um stéttarfélög og vinnudeilur í janúar 1938 og skrifuðu allir fjórir nefndarmennirnir undir álitid án nokkurs fyrirvara. Þess ber þó að geta að á starfstíma nefndarinnar klofnaði hún en í apríl 1937 flutti Gísli Guðmundsson tvö frumvörp á Alþingi, annað um félagsdóm og hitt um sáttatilraunir í vinnudeilum. Fulltrúar Alþýðuflokksins í nefndinni mótmæltu þessu, vildu biða átektu og flytja heildarlöggjöf um þessi tvö málefni síðar (Nýja dagblaðið 1938). Um svipað leyti og þessi orðræða átti sér stað var þing rofið vegna ósamkomulags milli stjórnarflokkanna um Kveldúlfsmálið og kosningar fóru fram í júní. Framsóknarflokkurinn vann sigur í kosningunum, fékk 19 þingmenn en hafði 15 áður, Alþýðuflokkurinn tapaði tveimur þingsætum, fékk átta en hafði tíu áður. Kommúnistaflokkur Íslands fékk þrjú þingmenn en hafði enga áður. Sjálfstæðisflokkur fékk 17 þingmenn en hafði 20 áður og Bændaflokkurinn fékk tvo menn kjörna í stað þriggja áður. Ríkisstjórn, Framsóknarflokks og Alþýðuflokks, hélt meirihluta sínum með 27 þingsæti (Hagstofa Íslands 1988). Afstaða stjórnmalaflokkanna til setningu vinnulöggjafar var nokkuð skýr. Með flutningi frumvarps Gísla Guð-

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

mundssonar og samþykkt flokksþings Framsóknarflokksins var afstaða fram-sóknarmanna skýr. Sjálfstæðisflokkurinn endurflutti frumvarp sitt um vinnu-löggjöf sem Vinnuveitendafélag Íslands hafði samið og var frumvarpið flutt í síðasta sinn á þinginu 1938. Alþýðuflokkurinn var á öndverðum meiði við báða þessa flokka og Kommúnistaflokkur Íslands var algerlega á móti setningu vinnulöggjafar. Millipinganefndin birti tillögur sínar um vinnulöggjöf í febrúar 1938, tillögurnar voru sendar Vinnuveitendafélagi Íslands til umsagnar. Félagið gerði 40 athugasemdir og breytingartillögur við frumvarpið en aðeins ein var tekin til greina. Frumvarp millipinganefndarinnar var all nokkuð frábrugðið frumvarpi Vinnuveitendafélags Íslands og sjálfstæðismanna. Vinnuveitendur lögðu áherslu á að sáttasemjara væri veitt heimild til að banna yfirvofandi vinnustöðvun og að komið yrði á vinnudómstól sem dæma ætti um ágreining út af samningum sem giltu milli verkamanna og atvinnurekenda. Vinnudómstólnum var aðeins ætlað að skera úr um samningsrof annars hvors aðila, en dómurinn átti ekki að hafa vald til að ákveða með dómi launakjör verkamanna (Vinnuveitenda-félag Íslands 1935).

Nokkur dráttur var á því að frumvarpið yrði lagt fyrir Alþingi og kom frum-varpið ekki til umræðu á Alþingi fyrir en í aprílbyrjun 1938. Frumvarpið var samþykkt sem lög um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80 10. maí 1938, og öðluð-ust lög in gildi 10. september sama ár. Umræður um frumvarpið voru miklar og tókust á ólík sjónarmið. Deilurnar um vinnulöggjafarfrumvarpið koma skýrt fram í skrifum Alþýðublaðsins annars vegar og Þjóðviljans hins vegar. Afstaða kommúnista var skýr en rödd þeirra hafði ekki heyrst innan Alþýðusambandsins því kommúnistar áttu ekki sæti á þingum sambandsins. Alþýðuflokkurinn var hlynntur vinnulöggjöf að undanskildum einum þingmanni, verkalýðsleiðtoganum Héðni Valdimarssyni. Þrátt fyrir harðar umræður um frumvarp millipinganefndar-innar á Alþingi var frumvarpið samþykkt í öllum aðalatriðum. Einungis voru gerðar minniháttar breytingar.

Lögin sem móta samskiptareglur á vinnumarkaði

Vinnulöggjöfin eru mikil að vöxtum með 70 lagagreinum sem skiptast í 5 meginkafla. Fyrsti kafli laganna, 1.-13. gr., fjallar um réttindi stéttarféлага og afstöðu þeirra til atvinnurekenda. Í kaflanum er lögfestur réttur verkafólks til að stofna stéttarfélag og stéttarfélagasambönd í þeim tilgangi að vinna sameiginlega að hagsmunamálum verkalýðsstéttarinnar og launtaka yfirleitt. Í lögnum eru ákvæði um að stéttarfélög skulu vera opin öllum starfsmönnum í hlutaðeigandi starfsgrein á hverju félagssvæði. Stéttarfélögum er í lögnum tryggður réttur til að vera lögformlegur samningsaðili um kaup og kjör félagsmanna sinna. Enn fremur er ákvæði um að stéttarfélögum sé heimilt að tilnefna sérstakan trúnaðarmann á hverjum vinnustað, þar sem a.m.k. fimm starfsmenn starfa, til eftirlits með því að gerðir vinnusamningar séu haldnir og ekki sé gengið á rétt verkafólks. Trúnaðar-menn njóta sérstakrar verndar og er óheimilt að segja þeim upp störfum nema

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

ríkar ástæður séu fyrir hendi og eiga þeir alla jafna að sitja fyrir vinnu þurfi vinnuveitandi að fækka starfsmönnum (lög um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, 1.-13. gr.).

Annar kafli laganna, 14.-19. gr., fjallar um verkföll og verkbönn. Samkvæmt lögnum gildir sú regla að stéttarfélög, félög vinnuveitenda og einstakir vinnuveitendur hafa heimild til þess að grípa til vinnustöðvunar í þeim tilgangi að vinna að framgangi krafna sinna í vinnudeilum. Með breytingum sem gerðar voru á vinnulöggjöfinni 1996 urðu talsverðar breytingar á þessum kafla og verður þeim gerð nánari skil síðar. Þessi kafli tiltekur hvenær verkföll eru leyfileg, hvernig á að boða til þeirra, hvernig á að greiða atkvæði um verkfallsboðun, til hverra verkfallsboðunin tekur og hvernig hægt er að fresta boðaðri vinnustöðvun (lög um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, 14.-19. gr.).

Þriðji kafli laganna, 20.-37. gr., fjallar um sáttastörf í vinnudeilum. Þetta ákvæði um sáttastörf kom nýtt inn í lög in 1978 þegar eldra ákvæði var fellt úr gildi. Þessi kafli fjallar um hlutverk ríkissáttasemjara. Samkvæmt lögnum skal félagsmálaráðherra skipa ríkissáttasemjara til fimm ára í senn, ráðherra skipar einnig vararíkissáttasemjara til jafnlangs tíma. Ef vinnudeila verður mjög alvarleg og þykir sýnt að hún muni hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér getur ríkisstjórnin skipað sérstaka sáttanefnd til að vinna að lausn deilu. Hlutverk ríkissáttasemjara er að annast sáttastörf í vinnudeilum, honum ber að fylgjast með ástandi og horfum á vinnumarkaði og í atvinnulífi ásamt því að fylgjast með þróun kjaramála og atriðum sem gætu valdið ágreiningi í samskiptum aðila vinnumarkaðarins. Ríkissáttasemjara ber einnig að halda skrá um alla gildandi kjarasamninga í landinu. Enn fremur eru í þessum kafla ákvæði um viðræðuáætlun, skyldu aðila til að sækja sáttafund, skyldu aðila til að láta ríkissáttasemjara í té skýrslur og skýringar, framlagningu miðlunartillögu og atkvæðagreiðslu um hana (lög um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, 20.-37. gr.).

Fjórdi kafli, 38.-69. gr., geymir ákvæði um Félagsdóm. Félagsdómur er dómstóll í vinnumálum. Félagsdómur dæmir í réttarágreiningu, ekki hagsmunágreiningu, þ.e. hvort ákvæði vinnulöggjafarinnar eða kjarasamninga hafa verið brotin eða um túlkun á þeim. Samkvæmt löggjöfinni á að leysa slíkan ágreining friðsamlega og eru allar þvingunaraðgerðir óheimilar. Helstu verkefni Félagsdóms er að dæma í málum sem rísa út af kærnum um brot á vinnulöggjöfinni og tjóni sem orðið hefur vegna ólögmeðtra vinnustöðvana. Enn fremur dæmir Félagsdómur í málum sem rísa út af kærnum um brot á vinnusamningi eða út af ágreiningu um skilning á vinnusamningi eða gildi hans. Loks kemur það í hlut Félagsdóms að dæma í öðrum málum milli launþega og vinnuveitenda sem aðilar hafa samið um að leggja fyrir dóminn enda séu a.m.k. þrír dómarmar því meðmæltir. Mál sem höfða má fyrir Félagsdómi á ekki að flytja fyrir almennum dómstólum nema Félagsdómur hafi neitað að taka málið til meðferðar. Úrskurðir Félagsdóms eru endanlegir og er ekki hægt að áfrýja þeim (lög um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, 38.-69. gr.).

Breytingar á vinnulöggjöfnni

Á þessu ári eru 70 ár liðin frá því að lögin um stéttarfélög og vinnudeilur voru samþykkt og tóku gildi. Við samningu laganna taldi vinnulöggjafarnefndin varhugavert í nýrri löggjöf að taka upp ákvæði sem væri nýmæli eða lítil reynsla komin á í nágrannalöndunum (Álit vinnulöggjafarnefndarinnar 1938). Í álit milliþinganeftdarinnar sem samdi frumvarpið á sínum tíma kom skýrt fram að lögin ætti að endurskoða í ljósi þeirrar reynslu sem þau myndu leiða af sér. Þrátt fyrir þessa afstöðu nefndarmanna voru litlar sem engar breytingar gerðar á vinnulöggjöfnni fyrstu áratugin. Vinnuveitendur voru lengi vel í fararbroddi þeirra sem vildu endurskoða og breyta vinnulöggjöfnni (Ásmundur Einarsson 1975). Samtök vinnuveitenda ályktuðu ítrekað um þörfina fyrir breytingum og sendu áskoranir til ríkistjórna þess efnis að taka vinnulöggjöfina til gagn Gerrar endurskoðunar í ljósi breyttra atvinnuhátta og þjóðfélagsþróunar (Gunnar J. Friðriksson 1988). Nær allar tillögur um breytingar á vinnulöggjöfnni hafa komið frá vinnuveitendum og hafa þær jafnan mætt andstöðu verkalýðshreyfingarinnar. Nítján frumvörp til breytinga á vinnulöggjöfnni hafa verið flutt á Alþingi frá árinu 1939 og hafa verið samþykktar sjö breytingar. Flestar breytingarnar voru minniháttar en tvær stórar breytingar hafa verið gerðar, sú fyrri árið 1978 þegar lögum um sáttastörf í vinnudeilum var breytt og sú síðari 1996 (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2000 og 2001; Guðmundur Magnússon 2004; Haukur Sigurðsson 2008). Nokkur þingmannafumvörp hafa einnig verið flutt sama efnis, en ekkert þeirra náði fram að ganga. Vilmundur Gylfason flutti árið 1980 tillögur um starfsgreinafélög þar sem hugmyndin var að gera vinnustaðinn að grunneiningu þegar samið er um kaup og kjör. Alvarlegasta tilraunin til að breyta vinnulöggjöfnni var gerð árið 1975 í tíð Gunnars Thoroddsens félagsmálaráðherra, en þá var samið nýtt frumvarp um stéttarfélög og vinnudeilur. Það frumvarp var aldrei flutt á Alþingi þótt fullunnið væri m.a. vegna mikillar andstöðu verkalýðshreyfingarinnar. Í frumvarpinu voru margar breytingar fyrirhugaðar. Til dæmis að boðunartími vinnustöðvana yrði lengdur um þrjá sólarhringa, úr sjö í tíu, svo samningsaðilum og sáttasemjara yrði veitt aukið svigrúm til að reyna að leysa vinnudeilu áður en hún kæmi til framkvæmda. Félagsmálaráðherra yrði fengið frestunarvald á verkföllum og sáttasemjara yrði einnig veitt vald til að fresta vinnustöðvun um allt að fimm sólarhringa, ætlaði hann að bera fram miðlunartillögu eða teldi líkur á að deila leystist á þeim tíma (Er þörf á að endurskoða vinnulöggjöfina? 1995).

Vinnulöggjöfin skapar ramma utan um samskipti aðila vinnumarkaðarins og eitt meginmarkmið er að skapa umgjörð í samskiptum aðila vinnumarkaðarins sem byggist á trausti og gagnkvæmum skilningi, leikreglur séu skýrar og samningaferli með þeim hætti að talsverðar líkur verði á því að samningar náist og komið sé þannig í veg fyrir vinnustöðvanir og verkban. Markmiðið er að lágmarka tjón sem hlýst af vinnustöðvunum og verkbönum, fyrir þjóðfélagið, fyrirtækin og launþegana. Segja má að verkföll séu bein afleiðing misheppnaðs kjarasamningsferils þar sem skort hefur skýr samningsmarkmið og ákveðins

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

misræmis gætir í væntingum á milli samningsaðila (Hicks 1966). Vinnu- markaðsfræðingar hafa komið fram með ýmsar kenningar um verkföll (Bean 1994; Ross og Hartman 1960; Clegg 1976; Korpi 1980; Korpi og Shalev 1979). Kenningin um stofnanabindingu átaka snýr að vinnulöggjöf og fyrirkomulagi kjarasamninga (Clegg 1976). Samkvæmt Clegg (1976) og Bean (1994) er lítið um verkföll þar sem búið er að setja sérstakan lagaramma utan um kjarasamninga- ferlið, löggjöfin hefur mótað kerfi þar sem samnings- verkfalls- og verkbanstréttur aðila er viðurkenndur og lögð er áhersla á þroskuð samskipti aðila vinnu- markaðarins. Vinnu- markaðskerfi sem hafa mótað í lagaumhverfi sem þessu hafa yfir- leitt miðstýrða verkalyðshreyfingu, yfirgripsmikið og formlegt kjarasamningaferli, skýran lagaramma til að fara eftir varðandi verkfallsboðun og árangursríkar sáttumleitaniir (Ferner og Hyman 1998). Vinnu- markaðskerfi sem þetta byggist á margræðishyggju (e. *pluralism*) og gengur út frá lögmæti ágreinings og átaka, slíkt sé eðlilegt ástand, en nauðsynlegt er að koma böndum á þennan ágreining (Edwards 2003; Poole 1986).

Eitt af meginmarkmiðum vinnulöggjafarinnar er að móta samskiptareglur á vinnu- markaði, eða eins og höfundar laganna lögðu áherslu á á sínum tíma, að koma í veg fyrir að vinnudeilur leiddu af sér tjón fyrir atvinnulíf og þjóðarbúið. Fram að gerð Þjóðarsáttarsamninganna svokölluðu árið 1990 má segja að samskipti aðila vinnu- markaðarins hafi verið tiltölulega óþroskuð, verkföll voru tíð og kjarasamningar voru gerðir til stutts tíma (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2006). Fyrir lagabreytingarnar 1996 var algengt að stéttarfélag öfluðu sér verkfalls- heimild á fámennum félagsfundi, verkfallsboðunin vofði yfir, samningsaðilar töluðu lítið saman, aðalsamninganefndir voru stórar, samningaáætlun og samninga- tækni ófullkomin. Þegar verkfall skall loks á var erfitt að snúa við blaðinu. Í kjölfar Þjóðarsáttarsamninganna sem byggðust á gagnkvæmu trausti forystumanna aðila vinnu- markaðarins voru kjarasamningar gerðir til lengri tíma en áður þekktist eða allt upp í 48 mánuði. Þetta nýja skeið í samskiptum aðila vinnu- markaðarins einkenndist af trausti og samráði á milli aðila þar sem sameiginlegt markmið var að tryggja hagsmuni launþega, vinnuveitenda og þjóðfélagsins (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2006).

Griðrof? – breytingarnar 1996

Meginbreytingar á vinnulöggjöfinni 1996 byggðu á áfangaskýrslu vinnuhóps sem Guðmundur Árni Stefánsson þáverandi félagsmálaráðherra skipaði. Þar áttu aðild fulltrúar aðila vinnu- markaðarins. Starfsmönnum nefndar sem starfaði með vinnuhópnum var í kjölfarið falið að semja drög að lagafrumvarpi (Ákvarðanir færðar til óbreyttra félagsmanna 1996). Alþýðusamband Íslands og BSRB höfðu tillögum vinnuhópsins og óskuðu eftir því að ræða beint við vinnuveitendur í því skyni að komast að samkomulagi um reglurnar þ.e. þær yrðu ekki lögfestar heldur yrðu þær samkomulag á milli aðila vinnu- markaðarins (sama heimild). Afstaða Alþýðusambandsins var mjög skýr og í takt við fyrri afstöðu þess gagnvart breyt-

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

ingum á vinnulöggjöfinni (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 1993). Í Vinnunni (1996a og 1996b) málgagni Alþýðusambandsins, segir að snurðulaus framkvæmd frjálsra kjarasamninga stuðli að stöðugleika og vinnufrið. Spurningin sé hins vegar hvaða leið eigi að fara að þessu markmiði. Með lagasetningu þar sem breytingar yrðu þvingaðar í gegn í fullri andstöðu við verkalýðshreyfinguna sem brýtur á grundvallarréttindum verkalýðshreyfingarinnar eða í gegnum samræður og samkomulag aðila vinnumarkaðarins þar sem sátt ríkti um þær breytingar sem væru hvaða brýnastar. Launþegahreyfingin var tilbúin í slíka vinnu ef í ljós kæmi að þörf væri á lagabreytingum (sama heimild). Afstaða launþegahreyfingarinnar var mjög skýr þar sem að hennar álitu væri um grundvallarréttindi stéttarféлага að ræða, sjálfan samnings- og verkfallsréttinn, og hrein aðför að tilverurétt þeirra ef ríkisvaldið væri að hlutast til um innri málefni stéttarféлага. Stéttarfélög væru einn af hornsteinum lýðræðislegra samféлага og því væri það grundvallaratriði að um allar breytingar væri samið í frjálsum samningum aðila vinnumarkaðarins áður en til lagasetningar kæmi (sama heimild).

Hugmyndir forystumanna Alþýðusambandsins um að bæta samskiptareglur á vinnumarkaði fólu m.a. í sér að í stað lagasetningar gerðu aðilar vinnumarkaðarins með sér rammasamning um gerð viðræðuáætlunar þar sem kveðið væri á um hvernig standa ætti að gerð kjarasamninga ásamt reglum um verkföll og skilyrði verkfallsboðunar. Í hugmyndinni fólst að ekki mætti boða verkföll fyrr en viðræðuáætlun hefði verið gerð og kröfur lagðar fyrir viðsemjendur og kynntar ríkissáttasemjara. Enn fremur lýsti forysta Alþýðusambandsins yfir vilja til að setja samræmdar reglur innan sinna samtaka um verkfallsboðun og afgreiðslu kjarasamninga, á sama hátt myndu samtök vinnuveitenda endurskoða sambærilegar ákvarðanir (Drögum að breytingum á vinnulöggjöf hafnað 1996).

Viðbrögð verkalýðshreyfingarinnar við tillögum ríkistjórnar voru afdráttarlaus og skýr. Ekki yrði við það unað að vinnulöggjöfinni yrði breytt án samþykkis launþegahreyfingarinnar. Í drögunum að breytingunum sem kynnt voru í nóvember 1995 (Haukur Sigurðsson 2008) taldi lögmaður Alþýðusambandsins að verið væri að þrengja að samningsréttinum. Andstaða verkalýðshreyfingarinnar varð m.a. til þess að félagsmálaráðherra dró til baka frumvarpsdrögin og setti það í hendur aðila vinnumarkaðarins að semja um samskiptareglur. Í viðræðum lögðu fulltrúar Alþýðusambandsins fram tillögur sem sneru að kjarasamningagerðinni, umboði samninganefndar, gildistöku kjarasamninga, gerð viðræðuáætlunar, verkföll og boðun þeirra (sama heimild). Vinnuveitendur á hinn bóginn gerðu kröfur um að niðurstaða viðræðna aðila vinnumarkaðarins um breyttar samskiptareglur yrði sett í lög. Það átti verkalýðshreyfingin erfitt með að sætta sig við. Á meðan á þessu stóð var verið að vinna að því að endurgera nýtt frumvarp í félagsmálaráðuneytinu og mótmælti verkalýðshreyfingin þeim vinnubrögðum (sama heimild). Breytingarnar fólu í sér að draga úr eða milda fjölmörg atriði sem voru í eldra frumvarpinu. Frumvarpið var kynnt 19. mars 1996 og Alþýðusambandið brást harkalega við, gaf út dreifiritið Griðrof 22. mars enda töldu forystumenn launþega að með þessu frumvarpi væri griður rofinn á íslenski verkalýðshreyfingu

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

(sama heimild). Hinn 23. mars samþykkti fjölmennur formannafundur landsambanda innan Alþýðusambandsins harðorða ályktun gegn frumvarpinu sem var afhent Alþingi. Í maí urðu forsetaskipti innan Alþýðusambandsins þegar Benedikt Davíðsson lét af störfum og Grétar Þorsteinsson tók við. Grétar sagði að með breytingum á vinnulöggjöfinni hefðu stjórnvöld brotið áratugahefð fyrir því að samskiptareglur á vinnumarkaði væru mótaðar með friðsamlegu þríhliða samstarfi aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda. Frumvarpið var sett þvert ofan í yfirstandandi samningaviðræður um bætt samskipti á vinnumarkaði. Að sögn Grétars tókst verkalýðshreyfingunni ásamt stuðningsmönnum hennar á Alþingi að hafa áhrif á fyrirhugaðar lagabreytingar en niðurstaðan var fjarri því að vera ásættanleg fyrir verkalýðshreyfinguna. Með lögnum var meirihluti Alþingis að hlutast til um innri málefni stéttarfélaga og stofna samskiptum á vinnumarkaði í hættu (Mikilvægi verkalýðshreyfingarinnar aldrei meira 1996).

Breytingarnar voru samþykktar í atkvæðagreiðslu 31. maí 2006 að viðhöfðu nafnakalli, 31 þingmaður samþykkti frumvarpið en 19 voru á móti. Einn stjórnarþingmanna Guðmundur Hallvarðsson, þingmaður sjálfstæðismanna, greiddi atkvæði gegn frumvarpinu. Guðmundur sem lengi hafði verið forystumaður innan Sjómannasambands Íslands og átt sæti í miðstjórn Alþýðusambandsins á árunum 1984-1992 gerði grein fyrir atkvæði sínu og sagði að verkalýðshreyfingin með Alþýðusambandið í broddi fylkingar hefði átt þátt í að byggja upp þjóðarsátt á vinnumarkaði og taldi hann þær breytingar sem verið væri að gera á lögnum um stéttarfélög og vinnudeilur algera tímaskekkju og ítrekaði hann að það væri óviðunandi að afgreiða slíkt mál í algerri ósátt við verkalýðshreyfinguna og rjúfa þar með þá sátt sem ríkt hefði á vinnumarkaðnum (ASÍ segir málinu ekki lokið af hálfu launafólks 1996). Kristín Ástgeirsdóttir, formaður félagsmálanefndar og þingkona Kvinnalistsans, sagði að með lögfestingu frumvarpsins væri ríkisstjórnin að efna til ófriðar á vinnumarkaði og lögín væru í raun stefnulaus hrærigrautur sem væru alls ekki til þess fallin að bæta samskipti og vinnubrögð við samningagerð þar sem þau væri samþykkt í óþökk annars aðilans sem átti að vinna eftir þeim (sama heimild). Grétar Þorsteinsson, forseti ASÍ, sagði að niðurstaða með þessum lögum væri fjarri því að vera ásættanleg en þó hefði verkalýðshreyfingunni með stuðningi nokkurra þingmanna tekist að hrinda alvarlegustu atlögununum sem fólust í upphaflega frumvarpinu og málinu væri ekki lokið af hálfu launþegahreyfingarinnar (sama heimild).

Andstaða Alþýðusambandsins gagnvart frumvarpinu kom skýrt fram á 38. þingi Alþýðusambandsins og sýndu allir þingfulltrúar, um 500 manns, mikla samstöðu þegar þeir söfnuðust fyrir framan Alþingishúsið til að mótmæla frumvarpinu og skorðu á þingmenn að stöðva frumvarpið. Í ályktuninni segir m.a. „Ef ríkisstjórnarflokkarnir beita meirihluta sínum á Alþingi með þeim hætti, sem nú er fyrirhugað, og hundsá sjónarmið verkalýðshreyfingarinnar en styðja sjónarmið atvinnurekenda er ljóst að þeir valda miklu uppnámi í öllum samskiptum aðila á vinnumarkaði. Verkalýðshreyfingin telur að með samþykkt frumvarpanna muni ríkisstjórnin koma í veg fyrir að efnahagsbatinn nýtist til að

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

epla atvinnulífið, bæta kjörin og tryggja stöðugleika.“ (Skoruðu á þingmenn að stöðva málið, Morgunblaðið 1996). Ríkisstjórnin væri með frumvarpinu að rjúfa grið á launþegahreyfingunni þar sem frumvarpið væri lagt fram á sama tíma og aðilar vinnuarkaðarins voru í samningaviðræðum sín á milli um breytt samskipti. Framlagning frumvarpsins gerði það að verkum að þeim viðræðum væri sjálfhætt. Stjórnvöld hefðu einnig með þessu frumvarpi gefið út þau skilaboð að þau óskuðu ekki lengur eftir þríhliða samstarfi við þróun vinnulöggjafarinnar. Enn fremur væri ekkert í frumvarpinu sem yki á réttindi launafólks eða bætti réttarstöðu þeirra og ekkert væri í frumvarpinu sem hefði í för með sér þrengingu á heimildir vinnuveitenda líkt og ætti við um stéttarfélög og launþega. Helstu rök verkalýðshreyfingarinnar gegn frumvarpinu byggðu á því að um hreina árás á tilvist launþegahreyfingarinnar væri að ræða (Málið er allt komið í uppnám, Morgunblaðið 1996). Andstaða Alþýðusambandsins sneri að eftirfarandi þáttum:

- 1) Að stéttarfélög væru opin öllum í starfsgrein og félagssvæði þeirra væri ekki minna en eitt sveitarfélag. Verkalýðshreyfingin taldi að þetta ákvæði gæti ýtt undir möguleika á átökum um einstök samningssvið.
- 2) Að heimilt væri að stofna vinnustaðafélög í fyrirtækjum með 250 eða fleiri starfsmenn. Verkalýðshreyfingin taldi ákvæðið vera brot á stjórnarskrá og alþjóðlegum samningum sem Ísland væri aðili að.
- 3) Að samninganefnd hefði umboð til að setja fram tillögur að samningi og undirrita samning þar sem kveðið væri á um sameiginlega atkvæðagreiðslu félagsmanna. Andstaða verkalýðshreyfingarinnar byggðist á því að hér væri um að ræða grófa íhlutun í innri málefni stéttarféлага og brot gegn samþykktum Alþjóðavinnuálastofnunarinnar.
- 4) Að við afgreiðslu á kjarasamningum nægði meirihluti atkvæða til að fella kjarasamning og minnst fimmtungur atkvæða samkvæmt félagaskrá. Eigi samningur að taka til hluta félagsmanna eða starfsmanna fyrirtækis þarf meirihluta atkvæða og minnst þriðjungur atkvæðisbærra manna að fella hann. Verkalýðshreyfingin taldi ákvæðið vera tilraun til að lögbinda starfshætti stéttarféлага sem væri brot á samþykkt Alþjóðavinnuálastofnunarinnar um frelsi stéttarféлага.
- 5) Að ákvörðun um verkfall og verkbann væri tekin í leynilegri atkvæðagreiðslu með þátttöku a.m.k. fimmtungs atkvæðisbærra manna og þyrfti meirihlutinn að samþykkja. Einnig að póstatkvæðagreiðsla væri heimil og gilti niðurstaða hennar óháð þátttöku. Verkalýðshreyfingin taldi ákvæðið ganga gegn samþykkt Alþjóðavinnuálastofnunarinnar um frelsi stéttarféлага þar sem auðveldara yrði að boða til verkfalls stærri hópa en minni. Enn fremur gæti ákvæðið skapað hættu á langvinnari verkföllum en áður höfðu þekkt á Íslandi.
- 6) Að varðandi frestun vinnustöðvunar gæti samninganefnd eða fyrirsvarsáðilar frestað vinnustöðvun um allt að 14 sólarhringa án samþykkis gagnaðila með minnst sólarhrings fyrirvara. Verkalýðshreyfingin byggði andstöðu sína á því að

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

- verið væri að gerbreyta eðli verkfallsheimilda. Gert væri ráð fyrir að stéttarfélög þyrftu að semja við viðsemjendur sína ef fresta ætti verkfalli lengur en 14 sólarhringa. Um slíkt væri verkalýðshreyfingin ekki tilbúin að semja.
- 7) Að fjöldauppsagnir eða sambærilegar aðgerðir af hálfu vinnuveitenda eða launamanna teldust til vinnustöðvana. Verkalýðshreyfingin byggði andstöðu sína á því að um brot á lögum og ákvæðum mannréttindasáttmála væri að ræða. Yrði ákvæðið að lögum þyrfti ekki lengur að færa til sönnunar aðild stéttarféлага að fjöldauppsögnum til að litið yrði á þær aðgerðir sem verkfall.
 - 8) Að sáttasemjara væri heimilt að uppfylltum skilyrðum að leggja fram eina sameiginlega miðlunartillögu sem gæti náð til allra hópa, svokölluð tengiregla. Verkalýðshreyfingin taldi þetta ákvæði færa ríkissáttasemjara aukin völd og tengireglan væri til þess fallin að stórir hópar launafólks yrðu áhrifalausir um sín mál.
 - 9) Að til að sáttasemjari gæti sett fram sameiginlega miðlunartillögu þyrfti viðræðuáætlun að vera lokið, samningar hafa verið lausir um tíma, raunverulegar viðræður hafa farið fram og aðilar átt þess kost að gera athugasemdir við miðlunartillöguna. Verkalýðshreyfingin var mótfallin því að setja skilyrði sem væri háð frjálsu mati ríkissáttasemjara á því hvort viðræður hefðu verið fullreyndar eða eingöngu til málamynda.
 - 10) Að til að fella miðlunartillögu þyrfti 33,3% atkvæðisbærra félagsmanna að vera á móti og meirihluti þeirra að hafa tekið þátt. Verkalýðshreyfingin var algerlega andvígð þessu ákvæði. Verið væri að gera mun strangari kröfur en þegar giltu til að hægt yrði að fella miðlunartillögu (Félagsmálanefnd fjallar um breytingar á stéttarfélagssfrumvarpinu 1996).

Niðurstaðan var sú að tillögur 1 og 2 voru felld brott, ákvæði 3 og 7 komu inn í lögina óbreytt en öðrum ákvæðum var breytt. Helstu breytingar sem gerðar voru á vinnulöggjöfinni árið 1996 miðuðu að því að gera samskiptin þroskaðri, bæta samningatækni og minnka líkur á verkföllum. Helstu breytingarnar voru þær að sett var inn ákvæði um umboð samninganefndar til að setja fram tillögur að kjarasamningi, taka þátt í samningum og undirrita þá. Samþykkt voru ákvæði um vinnustaðasamninga, sameiginlegan kjarasamning fyrir félagsmenn á sama vinnustað sem bera þyrftu undir ákvæði allra félagsmanna sem hann tæki til og réði meirihluti niðurstöðu. Reglum um samþykkt kjarasamninga var breytt, samningar taka nú gildi við undirritun samnings nema um annað sé samið. Farið er fram á leynilega atkvæðagreiðslu þar sem meirihluti atkvæða gildir og minnst 20% þátttaka er í kosningunum um samninginn eða það fari fram leynileg póstatkvæðagreiðsla meðal félagsmanna um gerðan kjarasamning og gildir niðurstaða óháð þátttöku. Atkvæðagreiðsla á að fara fram innan fjögurra vikna frá undirritun kjarasamnings. Breytingar voru einnig gerðar á ákvæðum þess hvenær verkföll eru leyfileg og með hvaða hætti skuli taka ákvörðun um verkfall. Aðeins er heimilt að hefja vinnustöðvun að ákvörðun um hana hafi verið tekin við almenna atkvæðagreiðslu með þátttöku a.m.k. 20% atkvæðabærra félagsmanna og

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

að tillagan hafi notið stuðnings meirihluta greiddra atkvæða. Einnig er veitt heimild til að viðhafa almenna póstatkvæðagreiðslu og gildir niðurstaða hennar óháð þátttöku. Enn fremur er tilgreint að í tillögu um vinnustöðvun skuli koma skýrt fram til hverra henni er einkum ætlað að taka og hvenær vinnustöðvun er ætlað að koma til framkvæmda og gildir þetta einungis eftir árangurslausar samningaviðræður þrátt fyrir milligöngu ríkissáttasemjara. Lögin taka einnig á frestunarheimild en samninganefnd er heimilt að fresta boðaðri vinnustöðvun einu sinni eða oftari um allt að 28 sólarhringa án samþykkis gagnaðila (lög nr. 75/1996, um breytingu á lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, með síðari breytingum).

Sú breyting sem samþykkt var árið 1996 og miðaði að því að bæta samningatækni var ákvæðið um viðræðuáætlun, hugmyndin var að koma viðræðum á milli samningsaðila af stað svo samningsflötur næðist fyrr en ella og áður en samningaviðræður væru komnar í hnút. Aðilar áttu að gera áætlun um skipulag og fyrirkomulag viðræðna um endurnýjun kjarasamnings. Viðræðuáætlun á að gera í síðasta lagi 10 vikum áður en kjarasamningur rennur út og ef aðilar vanrækja það skal ríkissáttasemjari gefa út viðræðuáætlun fyrir samningsaðila í síðasta lagi 8 vikum áður en kjarasamningur verður laus. Við samningu viðræðuáætlunar skal ríkissáttasemjari taka mið af öðrum viðræðuáætlunum sem þegar hafa verið gerðar (lög nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, eins og þeim var breytt með lögum nr. 75/1996).

Miðlunartillaga ríkissáttasemjara er mikilvægt samningatæki og var henni síðast beitt í kjaradeilu Ljósmeðrafélags Íslands og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs 16. september 2008, en ljósmeður höfðu áttu í kjaradeilu um hríð og m.a. efnt til verkfalla. Í vinnulöggjöfinni er ákvæði um miðlunartillögu ríkissáttasemjara til lausnar vinnudeilu en skilyrði fyrir miðlunartillögu eru nokkur. Í fyrsta lagi að viðræður hafi átt sér stað um framlagðar kröfur eða leitað hefur verið árangurslaust eftir viðræðum í samræmi við viðræðuáætlun. Í öðru lagi að tíma sem ætlaður var til viðræðna milli aðila án milligöngu sáttasemjara samkvæmt viðræðuáætlun sé lokið án samninga. Í þriðja lagi að sáttasemjari hefur reynt án árangurs að ná sáttum á milli aðila og hann telji ekki horfur á samkomulagi. Í fjórða lagi að samningar hafi verið lausir um tíma þannig að samningsaðilum hafi gefist kostur á að þrýsta á kröfur sínar. Í fimmta lagi að aðilum vinnudeilu hafi gefist kostur á að koma á framfæri athugasemdum sínum við hugmyndum sáttasemjara sem þeim hafa verið kynntar beint eða opinberlega um að leggja fram sameiginlega miðlunartillögu. Miðlunartillaga telst felld í atkvæðagreiðslu ef meira en helmingur greiddra atkvæða er á móti henni og ef móttakvæði eru fleiri en fjórðungur atkvæða. Sáttasemjari getur borið fram miðlunartillögu eins oft og þurfa þykir (20. gr. laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, eins og þeim var breytt með lögum nr. 75/1996).

Afstaða vinnuveitenda til frumvarpsins var mjög skýr, það var orðið löngu tímabært að þeirra mati að gera breytingar á vinnulöggjöfinni sem að stofni til var orðin úrelt og sett við allt aðrar aðstæður í atvinnu- og efnahagslífi en þekktust

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

árið 1996. Árið 1995 var mikið verkfallsár og töpuðust um 217.186 vinnudagar í verkföllum, sem gerir árið að mesta verkfallsári síðan 1984 þegar 301.099 dagar töpuðust (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2006). Vinnuveitendur lögðu fram tillögur um breytingar sem sneru annars vegar að verklagi við gerð kjarasamninga og hins vegar að endurbótum á vinnulöggjöfunni sem hafði lítið breyst. Tillögur vinnuveitenda byggðust á því að auka skilvirkni við kjarasamningagerðina, efla ábyrgð aðila vinnuarkaðarins við kjarasamningagerðina og setja skýrari reglur um lágmarksþátttöku í atkvæðagreiðslum um samninga og verkfallsboðun (Er öld verkfall á enda? 1996). Vinnuveitendur vildu ganga lengra en frumvarpshöfundar í því að fullkominn stuðningur væri við boðun verkfalls með fullum helmingi þeirra sem taka ættu þátt í verkfalli styddu verkfallið í leynilegri atkvæðagreiðslu. Enn fremur töldu vinnuveitendur nauðsynlegt að binda í lög ákvæði sem torveldaði litlum hópum verkfallsaðgerðir sem hefðu víðtæk áhrif í samfélaginu (Guðmundur Magnússon 2004).

Fljótlega eftir að breytingar á vinnulöggjöfnni voru samþykktar reyndi á ýmis ný ákvæði hennar í tengslum við komandi kjarasamningagerð. Ágreiningur var uppi um það hvernig túlka ætti nýju ákvæðin í vinnulöggjöfnni. Framkvæmdastjóri Alþýðusambandsins, Ari Skúlason, sagði að gera þyrfti ráð fyrir að Félagsdómur skæri úr um það í komandi kjaraviðræðum hvaða forsendur þyrftu að liggja fyrir áður en hægt væri að fullyrða að slitnað hefði upp úr viðræðum samningsaðila, en í nýju ákvæðunum var tilgreint að ekki væri hægt að boða til verkfalls nema sáttatilraunir sáttasemjara hefðu reynst árangurslausar („Átök um túlkun“ 1996). Nokkrar umræður spunnust um viðræðuáætlanirnar, gerð þeirra og hvernig bregðast ætti við hunsuðu aðilar að gera viðræðuáætlun. Forystumenn verkalýðsfélaganna litu svo á að sáttasemjari ætti að senda öllum stéttarfélagum bréf um viðræðuáætlun fyrir hvern og einn kjarasamning sem gerður hafði verið. Sáttasemjari taldi það útilokað að embættið gæti staðið undir því að gera viðræðuáætlanir vegna allra kjarasamninga sem giltu í landinu. Afstaða vinnuveitenda var skýr, vinnuveitendur töldu það ekki koma til greina að gera viðræðuáætlanir fyrir hvert einasta stéttarfélag, hugmyndin á bak við viðræðuáætlanirnar hefði verið samningatæknilegs eðlis (sama heimild). Sérfræðingar Alþýðusambandsins sögðu margt óljóst í nýjum ákvæðum vinnulöggjafarinnar og töldu þeir líklegt að deilur um túlkun einstakra þátta hennar ætti eftir að flækja gerð kjarasamninga („Hagfræðingur ASÍ segir margt óljóst“ 1996). Deilur um túlkunina snerist m.a. um það hvað myndi gerast 1. janúar 1997 þegar kjarasamningar rynnu út og samningar hefðu ekki nást. Fulltrúar vinnuveitenda töldu að sáttasemjari gæti ekki lagt fram sáttatillögu um áramót og það væri misskilningur hjá verkalýðshreyfingunni að verkfall skylli sjálfkrafa á hefðu samningar ekki tekist líkt og þekktst hafði í Danmörku. Eitt af markmiðum með breytingunum á vinnulöggjöfnni var að koma í veg fyrir að kjarasamningar drægjust á langinn, tímafrestir í tengslum við viðræðuáætlunina miðuðu að því að nýir kjarasamningar tæki gildi um leið og eldri rynnu út (sama heimild).

Síðustu ár hafa nokkrum sinni komið fram kröfur um breytingar á vinnulög-

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

gjöfinni. Snemma árs 1998 héldu vinnuveitendur uppi kröfum um breytingar á vinnulöggjöfinni vegna úrskurðar Félagsdóms. Dómurinn hafði úrskurðað að verkban útvegsmanna á alla hópa skipverja á fiskiskipaflotanum væri ólöglegt og taldi dómurinn að ákvæði í lögum vinnuveitendasambandsins gengu gegn ákvæðum vinnulöggjafarinnar. Viðbrögð vinnuveitenda voru hörd og vildu þeir breyta lögum um Félagsdóm og jafnvel leggja hann niður en í það minnsta að hægt væri að áfrýja úrskurði dómsins („Ákvæði í lögum VSÍ í ósamræmi við vinnulöggjöfina“ 1998). Í kjölfarið urðu umræður um tilvist og hlutverk sérdómstóla eins og Félagsdóms og hvort eðlilegt væri að leggja þá niður og láta almenna dómstóla taka við hlutverki þeirra. En eitt meginmarkmið sérdómstóla er að bjóða upp á skjóta úrlausn ágreiningsmála sem geta haft víðtækar afleiðingar fyrir aðila og þjóðarbúið („Félagsdómur stofnaður að norrænni fyrirmynd“ 1998). Síðla árs 1999 voru aftur umræður um þörf á breytingum á vinnulöggjöfinni þegar tekist var á um aðferðir í kjarabaráttu opinberra starfsmanna. Félagsdómur hafði úrskurðað í deilu sveitarfélagsins Árborgar og Félags íslenskra leikskólakennara þess efnis að því var hafnað að ákvæði laga um stéttarfélög og vinnudeilur varðandi fjöldauppsagnir tækju til opinberra starfsmanna. Löggjafinn vildi að um opinbera starfsmenn giltu sömu reglur og hjá almennum launþegum hvað varðaði hópuppsagnir og brot þeirra á friðarskyldu kjarasamninga („Heildarendurskoðun á löggjöfinni ljúki á næsta ári“ 2000). Samtök atvinnulífsins settu aftur fram kröfur um breytingar á vinnulöggjöfinni á vormánuðum 2004 eftir að Hæstiréttur hafði snúið við dómi Héraðsdóms í máli með tilvísun í það að dómur Félagsdóms væru endanlegir og verði ekki áfrýjað. Það var mat vinnuveitenda að þjóðfélaghættir höfðu breyst mikið frá árinu 1938 og meðferð fyrir dómstólum breyst t.d. það sem sneri að möguleikum á flýtimeðferð. Enn fremur væri það viðurkennd meginregla að málsaðilar eigi þess kost að fá dóma endurskoðaða á æðra dómstigi (Félagafrelsi starfsmanna og dómsvald Félagsdóms 2008). Guðjón A. Kristjánsson, formaður frjálslýnda flokksins hefur á síðustu löggjafarþingum flutt tillögu um breytingar á lögum um stéttarfélög og vinnudeilur. Þetta frumvarp hefur verið endurflutt nokkrum sinnum en hefur ekki verið útrætt og á 136. löggjafarþingi, 2008-2009 var Grétar Mar Jónsson meðflutningsmaður tillögunar. Tillagan gengur út á það að kjarasamningar sem gerðir eru verði afturvirkir. Séu kjarasamningar undirritaðir innan sex mánaða frá því að fyrri kjarasamningar féllu úr gildi er gildistími þeirra frá undirskriftardegi. Hafi kjarasamningar verið lausir lengur en sex mánuði á upphafshækkun launaliða og aðrar kjarabætur sem samið verður um að virka aftur til helmings þess tíma sem liðinn er án nýs kjarasamnings. Við hverja tvo mánuði sem síðan bætast við án kjarasamnings færast gildistaka upphafshækkunar aftur um einn mánuð. Eftir tólf mánuði eða meira með lausa kjarasamninga gilda umsamdar hækkningar frá því að kjarasamningur féll úr gildi. Markmiðið með þessu ákvæði er að búa til hvata fyrir aðila að kjaradeilu til að ganga til samninga sem fyrst en eitt af meginmarkmiðum vinnulöggjafarinnar er að koma í veg fyrir að kjarasamningar dragist á langinn (Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, 2008).

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Lokaorð

Vinnulöggjöfin mótar samskipta- og leikreglur á íslenskum vinnumarkaði. Lögin hafa að mörgu leyti staðist ágætlega tímans tönn. Verkalýðshreyfingin hefur ekki séð ástæðu til breytinga á vinnulöggjöfinni í gegnum tíðina og hefur ekki sýnt frumkvæði í þá veru og mótmælt veigamiklum breytingum harðlega. Reynslan hefur sýnt að tilraunir til meiriháttar breytinga á vinnulöggjöfinni án samráðs við verkalýðshreyfinguna hafa ekki skilað tilætluðum árangri. Þegar breytingar hafa staðið fyrir dyrum hefur verkalýðshreyfingin ætíð kallað eftir víðtæku samráði aðila vinnumarkaðarins. Verkalýðshreyfingin hefur alltaf staðið einhuga um að verja sinn helgasta rétt, verkfallsréttinn og staðið vörð um tilvistargrundvöll sinn, réttinn til félagstofnunar og réttarstöðu gagnvart viðsemjendum sínum. Vinnuveitendur á hinn bóginn hafa alla tíð kallað eftir breytingum á vinnulöggjöfinni, sérstaklega eftir að atvinnuhættir breyttust og löggjöfin fór að grána í vöngum. Vinnuveitendur hafa í gengum tíðina vilja bæta aðferðafræði og verklag við gerð kjarasamninga, gera samningaviðræður skilvirkari og setja lágmarksreglur um atkvæðagreiðslur um kjarasamninga og verkfallsboðun. Í seinni tíð hafa vinnuveitendur lagt á það áherslu að breyta ákvæðum Félagsdóms í þá veru að hægt væri að áfrýja málum til æðra dómstigs. Samskipti á íslenskum vinnumarkaði byggjast á margræði þar sem með vinnulöggjöfinni er búið að stofnanabinda átök og mynda sérstakan ramma utan um kjarasamningaferlið þar sem friðarskylda ríkir. Átök og ágreiningur eru lögmæt. Vinnulöggjöfin hefur í 70 ár komið böndum á þessi átök og þennan ágreining.

Heimildir

Alþingistíðindi C 1923, bls. 639-661.

Alþingistíðindi B 1925, bls. 3338-3352.

Alþingistíðindi C 1929, bls. 958-1263.

Alþingistíðindi B 1938, bls. 964-965.

Alþýðusamband Íslands (1936). *Þingtíðindi 13. þings ASÍ*. Reykjavík.

Arnundur Backman og Gunnar Eydal (1986). *Vinnuréttur*. Reykjavík: Mál og Menning.

ASÍ segir málinu ekki lokið af hálfu launafólks (1996, 1. júní) *Morgunblaðið*, bls. 2.

„Ákvarðanir færðar til óbreyttra félagsmanna“ (1996, 20. mars). *Morgunblaðið*, bls. 11.

Ákvæði í lögum VSÍ í ósamræmi við vinnulöggjöfina (1998, 6. febrúar). *Morgunblaðið*, bls. 32-33.

Álit vinnulöggjafarnefndar, ásamt frumvarpi um stéttarfélög og vinnudeilur (1938).

Atvinnumálaráðuneytið: Reykjavík.

Ásmundur Einarsson (1975). *Vinnuveitendasamband Íslands 40 ára, 1934-1974*. Reykjavík.

Vinnuveitendasamband Íslands.

Átök um túlkun nýju vinnulöggjafarinnar (1996, 20. september). *Morgunblaðið*, miðopna.

Bean, R. (1994). *Comparative Industrial Relations, an introduction to cross-national perspectives*, önnur útgáfa. London: Routledge.

Clegg, H.A. (1976). *Trade Unionism under Collective Bargaining. A Theory Based on Comparisons of Six Countries*. Oxford: Blackwell.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

- Drögum að breytingum á vinnulöggjöf hafnað (1996, 13. febrúar). *Morgunblaðið*, bls. 4.
- Edwards, P. (ritstj.) (1995). *Industrial Relations: Theory & Practice in Britain*. Oxford: Blackwell.
- Er öld verkfall á enda? (1996, 22. febrúar). *Morgunblaðið*, bls. B12.
- Farnham, D., og Pimlott, J. (1993). *Understanding Industrial Relations (fourth edition)*. London: Cassel.
- Félagafrelsi starfsmanna og dómsvald Félagsdóms (2008). Sótt 4. desember 2008 á http://www.sa.is/news.asp?ID=429&type=one&news_id=2909.
- Félagsdómur stofnaður að norrænni fyrirmynd (1998, 11. febrúar). *Morgunblaðið*, bls. 16.
- Félagsmálanefnd fjalla um breytingar á stéttarfélagssfrumvarpinu (1996, 11. maí). *Morgunblaðið* bls. 26 -27.
- Ferner, A., og Hyman, R. (ritstj.) (1998). *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 80/1938, um stéttarfélag og vinnudeilur (2008). Sótt 4. desember 2008 á <http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txti=/wwwtext/html/136/s/0036.html&leito=vinnuloggjafa\0vinnuloggjafanna\0vinnuloggjafar\0vinnuloggjafarinnar\0vinnuloggjafir\0vinnuloggjafirnar\0vinnuloggjof\0vinnuloggjofin\0vinnuloggjofina\0vinnuloggjofinni\0vinnuloggjofum\0vinnuloggjofunum#word1>.
- Guðmundur Magnússon (2004). *Frá Kreppu til Þjóðarsáttar; Saga Vinnuveitendasambands Íslands 1934-1999*. Samtök atvinnulífsins: Reykjavík.
- Gunnar J. Friðriksson (1988). „Afkoma atvinnulífsins ekki lakari í 15 ár.“ *Morgunblaðið* 8. júní, bls. 20.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (1993). Vinnulöggjöfin og endurskoðun hennar. BA-ritgerð í stjórnmaláfræði. Háskóli Íslands: Reykjavík.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (1995). „Er þörf á að endurskoða vinnulöggjöfina?“ *Morgunblaðið* 23. nóvember, bls. 40.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2000). *Verkföll, belgar tilgangurinn meðalið?* Vísbending, vikurit um efnahagsmál 18(13): 2-3. Heimur: Reykjavík.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2001). *Úrelt baráttutæki eða neyðarréttur*. Vísbending, vikurit um efnahagsmál 19(25): 2-4. Heimur: Reykjavík.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2006). Verkföll og verkfallstríðni á íslenskum vinnumarkaði 1976-2004. *Stjórnmal og stjórnsýsla* 2, 175-196.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2006). *Um breytt blutverk stéttarféлага í ljóstri breyttra áherslna í stjórnun fyrirtækja*. Erindi á málstofu í viðskipta- og hagfræðideild 15. mars 2006.
- Hagfræðingur ASÍ segir margt óljóst í vinnulöggjöfinni (1996, 27. september). *Morgunblaðið*, bls. 13.
- Hagstofa Íslands (1988). *Kosningaskýrslur I. og II. bindi 1874-1987*. Hagstofa Íslands: Reykjavík.
- Haukur Sigurðsson (2008). *Með seigluinni hefst það. Saga Benedikts Davíðssonar*. Forlagið: Reykjavík.
- Heildarendurskoðun á löggjöfinni ljúki á næsta ári (2000, 13. apríl). *Morgunblaðið*, bls. 10.
- Hicks, J. (1966). *The Theory of Wages*. New York: St. Martin's Press.
- Korpi, W. (1980). Industrial relations and industrial conflict: The case of Sweden, í B. Martin og E.M. Kasalow (ritstj.), *Labour Relations in Advanced Industrial Societies: Issues and Problems*. Washington: Carnegie Endowment.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

- Korpi, W., og Shalev, M. (1979). Strikes, industrial relations and class conflict in capitalist society. *British Journal of Sociology* 30: 164-187.
- Legge, K. (2005). *Human Resource Management: Rhetorics and Realities*. Anniversary Edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Lög nr. 75/1996 um breyting á lögum nr. 80/1938, um stéttarfélag og vinnudeilur, með síðari breytingum.
- Lög um stéttarfélag og vinnudeilur, nr. 80/1938.
- Málið er allt komið í uppnám (1996, 21. mars). *Morgunblaðið*, bls. 4.
- Mikilvægi verkalýðshreyfingarinnar aldrei meira (1996, 31. desember). *Morgunblaðið*, bls. C29.
- Nýja dagblaðið* 16. febrúar 1938.
- Ólafur R. Einarsson (1970). *Upphaf íslenskrar verkalýðshreyfingar 1887-1901*. Reykjavík: MFA.
- Poole, M. (1986). *Industrial Relations Origins and Patterns of National Diversity*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Ross, A.M., og Hartman, P. T. (1960). *Changing Patterns of Industrial Conflict*. New York: Willey.
- Salamon, M. (2000). *Industrial Relations Theory and Practice 4. ed.* Harlow: FT Prentice Hall.
- Skoruðu á þingmenn að stöðva málið (1996, 22. maí) *Morgunblaðið*, bls. 11.
- Svanur Kristjánsson (1976). *Íslensk verkalýðshreyfing*. Reykjavík: Örn og Örlygur.
- Thor Thors (1936). „Vinnulöggjöfin.“ *Morgunblaðið*, 20. október, bls. 5.
- Tíminn*, 24. febrúar 1937.
- Vinnan, tímarit Alþýðusambands Íslands* 2 (1996a). Reykjavík: ASÍ.
- Vinnan, tímarit Alþýðusambands Íslands* 3 (1996b). Reykjavík: ASÍ.
- Vinnuveitandinn* (1939). 1, 2.
- Vinnuveitendafélag Íslands (1935). *Tillögur viðvikjandi vinnumálaggjöf Íslands*. Reykjavík: Vinnuveitendafélag Íslands.