



Reykjavík, 28. apríl 1996.

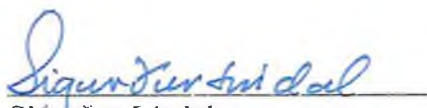
Félagsmálanefnd Alþingis,
b.t. Kristínar Ásgeirsdóttur, form.
Alþingi,
150 Reykjavík.

Alþingi
Efndi nr. Þ 120/1823
komudagur 2/5 1996

Efni: Álit á því hvort ákvæði frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 80/1938 brjóti í bága við stjórnarskrá og þjóðréttarsamninga.

Með bréfi félagsmálanefndar Alþingis, dags. 29. mars 1996, var óskað eftir áliti Lagastofnunar Háskóla Íslands um ofangreint efni. Lagastofnun fól undirrituðum að taka saman hina umbeðnu álitsgerð og fylgir hún með bréfi þessu.

Virðingarfyllt,


Sigurður Línadal


Tryggvi Gunnarsson



Reykjavík, 29. mars 1996.

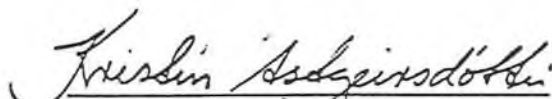
Hr. Þorgeir Örlygsson prófessor.
Lagastofnun Háskóla Íslands.

Félagsmálanefnd hefur nú til umfjöllunar 415. mál sem lagt er fyrir Alþingi á 120. löggjafarþingi á þingskjali nr. 739, frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, með síðari breytingum.

Við fyrstu umræðu um frumvarpið á Alþingi komu fram efasemdir um að ákvæði frumvarpsins stæðust stjórnarskrá og þjóðréttarlegar skuldbindingar, sérstaklega hvað varðar félagafrelsi og verndun þess.

Félagsmálanefnd hefur samþykkt að óska eftir álitum Lagastofnunar Háskóla Íslands á því hvort ákvæði ofangreinds frumvarps séu samþýðanleg stjórnarskrá landsins og alþjóðaskuldbindingum þess, sbr. meðfylgjandi verksamning.

Virðingarfyllst,


Kristín Ástgeirsdóttir
formaður.

FÉLAGSMÁLNEFND

VERKSAMNINGUR

Lagastofnun Háskóla Íslands og nefndadeild skrifstofu Alþingis gera með sér svofelldan samning:

1. Lagastofnun tekur að sér að veita félagsmálanefnd Alþingis lögfræðilegt álit á 415. þingmáli 120. löggjafarþings, sbr. bréf nefndarinnar til Lagastofnunar, dags. 29. mars 1996, og neðangreinda verklýsingu. Fyrir hönd Lagastofnunar munu vinna að álitinu

Sigurður Þindal, próf. og Þryggvi Gunnarsson, bl.

2. Lagastofnun skal gefa álit á því hvort ákvæði frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, með síðari breytingum, 415. mál á 120. löggjafarþingi á þingskjali 739, brjóti í bága við stjórnarskrá landsins og þá þjóðréttarsamninga sem Ísland er aðili að.

Sérstakt athugunarefni er hvort framlagning frumvarpsins feli í sér ólögmæta íhlutun ríkisvaldsins í málefni sem stéttarfélögum er rétt að kveða á um sjálf og einnig hvort frumvarpið brjóti gegn ákvæðum um félagafrelsi. Jafnframt þarf að huga að því hvort ákvæði frumvarpsins séu í samræmi við þær greinar l. nr. 80/1938 sem því er ekki ætlað að breyta.

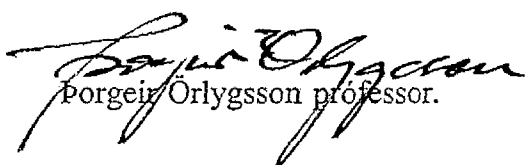
Varðandi athugunarefnið er bent á m.a. 74. og 75. gr. stjkskr. nr. 33/1944, 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. l. nr. 62/1994, Félagsmálasáttmála Evrópu, sbr. C-deild stjt. nr. 3/1976, samþykktir Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar nr. 87 (3. gr.) og 98 (2. gr.), sbr. Alpt. A-deild 1950 bls. 201 og „Samningar Íslands við erlend ríki“, Rvk. 1963, bls. 553, alþjóðasamninga um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (8.gr.), sbr. l. nr. 10/1979. Einnig þarf að taka til skoðunar réttaráhrif bréfs félagsmálaráðherra til framkvæmdastjóra Evrópuráðsins frá október 1992, þar sem áréttuð mun afstaða íslenskra stjórnvalda til gildis 5. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu.

Ef þörf er á nánari afmörkun verkefnisins getur Lagastofnun beint erindi þar um til ritara félagsmálanefndar eða deildarstjóra nefndadeildar, sem leita ális félagsmálanefndar.

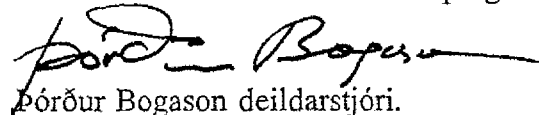
3. Skrifstofa Alþingis mun greiða Lagastofnun allt að 350 þús. kr. þegar álitu til félagsmálanefndar hefur verið skilað. Ef ljóst þykir að kostnaður við verkið muni verða meiri ber Lagastofnun að leita samþykkis deildarstjóra nefndadeildar áður en lengra er haldið.
4. Álitinu ber að skila til nefndadeildar 17. apríl 1996.

Reykjavík, 29. mars 1996.

F.h. Lagastofnunar H. Í.


Þorgeir Örlygsson prófessor.

F. h. nefndadeildar skrifstofu Alþingis


Þórður Bogason deildarstjóri.



ÁLITSGERÐ

University of Iceland
Law Institute
101 Reykjavík
Tel. (354-1) 694300

Til: Félagsmálanefndar Alþingis.

Frá: Lagastofnun Háskóla Íslands.

Dags.: 28. apríl 1996.

Efni: Álit á því hvort ákvæði frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur með síðari breytingum brjóti í bága við stjórnarskrá og þjóðréttarsamninga.

1. Inngangur

Félagsmálanefnd Alþingis hefur óskað eftir lögfræðilegu áliti Lagastofnunar Háskóla Íslands á því hvort ákvæði frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, með síðari breytingum, 415. mál á 120. löggjafarþingi á þingskjali 739, brjóti í bága við stjórnarskrá landsins og þá þjóðréttarsamninga sem Ísland er aðili að.

Sérstakt athugunarefni, að mati álitsbeiðanda, er hvort:

- a) framlagning frumvarpsins feli í sér ólögmeta íhlutun ríkisvaldsins í málefni sem stéttarfélögum er rétt að kveða á um sjálf.
- b) frumvarpið brjóti gegn ákvæðum um félagafrelsi.
- c) ákvæði frumvarpsins séu í samræmi við þær greinar l. nr. 80/1938 sem því er ekki ætlað að breyta.

Varðandi athugunarefnið bendir álitsbeiðandi meðal annars á 74. og 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 með síðari breytingum, 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. l. nr. 62/1994, félagsmálasáttmála Evrópu, sbr. C-deild stjórnartíðinda nr. 3/1976, samþykktir Alþjóðavinnumálastofnunarinnar nr. 87 (3. gr.) og 98 (2. gr.), sbr. Alþingistíðindi A-deild 1950 bls. 201, alþjóðasamninga um borgaraleg og stjórnómálagleg réttindi og um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sbr. C-deild stjórnartíðinda nr. 10/1979. Loks þurfi að taka til skoðunar réttaráhrif bréfs félagsmálaráðherra til framkvæmdastjóra Evrópuráðsins frá október 1992.

Lagastofnun Háskóla Íslands fól Sigurði Líndal, prófessor, og Tryggva Gunnarssyni, hæstaréttarlögmanni, að taka saman hina umbeðnu álitsgerð. Við samantekt á álitsgerðinni höfum við notið aðstoðar Páls Þórhallssonar, héraðsdómslögmanns.

2. Meginefni frumvarpsins

Helstu breytingar sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu eru á þessa leið: Fyrst skal nefna að heimilt verður að stofna vinnustaðafélög í fyrirtækjum þar sem að minnsta kosti 250 starfsmenn vinna, enda eigi að minnsta kosti þrjú fjórðu starfsmanna aðild að því. Þá eru settar skýrar reglur um samningsumboð atvinnurekenda- og stéttarféлага og skylda lögð á samningsaðilja að félagsmenn þeirra virði gerða samninga. Ákvæði eru í frumvarpinu um formleg skilyrði fyrir vinnustöðvun, svo sem hvað þurfi að koma fram í tillögu um vinnustöðvun, að kröfur skuli liggja fyrir, viðræðna hafi verið leitað og sáttasemjari leitað sátta. Síðan eru ákvæði um það hvernig taka skuli ákvörðun um vinnustöðvun, meðal annars um lágmarkspáttöku atkvæðisbærra félagsmanna. Heimilt er einnig að efna til póstatkvæðagreiðslu. Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir viðræðuáætlun, skýrari ákvæðum um heimildir sáttasemjara til að leggja fram miðlunartillögur, þar á meðal sameiginlega miðlunartillögu, og um tilhögun atkvæðagreiðslu um slíka tillögu.

3. Felur framlagning frumvarpsins í sér ólögsmæta íhlutun ríkisvalds um málefni sem stéttarfélögum er rétt að kveða á um sjálf?

Samkvæmt 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar skal í lögum kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Þetta ákvæði leggur þá skyldu á Alþingi að setja lög um þetta efni og frá fyrri tíð eru þegar m.a. í gildi lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur og lög nr. 33/1978 um sáttastörf í vinnudeilum. Ákvæði 38. gr. stjórnarskrárinnar veita alþingismönnum og ráðherrum rétt til að flytja á Alþingi frumvörp til laga.

Í stjórnskipun Íslands er ekki gert ráð fyrir skyldu ráðherra eða ríkisstjórnar til að bera tillögur að lagasetningu undir þegnana eða samtök þeirra. Sé lagasetning Alþingis hins vegar ekki í samræmi við ákvæði stjórnarskrár og þær alþjóðaskuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist getur það leitt til þess að dómstólar meti slík lagaákvæði ógild.

Rétt er þó að taka fram að Alþjóðavinnuálagstofnunin í Genf hefur lagt áherslu á mikilvægi reglulegs samráðs stjórnvalda við aðila vinnumarkaðarins til að tryggja frið í þjóðfélaginu, þ. á m. samráð við undirbúning lögjafar sem snertir þá.¹ Þetta felur þó ekki í sér neina skyldu stjórnvalda til að fara eftir tillögum þeirra. Fyrir liggur að samráð var haft af hálfu félagsmálaráðherra við aðila vinnumarkaðarins þegar unnið var að undirbúningi frumvarps til breytinga á lögum nr. 80/1938. Samstaða náðist hins vegar ekki um tillögur til lagabreytinga á þeim vettvangi. Það útlakar hins vegar ekki ráðherra þessara mála frá því að leggja fram tillögur til lagabreytinga á Alþingi. Þá verður ekki séð að sú aðstaða að ríkisstjórnin, þ.e. framkvæmdavaldið, komi jafnframt fram í hlutverki vinnuveitanda gagnvart starfsmönnum sínum breyti þessari niðurstöðu.

¹ Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fourth (revised) edition. International Labour Office Geneva (1996), kaffli 26, 929-933.

Vegna þeirra orða í bréfi álitsbeiðanda að taka þurfi sérstaklega til skoðunar réttaráhrif bréfs félagsmálaráðherra til framkvæmdastjóra Evrópuráðsins frá október 1992, nánar tiltekið 8. október 1992, er rétt að taka hér upp texta 6. tl. þess bréfs:

“Áhersla er á það að í 5. gr. félagsmálasáttmálans felist sú höfuðskuldbinding að samnigsaðilar skuli tryggja að samtök aðila vinnumarkaðarins hafi eðlilegan starfsgrundvöll og að á milli þeirra ríki ákveðið jafnvægi. Á því er vakin athygli að allgóður friður hafi ríkt um samskiptareglur í íslenskum vinnumarkaði sem ýmist byggjast á settum lögum eða ákvæðum í kjarasamningum. Þar af leiðandi hefur ríkisstjórnin ekki í hyggju að grípa til neina þeirra aðgerða sem kunna að raska því jafnvægi sem ríkt hefur í samskiptum aðila vinnumarkaðarins undanfarin rúmlega 50 ár.”

Þessi yfirlýsing þáverandi félagsmálaráðherra varðar áform þeirrar ríkisstjórnar og takmarkar ekki rétt síðari ríkisstjórnna til að leggja fram tillögur um lagabreytingar á þessu sviði. Vald til breytinga á lögum er í höndum Alþingis og framangreind yfirlýsing ráðherra bindur hvorki það né síðari ríkisstjórnir.

Niðurstaða okkar er sú að með framlagningu frumvarpsins hafi ekki verið brotið gegn ákvæðum stjórnarskrár eða alþjóðasáttmála.

4. Um skilyrði fyrir stofnun stéttarfélags, þ.m.t. vinnustaðafélags, sbr. 1. gr. frumvarpsins

4.1. Almenn um félagafrelsið

Í 1. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur segir að rétt eigi menn á að stofna stéttarfélög og stéttarfélagasambönd í þeim tilgangi að vinna sameiginlega að hagsmunamálum verkalyðsstéttarinnar og launtaka yfirleitt. Ekki er lagt til að þessu ákvæði verði breytt í hinu fyrirbyggjandi frumvarpi, en hins vegar er lagt til að ákvæði 2. gr. gildandi laga verði breytt, en hún hljóðar nú þannig:

“Stéttarfélög skulu opin öllum í hlutaðeigandi starfsgrein á félagssvæðinu, eftir nánara ákveðnum reglum í samþykktum félaganna. Félagssvæði má aldrei vera minna en eitt sveitarfélag.”

Lagt er til að þessu ákvæði verði breytt og það hljóði svo:

“Stéttarfélag skal opið öllum sem uppfylla almenn skilyrði lögmætra samþykka þess.

Félagssvæði stéttarfélags má aldrei vera minna en eitt sveitarfélag.

Starfsmönnum fyrirtækis, þar sem starfa að jafnaði a.m.k. 250 starfsmenn, er þó heimilt að stofna þar stéttarfélag, enda séu að lágmarki 3/4 þeirra félagsmenn. Fer það þá eitt stéttarfélag með samningsumboð fyrir starfsmenn.”

Lagt er til að felld verði niður það skilyrði að félagið sé opið öllum “í hlutaðeigandi starfsgrein á félagssvæðinu”. Með sama hætti og í gildandi lögum er hins vegar í frumvarpinu lagt til að félagssvæði stéttarfélags skuli að lágmarki ná yfir eitt sveitarfélag, en frá því verði gerð sú undantekning að starfsmönnum fyrirtækis með tiltekinn starfsmannafjölda sé heimilt að stofna sérstakt stéttarfélag. Skilyrði til þess að umrædd undanþága verði nýtt eru tvö:

- a) að jafnaði verða að starfa a.m.k. 250 starfsmenn hjá fyrirtækinu og
- b) að lágmarki 3/4 starfsmanna fyrirtækisins verða að vera félagsmenn.

Rétt þykir að fjalla fyrst um ákvæði frumvarpsins um félagssvæði og þá undanþágu frá því sem felst í heimildinni til að stofna vinnustaðafélag, en síðar verður fjallað um það ákvæði frumvarpsgreinarinnar að slíkt vinnustaðafélag fari þá eitt stéttarfélag með samningsumboð fyrir starfsmenn.

Verður nú gerð grein fyrir ákvæðum stjórnarskrár og alþjóðasamninga sem á reynir við mat á því hvort ákvæði frumvarpsins fari í bága við reglur um félagafrelsi.

Í 74. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 12. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995, eru svohjóðandi ákvæði um rétt manna til að stofna félög:

“Rétt eiga menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnsmálafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess [...]

Engan má skylda til aðildar að félagi. Með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.”

Í nefndaráriti um frumvarp til stjórnskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskránni segir að ákveðið hafi verið að leggja til að stjórnsmálafélög og stéttarfélög yrði sérstaklega getið í greininni í ljósi þess að hér sé um að ræða einhverja mikilvægustu flokka félaga í sérhverju lýðræðisríki. Í athugasemdum við 12. gr. frumvarpsins er vakin athygli á því að eftir hljóðan ákvæðisins sé réttur manna til að stofna félag háður þeim eina áskilnaði að tilgangur þess sé löglegur. Þá er einnig bent á það í athugasemdum við 12. gr. að engin sérstök skilyrði séu sett fyrir stofnun almennra félaga, en til þeirra geti meðal annars talist stjórnsmálafélög og stéttarfélög.² Ekki verður talið að sú breyting sem gerð var á frumvarpi til stjórnskipunarlaganna við meðferð Alþingis, að stéttarfélag og stjórnsmálafélag væri sérstaklega getið í greininni, eigi að leiða til þess að þrengt verði að skilyrðum til stofnunar slíkra félaga miðað við það sem athugasemdir með frumvarpinu lutu að. Samkvæmt þessu verndar stjórnarskrárákvæðið sérstaklega rétt manna til að stofna félög, en girðir ekki fyrir að settar séu almennar reglur um starfsemi þeirra, enda brjóti þær ekki í bága við megintilgang stjórnarskrárákvæðisins.

Hér verður og að hyggja að ákvæðum alþjóðasáttmála á þessu sviði sem Ísland hefur skuldbundið sig til að fylgja, en skýra verður nefnt ákvæði stjórnarskrárinnar með hliðsjón af þeim.

² Alþingistiðindi 1994 -1995 A, þskj. 758, bls. 3886; þskj. 389, bls. 2106.

Um félagafrelsið og rétt manna til að stofna stéttarfélög eru ákvæði í 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994:

“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 [...]”

Í alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem samþykktur var á 21. allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna, og Ísland gerðist aðili að samkvæmt þingsályktun frá 8. maí 1979, eru í 8. gr. svohljóðandi ákvæði:

“1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að ábyrgjast:

(a) rétt allra til þess að stofna stéttarfélög og að gerast félagar í því stéttarfélagi sem þeir velja sér, einungis að áskildum reglum hlutaðeigandi félags, í því skyni að efla og vernda efnahags- og félagslega hagsmuni sína. Eigi má binda rétt þennan neinum takmörkunum öðrum en þeim sem mælt er í lögum og nauðsynlegar eru í lýðfrjálsu þjóðfélagi í þágu þjóðaröryggis eða allsherjarreglu eða til þess að vernda réttindi og frelsi annarra;

[...]

(c) rétt stéttarféлага til þess að starfa óhindrað, að engum takmörkunum áskildum öðrum en þeim sem mælt er í lögum og nauðsynlegar eru í lýðfrjálsu þjóðfélagi í þágu þjóðaröryggis eða allsherjarreglu eða til þess að vernda réttindi og frelsi annarra;

(d) verkfallsrétt, að því áskildu að honum sé beitt í samræmi við lög viðkomandi lands.”

Í alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sem einnig var samþykktur á 21. allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna, og Ísland gerðist aðili að samkvæmt þingsályktun frá 8. maí 1979, eru í 22. gr. svohljóðandi ákvæði:

“1. Allir eiga rétt á að 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 mælt er í lögum og nauðsynlegar eru í lýðfrjálsu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða öryggis almennings, allsherjarreglu (ordre public), verndunar heilbrigði almennings eða siðgæðis, eða til verndunar réttindum og frelsi annarra. Grein þessi skal ekki vera því til fyrirstöðu

að lögmætar takmarkanir séu settar við því að herliðar og lögreglumenn beiti þessum réttindum.

3. Ekkert í grein þessari skal heimila ríkjum, sem aðilar eru að samþykkt á vegum Alþjóðavinnuárástofnunarinnar frá 1948 um félagafrelsi og verndun þess, að gera ráðstafanir með lögum sem myndu skaða eða beita lögum á þann hátt að það myndi skaða það sem tryggt er í þeirri samþykkt.”

Félagsmálasáttmáli Evrópu sem Íslands gerðist aðili að samkvæmt þingsályktun, sem samþykkt var á Alþingi 14. maí 1975, hefur að geyma svohljóðandi ákvæði í 5. gr. um rétt til að stofna félög:

“Í því skyni að tryggja og stuðla að frelsi verkafólks og vinnuveitenda til að stofna staðbundin félög, landsfélög eða fjölþjóðleg sambönd til að gæta hagsmuna þeirra á sviði efnahags- og félagsmála og til að ganga í slík félög, skuldbinda samningsaðilar sig til að sjá um, að landslög skerði ekki það frelsi né að þeim verði beitt til að skerða það [...]”

Alþjóðavinnuárástofnunin í Genf hefur eftirlit með sáttmála nr. 87 um félagafrelsi og vernd réttar manna til að bindast samtökum frá árinu 1948 (ILO 87). Ísland hefur fullgilt þennan sáttmála í samræmi við þingsályktunartillögu, sem samþykkt var á Alþingi 1. maí 1950, og hljóðar 2. gr. hans svo:

“Verkamenn og vinnuveitendur skulu án undantekningar hafa rétt til þess að stofna og ganga í félög að eigin geðþótta án undangengins leyfis, og séu þeir aðeins háðir reglum hlutaðeigandi félags um inngöngu í það.”

Öll lúta þessi ákvæði að réttinum til að stofna félög, þ.e. hinu jákvæða félagafrelsi. Sum þeirra ganga lengra og vernda einnig rétt manna til að velja á milli félaga. Þ.e.a.s. ekki er þá fullnægjandi að menn geti gengið í félag á tilteknu sviði sem fyrir er, heldur verða menn einnig að eiga þess kost að stofna félög á sama sviði eða velja á milli aðildar að félögum á sama sviði. Stjórnarskrá Íslands hefur auk þess að geyma ákvæði um rétt manna til að standa utan félaga, hið svokallaða neikvæða félagafrelsi, sem ekki er verndaður berum orðum í alþjóðasáttmálum þeim sem Íslendingar hafa fullgilt. Í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. l. nr. 62/1994, og 8. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi eru einnig ákvæði um að ekki megi takmarka félagafrelsið nema nauðsyn beri til í lýðfrjálsu þjóðfélagi. Litið hefur verið svo á að frelsi manna til að stofna stéttarfélög sé hluti af hinu almenna félagafrelsi.

Á það ber að leggja áherslu að ákvæðin um félagafrelsi mæla fyrir um frelsi einstaklinga. Það eru mannréttindi þeirra að hafa réttinn til að stofna félög í löglegum tilgangi. Til viðbótar þessum einstaklingsbundnu réttindum koma síðan reglur sem tryggja sérstaklega stöðu stéttarfélaga. Á alþjóðavettvangi og í fræðilegri umræðu er hins vegar nokkur skoðanamunur um það hvort leggja beri þyngri áherslu á hin einstaklingsbundnu réttindi eða stöðu stéttarfélaga. Má t.d. greina þennan mun að

vissu marki í afstöðu nefndar hinna óháðu sérfræðinga um framkvæmd félagsmálasáttmála Evrópu og félagafrelsisnefndar ILO.

Framangreind ákvæði stjórnarskrár og sáttmála hafa að geyma almennt orðaðar yfirlýsingar, sem þarf að skýra og fylla. Þegar reynir á spurningar um hvert sé efnislegt inntak og afmörkun félagafrelsisins á sviði vinnumarkaðar er ljóst að við túlkun hinna alþjóðlegu og svæðisbundnu sáttmála, t.d. mannréttindasáttmála Evrópu, er mjög byggt á álitserðum félagafrelsisnefndar ILO og talið er að vægi ILO 87 við nefnda túlkun fari vaxandi.³ Rétt er því að huga sérstaklega að túlkun félagafrelsisnefndar ILO, en tekið skal fram að vegna hins skamma tíma, sem við höfum haft til að vinna að álitserð þessari, höfum við aðeins átt þess kost að kanna útdrætti úr álitserðum nefndarinnar sem gefnir hafa verið út af hálfu ILO.

Almennt má draga þá ályktun af álitserðum félagafrelsisnefndarinnar að hún telur að menn hafi mjög víðtækan rétt til að stofna félög og leyfir í raun fáar undantekningar þar frá. Talið hefur verið að frelsi þetta megi vera bundið skilyrðum um lágmarksfjölda félaga í stéttarfélagi⁴ og um opinbera skráningu ef skilyrði þessi mega teljast hófleg og eðlileg og ef þeim má ekki jafna til þess að leyfi þurfi til stofnunar stéttarfélagsins.⁵ Í þeim tilvikum sem nefndin hefur tekið þetta efni til umfjöllunar hefur álitaeftnið verið hvort almennt mætti áskilja að landslögum að félagsmenn væru að lágmarki á bilinu 20-100 til þess að um stéttarfélag væri að ræða. Ákvæði um lágmarksfjölda á því bili hefur ekki verið talið stríða gegn ILO 87. Einnig hefur verið talið heimilt að setja reglur um að opinberir starfsmenn og starfsmenn í einkageiranum megi ekki vera saman í stéttarfélagi.⁶ Fyrirkomulag þar sem stjórnvöld mega synja félagi um skráningu ef annað stéttarfélag er fyrir á viðkomandi sviði hefur hins vegar verið talið stríða gegn ILO 87, enda er lögð áhersla á valfrelsi launþega í þessum efnnum.⁷ Félagafrelsisnefnd ILO hefur fundið að fyrirkomulagi þar sem ekki eru fleiri en eitt stéttarfélag í hverri starfsgrein á hverju svæði ef stjórnvöld eiga þátt í að viðhalda slíku fyrirkomulagi. Einnig hefur nefndin talið að launþegum eigi að vera frjálst hvort þeir kjósi að stofna vinnustaðafélag eða starfsgreinafélag sem sína grunneiningu.⁸

Verður nú vikið nánar að ákvæðum 1. gr. frumvarpsins og hvort og að hvaða leyti megi segja að þau feli í sér takmörkun á félagafrelsinu.

4.2. Bann við því að félagssvæði stéttarfélags sé minna en eitt sveitarfélag

Því hefur áður verið lýst að í frumvarpinu er lagt til að fellt verði niður það skilyrði að stéttarfélag skuli opið öllum í hlutaðeigandi starfsgrein á félagssvæðinu. Í stað þess skal stéttarfélag samkvæmt 1. gr. frumvarpsins vera opið öllum sem uppfylla almenn

³ Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Sigurðar Sigurjónssonar frá 30. júní 1993, kafli 35 og Peter Lorenzen, Lars Adam Rehof og Tryge Trier: Den Europæiske Menneskeretskonvention med kommentarer, Jurist og Økonomforbundets forlag 1994, bls. 285.

⁴ Freedom of Association and Collective Bargaining. General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 4B), International Labour Office Geneva, 81st Session 1994, Geneva 1994, kafli 81, sbr. Freedom of Association kafli 254-258.

⁵ Freedom of Association, kafli 207.

⁶ Lars Adam Rehof og Tyge Trier: Menneskeret. Jurist- og Økonomforbundets Forlag København 1990, bls. 290.

⁷ Rehof o.fl., bls. 291.

⁸ Freedom of Association, kafli 279.

skilyrði lögættra samþykkt þess. Eftir stendur hins vegar sú takmörkun að félagssvæði stéttarfélags má aldrei vera minna en eitt sveitarfélag.

Í 1. gr. laga nr. 80/1938 segir að rétt eigi menn til að stofna stéttarfélög og stéttarfélagasambönd í þeim tilgangi að vinna sameiginlega að hagsmunamálum verkalýðsstéttarinnar og launtaka yfirleitt. Vegna ákvæða 2. gr., eins og lagt er til að henni verði breytt með frumvarpinu, er mönnum ekki að öllu leyti frjálst með hvaða hætti þeir stofna til stéttarfélaga, þó svo að þeim sé í sjálfu sér tryggður réttur til að stofna nýtt stéttarfélag. Rétt er að greina nokkuð hvaða efnislegu hindranir ákvæðið um að félagssvæðið skuli að lágmarki vera eitt sveitarfélag leggur á menn andspænis grundvallarreglu 1. gr. laga nr. 80/1938 um rétt manna til að stofna stéttarfélög.

- Stéttarfélag getur ekki ákveðið að aðeins tilteknir einstaklingar skuli hafa rétt til aðildar, því félagið skal vera opið öllum sem uppfylla almenn skilyrði lögættra samþykkt þess. Aðild að vinnustaðafélagi er þó að lögum takmörkuð við starfsmenn ákveðins fyrirtækis.
- Skilyrðið að félagssvæði stéttarfélags megi aldrei vera minna en eitt sveitarfélag kemur ekki í veg fyrir að stofnuð verði fleiri en eitt stéttarfélag innan sama sveitarfélagsins vegna t.d. starfsmanna í sömu starfsgrein, en félagssvæðið verður jafnan að lágmarki að taka til eins sveitarfélags og getur því ekki verið bundið við launþega í ákveðnum bæjarhluta.
- Ef ekki væru í lögum sérstök ákvæði um vinnustaðafélög verður ekki annað séð en starfsmenn hjá einu fyrirtæki gætu stofnað sérstakt stéttarfélag, þar sem kveðið væri á um í samþykktum þess að félagar gætu orðið allir starfsmenn ákveðins fyrirtækis, sem störfuðu innan ákveðins sveitarfélags, tiltekinna sveitarfélaga eða hvar sem væri á landinu.

Fyrsta álitæfnið er því hvort það ákvæði 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar að félagssvæði stéttarfélags megi aldrei vera minna en eitt sveitarfélag feli í sér slíkar takmarkanir á rétti manna til að stofna stéttarfélög að það fari í bága við ákvæði stjórnarskrár og alþjóðasamninga. Minnt skal á að samhljóða ákvæði er í gildandi lögum.

Hvorki stjórnarskrá né hinir alþjóðlegu sáttmálar, sem hér reynir á, hafa að geyma bein ákvæði um þetta atriði, en rétt er þó að nefna að í 5. gr. félagsmálasáttmála Evrópu er talað um frelsi verkafólks og vinnuveitenda til að stofna “staðbundin félög”.

Eina alþjóðastofnunin sem segja má að hafi tekið á atriðum af þessu tagi er félagafrælsisnefnd ILO. Nefndin hefur ekki leyft nema fáar undantekningar frá algeru frelsi manna til að stofna stéttarfélög að eigin vild eins og vikið var að hér að framan. Nefndin hefur fundið að skipulagi vinnumarkaðar á þá lund að stéttarfélög séu starfsgreinaskipt og svæðisskipt án þess að menn eigi þess kost að stofna önnur félög þvert á þá skiptingu. Ekki liggur hins vegar ótvírætt fyrir álit nefndarinnar á því hvort lagaákvæði um að félagssvæði skuli að lágmarki vera eitt sveitarfélag stangist á við ILO 87. Til er álit þar sem þetta er eitt af mörgum atriðum sem fundið er að.⁹ Hins vegar má með vissu ráða það af álitum félagafrælsisnefndarinnar að launþegar eigi jafnan að eiga þess kost að stofna vinnustaðafélög. Leiðir af sjálfu að félagssvæði þeirra getur verið minna en eitt sveitarfélag.

⁹ Freedom of Association, kafli 277.

Á hitt er að líta að ákvæðið um að félagssvæði stéttarfélags megi aldrei vera minna en eitt sveitarfélag hefur verið í íslenskum lögum frá 1938. Hefur það ekki sætt neinum ágreiningi innanlands svo okkur sé kunnugt. Ennfremur hefur ekki verið borin upp kvörtun af þeim sökum við hinar alþjóðlegu eftirlitsstofnanir né hafa þær tekið málefnið upp við Ísland af fyrra bragði. Frumvarpið er skref í frelsisátt að því leyti að þar er leyfð sú undanþága að menn megi í vissum tilvikum stofna vinnustaðafélög er njóti stöðu stéttarfélags auk þess sem ekki er gert ráð fyrir því lengur í lögum að stéttarfélög séu starfsgreinafélög eingöngu.

Ekki er hægt að útiloka að ákvæði um að félagssvæði stéttarfélags skuli aldrei vera minna en eitt sveitarfélag kunni að sæta aðfinnslum af hálfu félagafrelsisnefndar ILO ef á reyndi. Einnig er rétt að minna á að samkvæmt 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 8. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi myndi reyna sérstaklega á það hvers vegna nauðsyn væri á slíkri takmörkun í “lýðræðislegu þjóðfélagi” Hin athugasemdalaus framkvæmd til þessa, núverandi uppbygging stéttarféлага og skipulag á vinnumarkaði, þar sem vinnustaðafélög eru óþekkt, yrðu þar væntanlega færð fram sem rök og telja verður líkur á að dómstólar, þ.m.t. Mannréttindadómstóll Evrópu, teldu ákvæðið ekki vera brot á ákvæðum stjórnarskrár eða alþjóðasáttmála sem Íslendingar eru bundnir af. Hins vegar er ástæða til að minna á að kröfur um frelsi manna til að velja sér félög, stofna ný og standa utan féлага aukast stöðugt, og það hefur áhrif á viðhorf dómstóla. Löggjafinn þarf því að taka afstöðu til þess hvers vegna þessi takmörkun á rétti manna til að stofna stéttarfélög sé nauðsynleg.

4.3. Heimild til stofnunar vinnustaðafélags

Í frumvarpinu er lagt til að heimild verði veitt til stofnunar vinnustaðafélags sem njóti stöðu stéttarfélags og fari þá eitt féлага með samningsumboð fyrir starfsmenn. Það er ótvírætt að félagafrelsisnefnd ILO horfir með velpóknun á að menn eigi þess kost að lögum að stofna slík félög. Það er því á engan hátt hægt að líta svo á að þessi nýja heimild brjóti gegn alþjóðasáttmálum á þessu sviði. Hins vegar verður að taka til athugunar hvort nógu langt sé gengið, þ.e. heimildin til að stofna vinnustaðafélög sé of takmörkuð, og hvort hugað hafi verið nægilega að ýmsum atriðum varðandi stöðu vinnustaðafélaga, réttindi félagsmanna slíks vinnustaðafélags og þeirra sem kjósa að standa utan þeirra.

4.3.1. Er nógu langt gengið?

Í álitum félagafrelsisnefndar ILO kemur ítrekað fram sú krafa að launþegar eigi þess kost að stofna vinnustaðafélög án tillits til þess hversu stór vinnustaðurinn er.¹⁰ En eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu var ákveðið að fara varlega af stað, enda um róttæka nýjung á íslenskum vinnumarkaði að ræða og því var sett það lágmarksskilyrði að starfsmenn væru að minnsta kosti 250. Með sama hætti og nefnt var hér að framan þegar fjallað var um ákvæði greinarinnar um að félagssvæði stéttarfélags skuli að lágmarki vera eitt sveitarfélag, er ekki hægt að útiloka að þessi takmörkun á heimild manna til að stofna vinnustaðafélög kunni að sæta athugasemdum

¹⁰ Sjá Freedom of Association, kafli 254-258.

frá félagafrelsisnefnd ILO. Ber þá einnig að hafa í huga að með skilyrðinu um lágmarksstærð vinnustaðar er launþegum mismunað. Það sama gildir um vinnuveitendur. Starfsmenn og vinnuveitendur á fámennari vinnustöðum njóta ekki jafnræðis á við þá sem uppfylla skilyrðin. Má hér minna á jafnréttisákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Hugsanlegt er að einhver munur yrði á kröfum alþjóðlegra eftirlitsstofnana á þessu sviði. Félagafrelsisnefnd ILO hefur gert ríkar kröfur til frelsis manna til að stofna vinnustaðafélög, en ekki liggur fyrir afstaða annarra eftirlitsaðila. Minna má á að í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og í fyrrnefndum alþjóðasamningum Sameinuðu þjóðanna segir að félagafrelsi megi einungis takmarka að það teljist nauðsynlegt í lýðræðisþjóðfélagi.

Nú hagar svo til að ákveðin skipan hefur ríkt hér á landi um stofnun stéttarféлага og skiptingu félagsmanna milli þeirra eftir svæðum og starfsgreinum. Þessi skipan hefur mótast af eigin ákvörðunum launþega og stéttarféлага auk þess sem ákvæði laga nr. 80/1938 hafa þar ráðið að nokkru för manna í þessu efni. Þó að réttur einstakra launþega til að stofna stéttarfélög séu mannréttindi hvers launþega og sá réttur verndi ekki þau stéttarfélög sem þegar eru til staðar, er ljóst að bæði stjórnarskrá og alþjóðasáttmálar á þessu sviði gera ráð fyrir því að íhlutun ríkisvalds með lagasetningu um málefni stéttarféлага sé mjög takmörkuð og hindri ekki lögmæta og eðlilega starfsemi stéttarféлага. Þá er það einnig mikilvægt hlutverk ríkisvaldsins að stuðla hverju sinni að því að friður ríki á vinnumarkaði án þess þó að grípa inn í starfsemi og baráttu stéttarféлага. Færa má rök fyrir því að hætta geti verið á skyndilegri röskun á starfsemi stéttarféлага og vinnumarkaðarins í heild vegna hinnar beinu íhlutunar löggjafans að heimila almennt stofnun vinnustaðaféлага í stað núgildandi reglna um starfsgreinafélög.

Þegar þessi sjónarmið eru höfð í huga verður að telja líkur á því að ákvæði frumvarpsins um lágmarksfjölda starfsmanna til að heimilt sé að stofna vinnustaðafélag yrðu ekki, eins og hér stendur á, talin fara í bága við stjórnarskrá og alþjóðasáttmála, þó með áðurgreindum fyrirvara um afstöðu ILO. Er þá einnig haft í huga það viðhorf sem fram kemur í athugasemdum með frumvarpsgreininni að reynslan verði “að skera úr um hvort síðar verður talið rétt að breyta þessum viðmiðunarmörkum.” Sú endurskoðun ætti að taka mið af þeim álitum félagafrelsisnefndar ILO sem lýst var í upphafi þessa kafla.

4.3.2. Staða vinnustaðafélagsins

Eins og fram kemur í frumvarpinu fer vinnustaðafélag eitt stéttarféлага með samningsumboð fyrir alla starfsmenn fyrirtækisins. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur einnig fram að vinnustaðafélagið fari eitt stéttarféлага með umboð til að boða til vinnustöðvunar fyrir hönd starfsmanna. Ef við víkjum fyrst að fyrra atriðinu má ráða af álitum félagafrelsisnefndar ILO að víða tíðkist á vinnumarkaði í ríkjum heims að vinnuveitendum sé heimilað með lögum að gera heildarkjarasamning við það stéttarfélag sem telst vera helsti fulltrúi viðsemjenda (the most representative union). Rökin fyrir slíku skipulagi eru þau að vinnuveitendur geti þá sparað sér ómakið við að þurfa að semja sérstaklega við mörg mismunandi stéttarfélög. Hefur félagafrelsisnefndin ítrekað lagt blessun sína yfir fyrirkomulag af þessu tagi. Nefndin

leggur þó áherslu á að ekki megi gera upp á milli stéttarféлага með þessum hætti, þ.e. afhenda einungis einu félagi á tilteknu svæði eða í tiltekinni starfsstöð, samningsrétt nema að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þau helstu eru:

1. Ákvörðun um það hvaða félag fari með samningsumboð verður að vera byggð á fyrirframgefnum, hlutlægum og skýrum reglum til að koma í veg fyrir misbeitingu þessarar heimildar.
2. Þau sérréttindi sem slíkt félag fengi ættu að einskorðast við tiltekin atriði eins og samningsumboð og rétt til áheyrnar hjá stjórnvöldum.
3. Öðrum stéttarfélögum verður að vera kleift að starfa að hagsmunamálum félagsmanna sinna þótt þau fari ekki með samningsumboð fyrir þá.¹¹

Þau tilvik sem félagafrelsisnefnd ILO hefur haft til umfjöllunar virðast einatt vera af því tagi að mörg stéttarfélög eru fyrir í hverri starfsgrein og vinnuveitandi eigi þess þá kost að semja við eitt þeirra. Sú skipan sem frumvarpið gerir ráð fyrir einkennist hins vegar af því að gert er ráð fyrir að eitt félag komi fram fyrir hönd allra starfsstétta innan fyrirtækisins.

Mannréttindanefnd Evrópu taldi í máli stéttarfélags dönsku hirðarinnar gegn Danmörku að rétturinn til að semja um kaup og kjör væri ekki óaðskiljanlegur hluti stéttarfélagafrelsisins. Stéttarfélög eða félagsmenn þeirra ættu ekki skilyrðislaust kröfu til þess að gerður yrði við þau sérstakur kjarasamningur.¹²

Eins og fyrr segir er ráðgert í athugasemdum með frumvarpinu að vinnustaðafélagið fari ekki einungis með samningsumboð fyrir alla starfsmenn fyrirtækisins, heldur einnig verkfallsréttinn. Virðist það raunar óhjákvæmilegt svo nátengd sem þessi réttindi eru, þ.e. rétturinn til samninga og verkfallsrétturinn. Hins vegar verður þá að gæta að hagsmunum þeirra starfsmanna sem kjósa að standa utan félagsins eins og síðar verður vikið að.

Um stöðu félagsins að öðru leyti skortir ákvæði um það hvað eigi að gerast ef félagatalan dettur niður úr því lágmarki sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Ef við víkjum aftur að skilyrðum þeim sem félagafrelsisnefnd ILO hefur sett fyrir því að einu félagi sé veitt samningsumboð fyrir hönd margra félaga þá má telja að fyrsta skilyrðinu um fyrirfram ákveðnar reglur sé vel fullnægt með frumvarpinu. Öðru skilyrðinu um afmarkað hlutverk félagsins sömuleiðis. Verður nú vikið nánar að þriðja skilyrðinu.

¹¹ Freedom of Association, kafli 309-315.

¹² Álit Mannréttindanefndar Evrópu í máli stéttarfélags dönsku hirðarinnar gegn Danmörku nr. 1888/91.

4.3.3. Réttindi starfsmanna sem eru utan vinnustaðafélags

Frumvarpið virðist ekki koma í veg fyrir að þeir sem ekki eru í vinnustaðafélaginu séu félagar í öðrum stéttarfélögum, sbr. athugasemdir með frumvarpinu. Réttur þeirra til félagafrelsis ætti því að vera tryggður.

Hið neikvæða félagafrelsi starfsmanna, skv. 2. mgr. 74. gr. stjkskr., er tryggt að því leyti að þeir þurfa ekki að vera aðilar að vinnustaðafélaginu. Ekki liggur fyrir hvort þeim yrði á grundvelli laga nr. 55/1980 skylt að greiða iðgjöld til vinnustaðafélagsins og væri rétt að huga að breytingu á þeim lögum til að skýra þetta vafaatriði, þ.e. hvort menn eigi að greiða til síns stéttarfélags eða vinnustaðafélagsins. Út frá sjónarmiði félagafrelsis verður að telja eðlilegra að þeir fái að greiða til síns stéttarfélags og sleppi við iðgjöld til vinnustaðafélagsins. Ella er hættu á því að menn segi skilið við önnur félög af fjárhagsástæðum sem myndi fela í sér óhæfilega mismunun í þágu vinnustaðafélaga á kostnað annarra stéttarfélaga.

Eins og fyrr segir fer vinnustaðafélag skv. frumvarpinu eitt með samningsumboð fyrir starfsmenn óháð því hvort þeir eru félagsmenn eður ei. Félagafrelsisnefnd ILO hefur eins og fyrr sagði margoft lagt blessun sína yfir skipan þar sem eitt stéttarfélag af mörgum fer með umboð til að gera heildarkjarasamning. Verður ekki séð að eðlisrök leiði til annarrar niðurstöðu þegar vinnustaðafélög eiga í hlut þó að því gættu að stéttarfélög annarra starfsmanna eigi þess kost að koma að sjónarmiðum sinna félagsmanna við undirbúning og gerð slíks samnings. Að sama skapi verður að telja eðlilegt að vinnustaðafélagið fari með fyrirvar um verkfallsrétt allra starfsmanna. Óljóst er af frumvarpinu hvort utanfélagsmenn eigi rétt á að taka þátt í atkvæðagreiðslu um kjarasamninga, boðun vinnustöðvunar og um miðlunartillögu. Þar sem kjarasamningur bindur alla starfsmenn teljum við eðlilegt að utanfélagsmenn eigi einnig atkvæðisrétt um framangreind efni og rétt að setja ákvæði þar að lútandi í frumvarpið. Í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir að sé vinnustöðvun einungis ætlað að taka til ákveðins hóps félagsmanna "eða starfsmanna á tilgreindum vinnustað" sé heimilt að taka ákvörðun um vinnustöðvun með atkvæðum þeirra sem henni er ætlað að taka til. Í 1. mgr. 4. gr. er fjallað um ákvörðun stéttarfélaga um verkföll og þar er talað um atkvæðisbæra félagsmenn og að úrslit skuli ráðast af "atkvæða- eða félagaskrá". Þörf er á að staða utanfélagsmanna við ákvarðanir um verkföll og raunar einnig framkvæmd þeirra sé ákvörðuð með skýrari hætti í frumvarpinu en nú er gert.

Því var áður lýst að meðal skilyrða sem félagafrelsisnefnd ILO setur um vinnustaðafélög er að öðrum stéttarfélögum sé kleift að starfa að hagsmunamálum félagsmanna sinna þótt þau fari ekki með samningsumboð fyrir þá. Í frumvarpinu eru ekki sérstök ákvæði um þetta atriði. Andspænis því fortakslausu ákvæði frumvarpsins að vinnustaðafélagið fari eitt stéttarfélag með samningsumboð fyrir starfsmenn verður að telja það í betra samræmi við skilyrði félagafrelsisnefndar ILO að kveða skýrt á um rétt annarra stéttarfélaga til að starfa að hagsmunum félagsmanna sinna að því er varðar undirbúning og gerð kjarasamninga sem og aðgerðir sem fylgja slíkri samningsgerð, svo sem verkföll.

4.3.4. Réttindi félagsmanna

Félagafrelsisnefnd ILO gerir kröfur um að launþegar eigi þess kost að vera félagsmenn í starfsgreinarfélagi og vinnustaðafélagi samtímis.¹³ Ekki verður séð að frumvarpið taki af mönnum réttinn til þessa.

5. Samningsumboð og samþykkt kjarasamninga

5.1. Ákvæði stjórnarskrár

Í 2. gr. frumvarpsins eru ýtarleg ákvæði um samningsumboð. Þau vekja upp spurningar um hvort með þeim sé hlutast til um málefni stéttarfélaga umfram það sem ákvæði stjórnarskrár og alþjóðasamninga leyfa.

Í 2. mgr. 75. gr., stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 segir þetta:

"Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu."

Í athugasemdum við grein þessa segir svo:

"Í 2. mgr. 13. gr. er almenn regla um að skipa eigi með lögum rétti manna varðandi vinnu og orlof. Með þessari reglu, sem á sér ekki hliðstæðu í núgildandi ákvæðum stjórnarskrárinnar, er þannig lagt til að skylda verði lögð á löggjafann til að tryggja að réttindum á þessu sviði verði markaður ákveðinn rammi með lögum, en ekki er þó nánar mælt fyrir um hvaða atriða þurfi að taka afstöðu til á þennan hátt með lagasetningu. Að teknu tilliti til orðalags þessa ákvæðis og með hliðsjón af alþjóðasamningum sem Ísland hefur gerst aðili að, einkum félagsmálasáttmála Evrópu og alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, má hins vegar telja sýnt að ákvæðið feli m.a. í sér að í lögum eigi að vera fyrir mæli um rétt til orlofs, lágmarkshvildartíma frá vinnu, nauðsynlegt öryggi og hollustuhætti á vinnustað, sanngjarnan uppsagnarfrest á vinnusambandi, rétt til að semja um laun og vinnuskilyrði og hvernig beita megi verkfalli og verkbanni í vinnudeilum."¹⁴

Hér er gert ráð fyrir að almenni löggjafinn marki réttindum manna á framangreindu sviði ákveðinn ramma með lögum, meðal annars rétti manna til að semja um laun og vinnuskilyrði. Hins vegar svarar þetta ákvæði engu um það hverjar séu heimildir löggjafans til að setja reglur um innri málefni stéttarfélaga. Hér verður að gefa gaum alþjóðasáttmálum sem Íslendingar hafa skuldbundið sig til að hlíta og koma þá eftirtalin ákvæði einkum til skoðunar.

5.2. Samþykktir Alþjóðavinnuáttmálastofnunarinnar (ILO 87 og 98)

Fyrst ber að skoða samþykkt Alþjóðavinnuáttmálastofnunarinnar um félagafrelsi og vernd réttar manna til að bindast samtökum (ILO 87), en 3. gr. hljóðar svo:

¹³ Freedom of Association, kafli 317.

¹⁴ Alþingistíðindi 1994 A, þskj. 389, bls. 2109.

"1. Félög verkamanna og vinnuveitenda skulu eiga rétt á að setja sér lög og reglur, að vera algerlega óháð í vali sínu á fyrirsvarsmönnum sínum, að skipuleggja stjórn sína og starfsemi og setja sér stefnuskrá.

2. Opinber stjórnvöld skulu forðast alla íhlutun, er skerða mundi þennan rétt eða hindra löglega beitingu hans."

Þá kemur til álita samþykkt Alþjóðavinnumálastofnunarinnar nr. 98 um beitingu grundvallarreglna um réttinn til að stofna félög og semja sameiginlega (ILO 98), en 4. gr. hennar hljóðar svo:

"Þar sem nauðsyn krefur, skulu gerðar ráðstafanir, eftir því sem við á hjá hverri þjóð, til þess að hvetja og efla til fullrar þróunar í hagnýtingu aðstæðna til sjálfviljugra samninga milli vinnuveitenda eða félaga þeirra og verkamanna með það fyrir augum að skipa ráðningar- og vinnuskilyrðum með heildarsamningum."

Félagafrelsisnefnd ILO hefur látið í ljós það álit að ýtarleg lagaákvæði um innra starf launþega- og atvinnurekendafélaga valdi verulegri hættu á íhlutun. Þar sem slíkar reglur séu nauðsynlegar eigi þær einungis að mynda heildarumgjörð þar sem félögunum sé veitt eins mikið svigrúm og unnt er um stjórn og starfshætti. Takmarkanir á þessu frelsi eigi að stefna að því einu að verja hagsmuni félagsmanna og tryggja lýðræðislega starfshætti félaganna. Ennfremur eigi að sjá fyrir réttarfarslegum leiðum til að áfrýja til óhlutdrægs og óháðs dómstóls svo sem til að koma í veg fyrir hvers konar hættu á íhlutun sem markist af handahófi og hófleysi um frjálsa starfsemi félaganna.¹⁵

Áþekk sjónarmið birtast í fleiri álitsgerðum félagafrelsisnefndarinnar. Meginsjónarmiðið er þá það að setja megi reglur sem mynda umgjörð um innri starfsemi launþega- og atvinnurekendafélaga, en gæta verði hófs í þeim efnun.¹⁶

5.3. Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Í 8. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi eru ákvæði um rétt manna til að stofna stéttarfélög sem menn velja sér og þar eru svohljóðandi ákvæði sem lúta að innra frelsi stéttarfélaga:

"Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að ábyrgjast: [...]

c) rétt stéttarfélaga til þess að starfa óhindrað, að engum takmörkunum áskildum öðrum en þeim sem mælt er í lögum og nauðsynlegar eru í lýðfrjálsu þjóðfélagi í þágu þjóðaröryggis eða allsherjarreglu eða til þess að vernda réttindi og frelsi annarra;
[...]

¹⁵ Freedom of Association, kafli 331.

¹⁶ Freedom of Association, kafli 332-345, sjá ennfremur kafla 416-427.

3. Ekkert í þessari grein skal heimila ríkjum, sem aðilar eru að samþykkt á vegum Alþjóðavinnuáráðs frá 1948 um félagafrelsi og verndun þess [ILO 87], að gera ráðstafanir með lögum sem myndu skaða eða beita lögum á þann hátt að það myndi skaða það sem tryggt er í þeirri samþykkt."

Hér kemur aðallega til skoðunar c-liður ákvæðisins. Þar er ekki gerð nánari grein fyrir því hvað felist í orðunum réttur "stéttarfélaganna til þess að starfa óhindrað", en þó hefur verið talið að túlka ætti ákvæðið rúmt. Þannig megi ekki skerða rétt félaganna til að setja sér lög og reglur, velja sér fyrirsvarsmenn, stjórna félagi og marka því stefnu. Þau verði að hafa svigrúm til að gæta hagsmuna félagsmanna, semja um kaup þeirra og kjör og fylgja kröfum sínum eftir með verkföllum. Hins vegar hefur sérfræðinganefnd Sameinuðu þjóðanna, sem lítur eftir því hvernig aðildarríki standa við skuldbindingar sínar í þessu efni, eftir því sem við höfum getað aflað upplýsinga um ekki gefið nein skýr svör við því hversu langt ríkisvaldið geti gengið í því að hlutast til um innri málefni stéttarfélaganna. Nefndin hefur þó gagnrýnt það sem hún hefur talið óhóflega íhlutun. Nefndin hefur ekki enn afmarkað þá starfsemi stéttarfélaganna sem nýtur verndar ákvæðisins eða hversu langt megi ganga í því að setja lög um starfshætti þeirra. Þó megi slá því föstu að "óhindruð" starfsemi feli í sér rétt til að skipuleggja innra starf, vernd gegn smásmugulegu eftirliti með fjármálum, fasteignum og bréfaskiptum. Undir þessi sjónarmið hefur Alþjóðavinnuáráð tekið, en jafnframt er ljóst að ekki er hvaðeina sem stéttarfélög taka sér fyrir hendur verndað á þennan hátt.¹⁷

5.4. Félagsmálasáttmáli Evrópu

Í félagsmálasáttmála Evrópu er mælt fyrir um rétt manna til að semja sameiginlega í 6. gr. sem hljóðar þannig:

"Réttur til að semja sameiginlega. Í því skyni að tryggja, að réttur til að semja sameiginlega verði raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

1. að stuðla að sameiginlegum viðræðum milli verkafólks og vinnuveitenda,
2. að stuðla að frjálsum samningaumleitunum milli vinnuveitenda eða vinnuveitendafélaga og verkalýðsfélaga, þegar nauðsynlegt er eða við á, í þeim tilgangi að ákvarða laun og vinnuskilyrði með heildarsamningum,
3. að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi við lausn vinnudeilna, og viðurkenna,
4. rétt verkafólks og vinnuveitenda á sameiginlegum aðgerðum, þegar hagsmunaárekstrar verða, þ.á.m. verkfallsrétti, með þeim takmörkunum, sem til kynnu að koma vegna gerðra heildarsamninga."

Hér kemur einkum til skoðunar 2. mgr. þar sem vikið er að "frjálsum samningaumleitunum milli vinnuveitenda eða vinnuveitendafélaga og verkalýðsfélaga." Álitaeftir er þá hvort

¹⁷ Craven: The International Covenant of Economic, Social, and Cultural Rights. Clarendon Press, Oxford 1995, bls. 256, 273-275.

ákvæði 2. gr. frumvarpsins um umboð samninganefnda aðila verði talin íhlutun um innri málefni félaganna umfram það sem alþjóðasáttmálar heimila.

Nefnd óháðra sérfræðinga sem starfar samkvæmt 25. gr. sáttmálans, sbr. einnig 26. gr., hefur fjallað um framkvæmd á einstökum greinum hans, meðal annars 2. mgr. 6. gr.¹⁸ Nefndin virðist einkum leggja áherslu á að aðilar sáttmálans taki ekki einungis að sér að viðurkenna í löggjöf sinni að launþegum og vinnuveitendum sé heimilt að koma skipan á gagnkvæm samskipti sín með því að gera kjarasamninga, heldur einnig að stuðla beint að því, ef það gerist ekki að framkvæði aðila, þannig að fullnægjandi sé; einkum beri að tryggja að hvor aðili sé reiðubúinn til að ganga til samninga við hinn. Þar sem fullnægjandi trygging sé fyrir fjálsu samningsferli eigi stjórnvöld ekki að hlutast til um þessi málefni svo sem gert sé ráð fyrir í 6. gr.

5.5. Umboð samninganefndar, sbr. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins

Þegar litið er á frumvarpið er þess fyrst að geta að það ákvæði stendur óbreytt að stéttarfélög séu lögformlegur samningsaðili um kaup og kjör. Í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins eru hins vegar nýmæli þau sem afmarka samningsumboðið og samkvæmt þeim ákvæðum felur það í sér að samninganefnd eða fyrirsvarsmanni er falið

- að setja fram tillögur að samningi
- að taka þátt í samningaviðræðum
- að undirrita kjarasamning fyrir hönd hlutaðeigandi félags eða samtaka.

Þá hefur samninganefnd eða fyrirsvarsmáður heimild til

- að fela sameiginlegri samninganefnd fleiri félaga eða sambanda umboð sitt til samningagerðar að hluta eða öllu leyti.
- að kveða á um sameiginlega atkvæðagreiðslu félagsmanna hlutaðeigandi félaga eftir því sem nefndin kann að ákveða eða um kann að semjast með kjarasamningi.

Í athugasemdum við 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins eru rakin rök fyrir þessari nýskipan og verður að fallast á að hún geti greitt fyrir kjarasamningum og sé að því leyti í samræmi við framangreint ákvæði félagsmálasáttmála Evrópu og önnur ákvæði alþjóðasáttmála sem lúta að gerð kjarasamninga.

En þá er álitafnið hvort með þessum ákvæðum sé hlutast til um innri málefni samtaka á vinnumarkaði umfram það sem alþjóðasáttmálar leyfa. Því ber að gefa gaum að engin ákvæði eru í frumvarpinu um hvernig fyrirsvarsmenn samningsaðila skuli kjörnir eða fjölda í samninganefnd og í athugasemdum við 1. mgr. 2. gr. er skýrt tekið fram að þar hafi samtökin fullt frelsi, en á það hefur félagafrelsisnefnd ILO lagt áherslu.¹⁹

¹⁸ Council of Europe: Case Law on the European Social Charter. Council of Europe Press 1982; endurprentað 1995, bls 53. Viðaukar hafa verið gefnir út sem hér segir: Supplement 1986 Strasbourg 1986; endurprentað 1995. Supplement No. 2. Strasbourg 1987. Supplement No. 3. Council of Europe Press 1993.

¹⁹ Freedom of Association, einkum kafli 350-367.

Stéttarfélögum er því frjálst að ákveða hvort þau fela þetta verkefni aðila sem þegar er til staðar innan skipulags viðkomandi félags eða velja til þess nýjan aðila. Ákvæðið mælir þannig eingöngu fyrir um að það skuli vera skýrt af hálfu stéttarfélags hvaða aðili sé bær til að koma fram fyrir hönd félagsins í samningum um kaup og kjör og þá hvaða lágmarksheimildir þessi aðili hafi. Ber einnig sérstaklega að gæta þess að í þeim tveimur tilvikum sem samninganefnd eða fyrirsvarsmaður fá heimild til að ákveða samflot með öðrum er ekkert sem kemur í veg fyrir eðlilegt samráð og undanfarandi umfjöllun félagsmanna viðkomandi stéttarfélags. Það að samningsumboð sé afmarkað með þeim hætti sem gert er í frumvarpsgreininni skerðir ekki starfsheimildir stéttarfélaga heldur skýrir ákvæði inntak umboðs þeirra sem koma fram fyrir hönd félagsins. Með sama hætti og áður er það félagslegt málefni stéttarfélags hvernig umboðinu er beitt.

Þá er ennfremur á það að líta að niðurstaða samninganefndar er ekki bindandi, heldur skal hún lögð undir atkvæðagreiðslu svo sem nánar er mælt í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Verður nú vikið að þeim ákvæðum.

5.6. Atkvæðagreiðsla um kjarasamning, sbr. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins

Í 2. mgr. 2. gr. eru ákvæði um það hvernig haga skuli afgreiðslu kjarasamnings sem undirritaður hefur verið af þar til bærum fulltrúum samningsaðila. Þar segir að hann skuli gilda frá undirskriftardegi nema felldur sé. Síðan er gert ráð fyrir þrenns konar aðferðum við afgreiðslu hans.

1. Að viðhöfð sé leynileg atkvæðagreiðsla.
Að samningur sé þá felldur með meirihluta greiddra atkvæða.
Að samningur gildi nema minnst fimmtungur félagsmanna samkvæmt atkvæða- eða félagaskrá greiði atkvæði gegn samningnum.
2. Að atkvæði séu greidd með pósti. Ef sú aðferð er viðhöfð gildir niðurstaða óháð því sem lýst er í 1. tölulið. Ekkert segir nánar um hvernig niðurstaða verði fengin, en telja verður eðli málsins samkvæmt að máli sér ráðið til lykta með meiri hluta greiddra atkvæða, enda fari atkvæðagreiðsla fram í samræmi við það sem mælt er í lögum hlutaðeigandi launþega- eða atvinnurekendafélags.
3. Að kjarasamningur taki aðeins til hluta félagsmanna eða starfsmanna fyrirtækis og sé þá heimilað að þeir einir séu atkvæðisbærir, enda komi þar skýrt fram hvernig staðið verði að atkvæðagreiðslu.
Að kjarasamningur sé þá felldur með meiri hluta atkvæða.
Að kjarasamningur gildi nema minnst þriðjungur atkvæðisbærra greiði atkvæði gegn honum.

Hér eru stéttarfélögunum reistar nokkrar skorður umfram það sem verið hefur þannig að vald er fært úr höndum félagsfunda, stjórnar og trúnaðarmannaráða til félagsmanna. Í athugasemdum við 2. gr. er tekið fram að tilgangurinn sé sá að stuðla að virkri þátttöku félagsmanna við afgreiðslu kjarasamninga og marktæka andstöðu þurfi til að fella slíka samninga í stað þess að örlítill hluti félagsmanna og tilviljunarkennd þátttaka í fámennum fundum ráði úrslitum.

Félagafrelsisnefnd ILO hefur lagt áherslu á að takmarkanir á þeim réttindum sem samtökum á vinnumarkaði séu tryggð í 3. gr. ILO 87 eigi einvörðungu að tryggja að lýðræði sé virt innan launþegahreyfingarinnar.²⁰ Ennfremur hefur verið tekið fram að fallast megi á að sett séu lög í þeim tilgangi að styrkja meginreglur lýðræðis innan stéttarféлага. Leynileg og bein kosning falli vissulega undir lýðræðislega stjórnarhætti og verði ekki gagnrýnd sem slík.²¹ Félagafrelsisnefndin hefur þó talið of langt gengið þegar mælt er fyrir um skyldu félagsmanna til að taka þátt í atkvæðagreiðslum.²²

Vert er að vekja athygli á því að í tveimur tilvikum er í frumvarpsgreininni farin sú leið að áskilja tiltekið lágmark, annars vegar fimm tung atkvæða og hins vegar þriðjung, til þess að kjarasamningur teljist felldur. Þessi leið viku frá þeirri meginreglu félagaréttar að ákvörðun þurfi að hljóta ákveðinn lágmarksstuðning til að ná samþykki. Þegar horft er til þeirra athugasemda við frumvarpsgreinina sem fyrr var getið verður ekki talið að skilyrði um lögbundið lágmark mótaskvæða sé óeðlilegt og feli í sér slíka íhlutun að skert sé sjálfstæði stéttarféлага þannig að í bága fari við áðurgreinda sáttmála. Þá verður heldur ekki talið að það hlutfall sem miðað er við í atkvæðagreiðslu sé óhæfilega íþyngjandi að þessu leyti, enda geta stéttarfélögin jafnan gripið til þess úrræðis að viðhafa póstatkvæðagreiðslu þar sem þessar reglur gilda ekki.

Samkvæmt þessu verður að telja að framangreindar breytingar á frumvarpinu séu í lýðræðisátt og séu að því leyti í samræmi við ákvæði þeirra alþjóðasamþykktanna sem Ísland er aðili að.

Þótt nýmæli þessi kunni að breyta starfsháttum stéttarféлага að einhverju marki verður ekki séð að þau torveldi svo starfsemi stéttarféлага að fari í bága við ákvæði stjórnarskrár og áðurnefndra alþjóðasamþykktanna, enda er ekki gengið á réttindi launþeganna sjálfra nema síður sé.

6. Boðun vinnustöðvunar, sbr. 4. gr. frumvarpsins

6.1. Ákvæði alþjóðasáttmála

Í félagsmálasáttmála Evrópu segir þetta í 6. gr. um vinnustöðvanir:

"Réttur til að semja sameiginlega. Í því skyni að tryggja, að réttur til að semja sameiginlega verði raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til: [að ...] viðurkenna,

4. rétt verkafólks og vinnuveitenda á sameiginlegum aðgerðum, þegar hagsmunaaárekstrar verða, þ.á m. verkfallsrétti, með þeim takmörkunum, sem til kynnu að koma vegna gerðra heildarsamninga."

Í alþjóðasamningi Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi er þetta ákvæði í 8. gr.:

²⁰ Freedom of Association, kafli 425.

²¹ Freedom of Association, kafli 339.

²² Freedom of Association, kafli 390-391.

"1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að ábyrgjast: [...]

d) verkfallsrétt, að því áskildu að honum sé beitt í samræmi við lög viðkomandi lands.

6.2. Viðhorf Alþjóðavinnuárástofnunarinnar

Í sáttmálum Alþjóðavinnuárástofnunarinnar ILO 87 og 98 er ekki vikið berum orðum að vinnustöðvunum, en félagafrelsisnefnd ILO hefur iðulega lýst því yfir að réttur til að gera verkföll sé grundvallarréttur launþega og samtaka þeirra og beiting þeirra sé lögleg aðferð til að verja fjárhagslega og félagslega hagsmuni þeirra.²³

6.2.1. Lagaskilyrði fyrir verkföllum

Um það hvaða skilyrði megi setja stéttarfélögum svo að þau geti efnt til verkfalla hefur félagafrelsisnefnd ILO látið það álit í ljós að þau verði að vera sanngjörn og alls ekki þannig að tilfinnanlegar skorður séu reistar við því að stéttarfélög geti gripið til aðgerða sem þeim standa annars til boða. Það ferli sem lög mæli til verkfallsboðunar megi ekki vera svo flókið að í reynd sé ógerlegt að lýsa yfir slíkum aðgerðum þannig að löglegt sé. Þá er nefndin þeirrar skoðunar að löggjöf sem setur frjálsa sáttaumleitan og gerðardómsmeðferð í kjaradeilu sem skilyrði fyrir boðun verkfalls teljist ekki skerða félagafrelsi að því þó áskildu að gerðardómurinn sé ekki að lögum bindandi og komi þannig í reynd í veg fyrir að boðað sé til verkfalls. Þá sé ekkert við það að athuga að skylda menn til að tilkynna atvinnurekanda um boðun verkfalls né heldur að skylda þá til að viðhafa leynilega atkvæðagreiðslu. Áskilnaður um 40 daga frest frá uppsögn kjarasamnings þar til verkfall megi hefjast í mjög mikilvægrri þjónustugrein fari ekki í bága við meginregluna um félagafrelsi, enda sé tilgangurinn með frestinum að veita samningsaðilum umþóftunartíma. Ákvæði eins og þetta sem skjóti aðgerðum á frest kunni að auðvelda báðum samningsaðilum að ganga aftur að samningaborði og hugsanlega ná samkomulagi án þess að þurfa að grípa til verkfalls.²⁴

6.2.2. Atkvæðamagn til löglegrar verkfallsboðunar

Félagafrelsisnefndin hefur nokkrum sinnum tekið afstöðu til þess hvaða atkvæðafjölda megi áskilja til löglegrar verkfallsboðunar.

Nefndin hefur látið það álit í ljós að krafa um að meira en helming allra launamanna sem verkfall nær til þurfi til að lýst verði yfir verkfalli sé úr hófi og kunni að leggja allt of miklar hindranir í veg fyrir að efnt verði til verkfalls, einkum í stórum fyrirtækjum.²⁵

Þeim áskilnaði að hreinan meiri hluta verkamanna þurfi til boðunar verkfalls telur nefndin að kunni að reynast örðugt að fylgja, einkum ef í hlut eiga mjög fjölmenn félög. Ákvæði þar

²³ Freedom of Association, kafli 473-478.

²⁴ Freedom of Association, kafli 498-505.

²⁵ Freedom of Association, kafli 507.

sem mælt er fyrir um hreinan meirihluta kunni því að fela í sér hættu á verulegri takmörkun verkfallsréttar.²⁶

Nefndin hefur farið þess á leit við ríkisstjórn að gera ráðstafanir til þess að breyta lögum þar sem áskilið hefur verið að meira en helmingur verkamanna sem verkfall tekur til verði að standa að boðun þess, einkum í fyrirtækjum þar sem félagsbundnir verkamenn eru fjölmennir.²⁷

Nefndin hefur talið að áskilnaður um ákveðinn lágmarksfjölda og leynilega atkvæðagreiðslu til boðunar verfalls megi teljast ásættanlegur. Erfitt kunni hins vegar að vera að ná 2/3 hlutum félagsmanna, einkum í fjölmennum stéttarfélögum þar sem félagsmenn eru dreifðir um stórt svæði.²⁸

Ákvæði þar sem áskilið er til löglegrar verkfallsboðunar samþykki meiri hluta manna í félögum eða félagasamböndum eða samþykki hreins meirihluta verkamanna við tiltekna framkvæmd sem verkfall snertir kunni að fela í sér verulega takmörkun á starfsemi launþegahreyfinga.²⁹

Ef nú litið er á ákvæði frumvarpsins um boðun vinnustöðvunar er hún einungis heimil með eftirfarandi skilyrðum:

1. Ákvörðun tekin við almenna leynilega atkvæðagreiðslu.
Að fimmtungur atkvæðisbærra félagsmanna samkvæmt atkvæða- eða félagaskrá að minnsta kosti hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslunni.
Að tillagan hafi hlotið stuðning meiri hluta greiddra atkvæða.
2. Almenn leynileg póstatkvæðagreiðsla,
og gildir niðurstaða hennar þá óháð þáttöku.
3. Vinnustöðvun tekur aðeins til ákveðins hóps manna eða starfsmanna á tilteknum vinnustað. Þá er heimilt að taka ákvörðun með atkvæðum þeirra sem henni er ætlað að taka til með því.
að helmingur atkvæðisbærra manna taki þátt í atkvæðagreiðslu,
að meiri hluti þeirra styðji tillögu um vinnustöðvun.
4. Að skýrt komi fram í tillögu um vinnustöðvun til hverra henni sé ætlað að taka og hvenær henni sé ætlað að koma til framkvæmda.
5. Að samningaviðræður eða viðræðutilraunir um framlagðar kröfur hafi reynst árangurslausar þrátt fyrir milligöngu sáttasemjara.

²⁶ Freedom of Association, kafli 508.

²⁷ Freedom of Association, kafli 509.

²⁸ Freedom of Association, kafli 510-511.

²⁹ Freedom of Association, kafli 512.

Loks er samninganefnd eða til þess bærur fyrirvarsmönnum samningsaðila jafnan heimilt að aflýsa boðaðri vinnustöðvun eða fresta einu sinni eða oftari um allt að 14 sólarhringa samtals, án samþykkis gagnaðila og er áskilinn sólarhrings fyrirvari.

Ákvæðin um atkvæðagreiðslur í 4. gr. frumvarpsins, sbr. 1.-3. tl. hér að framan, fela í sér nokkra þrengingu á verkfallsrétti stéttarfélaganna að því leyti að boðun vinnustöðvunar verður þyngri í vöfum en verið hefur. En þegar ákvæði frumvarpsgreinarinnar eru skoðuð í ljósi þeirra meginreglna sem félagafrelsisnefnd ILO hefur mótað, og einnig horft til þess að þeim er ætlað að stuðla að lýðræðislegri ákvarðanatöku félagsmanna í vinnudeilum, verður ekki séð að þau feli í sér svo tilfinnanlegar takmarkanir að í bága fari við meginreglur ILO. Það er í fyllsta samræmi við meginreglur þessar að áskilinn sé almenn og leynileg atkvæðagreiðsla til boðunar vinnustöðvuna. Telja verður að ákvæði frumvarpsins um lágmarkspáttöku í atkvæðagreiðslu og þann atkvæðafjölda sem áskilinn er til að boða vinnustöðvun sé vel innan þeirra marka sem sett hafa verið í framangreindum álitserðum.

Um það ákvæði að skýrt komi fram í tillögu um vinnustöðvun til hverra henni sé ætlað að taka og hvenær hún eigi að koma til framkvæmda, sbr. 4. tl. hér að framan, verður ekki sagt að það feli í sér ósamngjörn skilyrði, tilfinnanlegar takmarkanir eða óhæfilega flóknar reglur. Eins og tekið er fram hér áður telur félagafrelsisnefndin ekkert við það að athuga að sú skylda sé lögleidd að atvinnurekendum sé tilkynnt boðun verkfalls. Ef slík tilkynning á að gegna einhverju hlutverki verður hún að geyma upplýsingar um það sem verið er að boða og sýnist varla unnt að ganga skemmra en gert er í framangreindum ákvæðum.

Þá er loks það skilyrði að viðræður hafi reynst árangurslausar, sbr. 5. tl. hér að framan. Í athugasemdum við frumvarpsgreinina segir að þess sé krafist að deiluaðili sem leita vilji ákvörðunar um vinnustöðvun hafi reynt til þrautar að ná samningi og í því skyni leitað milligöngu sáttasemjara. Við það sé miðað að sáttasemjara hafi gefist tækifæri til að kalla deiluaðila saman og freista þess að ná sáttum áður en leitað sé eftir því við félagsmenn að boða til vinnustöðvunar. Þá fyrst eigi þeir þess kost að meta hvort árangur hafi náðst í viðræðum sem þeir sætti sig við eða hvort þeir telji rétt að þrýsta á um frekari framgang krafna sinna. Vert sé að áréttu að mat á því hvenær sáttatilaunir séu fullreyndar hljóti að vera hjá samninganefnd þess sem leitar eftir ákvörðun um vinnustöðvun.

Þegar því er gefinn gaumur að samninganefnd þess sem leitar eftir vinnustöðvun metur hvenær sáttatilaunir fyrir milligöngu sáttasemjara teljist fullreyndar verður ekki séð að þetta ákvæði skerði verkfallsréttinn að neinu leyti.

7. Verkföll bundin við stéttarfélag

Í frumvarpinu er ekki haggð við 14. gr. núgildandi laga þar sem verkfallsréttur er bundinn við stéttarfélög. Í 4. gr. frumvarpsins er í samræmi við þetta gert ráð fyrir að það séu stéttarfélög og félög atvinnurekenda sem hefji vinnustöðvun. Nefnd óháðra sérfræðinga á vegum Evrópuráðsins hefur vakið máls á ýmsum álitafnum sem lúta að verkfallsrétti í ljósi 4. mgr. 6. gr. félagsmálasáttmála Evrópu. Ákvæði þetta er birt hér framar. Nefndin hefur talið nauðsynlegt að gera sér m.a. grein fyrir því hvort einstakir launþegar hafi rétt til að lýsa yfir verkfalli óháð stéttarfélagunum. Hefur nefndin talið það andstætt framangreindu ákvæði

félagsmálasáttmálans að binda verkfallsrétt við félög, þannig að ófélagsbundnir launþegar geti ekki gert verkfall.³⁰

Í samræmi við þetta hefur sérfræðinganefndin gert athugasemdir við framkvæmd Íslands á 4. mgr. 6. gr. félagsmálasáttmála Evrópu. Þar segir þetta í skýrslu félagsmálaráðherra um 76. alþjóðavinnuumálaþingið í Genf 1989:

"Sérfræðinganefndin fjallar ýtarlega um framkvæmd Íslands á 4. mgr. 6. gr. sáttmálans .

Orðrétt segir í skýrslu nefndarinnar:

"Nefndin hafði veitt því athygli í fyrri skýrslum frá Íslandi að:

- Aðeins stéttarfélög höfðu rétt til að fara í verkfall. Launamenn, sem áttu ekki aðild að almennum samningi stéttarfélags um kaup og kjör, gátu fellt niður vinnu samkvæmt eigin ráðningarsamningi, en slík vinnustöðvun taldist ekki verkfall samkvæmt ákvæðum laga nr. 80/1938. [...]

Nefndin hafði talið að þetta [...] væri ekki í samræmi við 4. mgr. 6. gr. sáttmálans. [...].

Nefndin veitti því einnig athygli að engar breytingar höfðu orðið á Íslandi hvað varðar rétt til verkfallsboðunar, sem var eingöngu í höndum stéttarfélaga, og átti því ekki annars úrkosta en staðfesta að ástandið hvað þetta varðar samræmdist ekki ákvæðum sáttmálans."³¹

Þessar aðfinnslur eru ítrekaðar í síðari athugasemdum nefndar hinna óháðu sérfræðinga um framkvæmd félagsmálasáttmála Evrópu á árunum 1988 og 1989³², 1990 og 1991. Í athugasemdum við framkvæmdina á árunum 1990 og 1991 segir þetta:

"Nefndin harmar einnig að sjá í skýrslunni að ríkisstjórnin staðfestir að rétturinn til að boða verkfall er eingöngu í höndum stéttarfélags. Hún minnir á að samkvæmt ákvæðum sáttmálans eiga starfsmenn rétt til að boða verkfall jafnvel þótt þeir séu ekki í stéttarfélagi. Niðurstaða nefndarinnar er sú að aðstæður að þessu leyti haldi áfram að vera í ósamræmi við ákvæði 4. mgr. 6. gr. sáttmálans."³³

Félagafrelsisnefnd ILO er á öðru máli og hefur talið að fyrirkomulag þar sem verkfallsréttur sé bundinn við stéttarfélög brjóti ekki gegn ILO 87.³⁴

³⁰ Council og Europe: Case Law og the European Social Charter. Supplement. Strasbourg 1986, bls. 21. Supplement No. 3 1993, bls. 56 og 60

³¹ 76. Alþjóðavinnuumálaþingið í Genf 1989. Skýrsla félagsmálaráðherra Jóhannu Sigurðardóttur til Alþingis. Félagsmálaráðuneytið mars 1990, bls. 44-45.

³² 78. Alþjóðavinnuumálaþingið í Genf 1991. Skýrsla félagsmálaráðherra Jóhannu Sigurðardóttur til Alþingis. Félagsmálaráðuneytið mars 1992, bls. 61.

³³ 80. Alþjóðavinnuumálaþingið í Genf 1993. Skýrsla félagsmálaráðherra Jóhannu Sigurðardóttur til Alþingis. Félagsmálaráðuneytið. Febrúar 1994, bls. 47.

³⁴ Freedom of Association, kafli 477.

Í þessu tilviki liggja fyrir ósamhljóða niðurstöður tveggja eftirlitsstofnana. Vert er hins vegar að benda á að túlkun alþjóðasáttmála á sviði vinnumarkaðar ræðst mjög af álitserðum ILO, sbr. t.d 3. tl. 8. gr. alþjóðasáttmála um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem vitnað er til hér að framan. Við teljum rétt að vekja athygli á þessu en sjáum ekki að viðfangsefnið gefi tilefni til frekari umfjöllunar.

8. Fjöldauppsagnir og sambærilegar aðgerðir jafngildi vinnustöðvun, sbr. 5. gr. frumvarpsins

Í greininni er hugtakið vinnustöðvun skilgreint á þá leið að það feli í sér verkbönn atvinnurekenda og verkföll þegar launamenn leggi niður venjuleg störf sín að einhverju eða öllu leyti í því skyni að ná tilteknu sameiginlegu markmiði. Sama gildi um fjöldauppsagnir og aðrar sambærilegar aðgerðir af hálfu atvinnurekenda eða launamanna sem jafna megi til vinnustöðvunar.

Í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, segir þetta:

"Öllum er frjálst að stunda þá vinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess."

Ákvæðið felur meðal annars í sér þá grundvallarreglu að mönnum sé frjálst að ráða sig í vinnu og segja upp störfum. Álitaeftni er því hvort 5. gr. frumvarpsins fari í bága við þetta ákvæði.

Ef ákvæðið er þannig skilið að það taki einungis til félagslegra aðgerða í því skyni að ná fram sameiginlegu markmiði, eða með öðrum orðum að skipuleg samtök standi að baki slíkum aðgerðum og tilgangurinn sé að knýja fram tiltekna lausn á máli og sérstaklega sem lúta að starfskjörum, þá verður að telja að ákvæðið geti staðist gagnvart 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Krefjast yrði ríkra sannana og meðal annars mætti hafa til marks hvort reynt væri að koma í veg fyrir að aðrir sæktu um störf sem losnuðu. Fjöldauppsagnir í öðrum tilgangi hlytu hins vegar að teljast löglegar þar sem ekki væri um að ræða aðgerð "sem jafna má til vinnustöðvunar", sbr. niðurlög 5. gr. frumvarpsins.

Í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins er tekið fram að aðgerðir svo sem verkbönn, verkföll, yfirvinnubönn, hægagangur, ráðningarbönn og fjöldauppsagnir teljist því til vinnustöðvana í skilningi laganna, séu þær gerðar í sameiginlegum tilgangi. Einnig er tekið fram að hér sé aðeins um auðkennatalningu að ræða, enda sé ekki unnt að telja með tæmandi hætti hvaða aðgerðir af hálfu atvinnurekenda og launafólks geti flokkast undir rof á friðarskyldu sem jafna megi til eiginlegrar vinnustöðvunar. Félagafrelsisnefnd ILO hefur ályktað að slíkum aðgerðum beri þó að veita vissa vernd, en þær megi takmarka ef hætta sé á að slíkum aðgerðum fylgi ófriður.³⁵

Ef greinin verður samþykkt óbreytt teljum við rétt að hún verði skýrð með hliðsjón af framangreindum ályktunum félagafrelsisnefndar ILO, þ.e. að menn hafi eitthvert svigrúm til óreglulegra aðgerða til stuðnings kröfum sínum án þess að þær verði álitnar ólögmatar.

³⁵ Freedom of Association, kafli 496-497, og Freedom of Association and Collective Bargaining, kafli 173.

9. Samúðarverkföll

Félagafrelsisnefnd ILO hefur talið að stéttarfélög skuli eiga þess kost að boða til samúðarverkfalla.³⁶ Í gildandi lögum nr. 80/1938 er naumast vikið að samúðarverkföllum. Í 17. gr. segir þó að óheimilt sé að hefja vinnustöðvun:

"3. til styrktar félagi sem hafið hefur ólögsmæta vinnustöðvun."

Með gagnályktun hefur verið talið að samúðarverkföll væru heimil til stuðnings löglegu verkfalli, enda höfðu slíkar aðgerðir tíðkast lengi.

Sérstaða samúðarverkfalla er sú að verkfallsmenn eru með þeim að styðja kröfur annarra, nánar tiltekið þeirra sem eiga í verkfalli, en gera ekki sjálfstæðar kröfur. Um framkvæmd samúðarverkfalla eru engin ákvæði í gildandi lögum, en Félagsdómur hefur mælt svo fyrir um framkvæmd þeirra:

"Í lögunum um stéttarfélög og vinnudeilur er hvergi berum orðum á samúðarverkföll minnst, en þar sem slík verkföll voru tíðkuð áður en lögin voru sett og gagnaályktun frá 3. tölulið 17. gr. bendir til þess, að þau geti átt sér stað, telur rétturinn þau heimil. Þá er það álit dómsins, að hinar almennu reglur í II. kafla laganna um framkvæmd vinnustöðvana eigi og að ná til samúðarverkfalla, því að ástæður þær, er liggja til grundvallar þeim reglum, eigi engu að síður við um slík verkföll."³⁷

Ef frumvarpið verður samþykkt þarf að boða aðalverkfallið samkvæmt öllum ákvæðum 4. gr. en áfram hlýtur að verða að miða við að boðun samúðarverkfalls þar sem engar kröfur eru gerðar fari einungis eftir þeim ákvæðum 4. gr. sem við geta átt, sbr. dóm Félagsdóms.

Sé ætlunin með frumvarpinu að vikja frá þessum skilningi Félagsdóms þyrfti sú afstaða að koma skýrt fram.

10. Viðræðuáætlun

Í 6. gr. frumvarpsins d-lið, sem verður 23. gr. laganna ef frumvarpið verður samþykkt, er gert ráð fyrir viðræðuáætlun. Verður ekki annað ráðið af áfangaskýrslu vinnuhóps félagsmálaráðherra um samskiptareglur á vinnumarkaði sem birt er sem fylgiskjal I með frumvarpinu, sbr. kafla II B, en samstaða sé með aðilum vinnumarkaðarins um að stuðla að því að slík áætlun sé gerð. Af hálfu stéttarfélaga hefur að vísu verið talið að slíkum málum eigi ekki að skipa með lögum, heldur með samningum aðila vinnumarkaðarins.

Félagafrelsisnefnd ILO hefur talið æskilegt að samráð sé haft við aðila vinnumarkaðarins áður en löggjöf sé sett en ekki talið það neitt skilyrði.³⁸ Félagafrelsisnefndin hefur einnig talið að aðilar vinnumarkaðarins eigi eftir fremsta megni að leitast við að ná samningum án

³⁶ Freedom of Association, kafli 486.

³⁷ Dómar Félagsdóms I, bls. 133.

³⁸ Freedom of Association, kafli 929-933.

ástæðulausra tafa og með góðum huga.³⁹ Viðræðuáætlun er líkleg til að stuðla að þessu. Í 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar segir að í lögum skuli kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Með vísan til þessa verður ekki séð að neitt sé athugavert við að mæla fyrir um viðræðuáætlun í lögum.

11. Sameiginleg miðlunartillaga ríkissáttasemjara og atkvæðagreiðslu um hana.

Skv. i-lið 6. gr. frumvarpsins, sem verður 28. gr. laganna verði það samþykkt, fær sáttasemjari heimildir til að leggja fram sameiginlega miðlunartillögu/tillögur sem ná til fleiri en einnar vinnudeilu að uppfylltum vissum skilyrðum. Í 3. mgr. i-liðar er sáttasemjara heimilað að "láta sameiginlega miðlunartillögu ná til allra hópa sem eru með lausa samninga". Í 2. mgr. i-liðar er sú regla um samþykkt slíkrar sameiginlegrar miðlunartillögu að sameiginlegt atkvæðamagn ráði úrslitum um samþykkt eða synjun. Gerð er tillaga um reglu þessa, sem nefnd hefur verið tengingarregla, að danskri fyrirmynd. Efnisatriði eru mjög áþekkt ákvæðum danskra laga um sáttastörf í vinnudeilum.

Regla þessi hefur komið til skoðunar hjá félagafrelsisnefnd ILO nú síðast vegna kæru danska blaðamannasambandsins (DJ) á hendur danska ríkinu. Málavextir voru þeir að danska blaðamannasambandið átti veturinn 1992-1993 í viðræðum við samtök danskra blaðaútgefenda um endurnýjun kjarasamnings aðila sem renna átti út 28. febrúar 1993. Í viðræðunum lagði danska blaðamannasambandið megináherslu á kröfu um sex vikna leyfi á launum meðal annars til að draga úr atvinnuleysi í stéttinni. Hinn 8. febrúar 1993 var deilunni vísað til sáttasemjara og 14. mars 1993 lauk sáttasemjari sátttaumleitan þar sem hún væri þýðingarlaus. Sáttasemjari ákvað í kjölfarið að nota heimild í lögum til að tengja þessa vinnudeilu og fleiri óleystar deilur við kjaradeilu danska alþýðusambandsins (LO) og danska vinnuveitendasambandsins (DA) og leggja fram sameiginlega miðlunartillögu. Blaðaútgefendur voru í danska vinnuveitendasambandinu en danska blaðamannasambandið var ekki í LO. Miðlunartillagan var samþykkt í allsherjaratkvæðagreiðslu.

Félagafrelsisnefndin segir í forsendum niðurstöðu sinnar að miðlunartillagan hafi verið lögð fram á meðan kjarasamningur DJ var enn í gildi því að danska blaðamannasambandið hafði ekki hafið verkfall. Með framlagningu miðlunartillögu hafi danska blaðamannasambandið verið svipt möguleikanum á að semja um tiltekin atriði sem skiptu það afar miklu máli. Þótt dönsk lög legðu sáttasemjara þá skyldu á herðar að bera efni og form miðlunartillögu undir hlutaðeigandi aðila þá hafi danska blaðamannasambandið ekki fengið að ræða aðra hluti en tæknilega útfærslu tillögunnar. Síðan segir: "Loks veitir nefndin því athygli að lögin um sáttastörf í vinnudeilum hafa að geyma ýmis öryggisákvæði að því leyti að greiða verður atkvæði um miðlunartillögu og hún verður að hljóta samþykki hlutaðeigandi félaga. Kærandi gefur til kynna að félagsmenn hans hafi hafnað miðlunartillögunni með 88,9% atkvæða, en 67,4% allra launþega sem tillagan laut að hafi samþykkt hana. Nefndin ítrekar því, eins og í fyrri málum, að þegar kjarasamningur er látinn ná yfir heila starfsgrein - í þessu tilviki blaðamennsku - í blóra við vilja þess félags sem kemur fram fyrir hönd flestra þeirra sem starfa í greininni, er hættu á því að takmarkaður sé réttur þess meirihlutafélags til frjálsra kjarasamninga. Þetta fyrirkomulag felur ennfremur í sér þann möguleika að

³⁹ Freedom of Association, kafli 814-818.

kjarasamningur hafi að geyma ákvæði sem geri vinnuskilyrði tiltekins hóps, sem hann er látinn ná til, lakari. [...] Í ljósi alls þessa álitur nefndin að tiltekin atriði í danski löggjöf og framkvæmd séu ekki fyllilega í samræmi við meginregluna um frelsi til að gera kjarasamninga,” og vísar nefndin í því sambandi til 4. gr. ILO 98.⁴⁰

Ekki verður séð að tillaga í frumvarpinu um heimildir sáttasemjara til að leggja fram sameiginlega miðlunartillögu girði fyrir að tilvik hliðstætt þessu gæti komið upp. Ekkert ákvæði er í frumvarpinu um að einstök félög sem miðlunartillaga nær til hafi neitunarvald fyrir sitt leyti, heldur skal sameiginlegt atkvæðamagn gilda fortakslaust. Verður ekki séð að ákvæði 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar um efni viðræðuáætlunar nægi hér, enda er slíkt háð því að samkomulag náist um efni áætlunarinnar. Í ljósi þessa verður að telja að þessi ákvæði frumvarpsins brjóti í bága við ILO 98 eins og félagafrelsisnefnd ILO hefur skýrt hann.

Vakin er athygli á því að heimild núgildandi laga fyrir sáttasemjara til að leggja fram sameiginlega miðlunartillögu og láta greiða sameiginlega atkvæði um hana er bundin við það þegar “tvö eða fleiri félög eða félagasambönd eiga saman í deilum.”

12. Samþykki miðlunartillögu

Í 6. gr. frumvarpsins l-lið sem verður 31. gr. laganna ef frumvarpið verður samþykkt er svofellt ákvæði um samþykki miðlunartillögu:

Miðlunartillaga telst felld í atkvæðagreiðslu ef meiri hluti greiddra atkvæða, og þá minnst þriðjungur atkvæða samkvæmt atkvæða- eða félagaskrá, er mótatkvæði.

Sú atkvæðaregla, sem þarna er sett, er sérstök að því leyti að miðlunartillaga gildir nema þriðjungur atkvæðisbærra felli hana. Víkið er semsagt frá einfaldri meirihlutareglu um samþykki. Þetta veldur því að mjög torvelt verður að fella miðlunartillögu og er hætt á að það teljist ekki samrýmast rétti manna til frjálsra samninga samkvæmt alþjóðasáttmálum. Hliðstæð regla er í gildi í Danmörku þar sem að vísu er áskilið að 35% atkvæðisbærra manna þurfi til að fella tillögu, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 599/1971 um sáttastörf í vinnudeilum. Regla þessi hefur sætt nokkurri gagnrýni í Danmörku og hefur því meðal annars verið haldið fram að samkvæmt henni sé nær ógjörningur að fella miðlunartillögu.⁴¹

13. Skipan Félagsdóms.

Vegna þess álitefnis sem fyrir okkur er lagt um það hvort ákvæði frumvarpsins stangist á við alþjóðasáttmála teljum við rétt að vekja athygli á því að samkvæmt 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. l. nr. 62/1994, skulu menn eiga rétt á að leggja mál sín fyrir sjálfstæðan og óvilhallan dómstól. Í 7. gr. frumvarpsins er með hliðstæðum hætti og í gildandi lögum kveðið á um skipun dómara Félagsdóms og aðild samtaka stéttarfélaga og

⁴⁰ Alþjóðavinnuástandastofnunin: Official Bulletin Vol. LXXVII, 1994, Series B, No. 1. Álit félagafrelsisnefndarinnar í máli nr. 1725. Sjá einnig álit í máli nr. 1428 Official Bulletin Vol. LXXI, 1988, Series B, No. 1. Sjá einnig Freedom of Association, kafli 909.

⁴¹ Karnov 1982, bls. 990, sbr. einnig Bo Kristiansen: Fagforeningsret, GEC Gad Kaupmannahöfn 1994, bls. 174-181.

vinnuveitenda að því að nefna menn í dóminn. Vakin hefur verið athygli á því að skipan af þessu tagi kunni að fara í bága við 6. gr. mannréttindasáttmálans.⁴²

14. Eru ákvæði frumvarpsins í samræmi við önnur ákvæði laga nr. 80/1938.

Af hálfu álitsbeiðanda er þess óskað að við látum í té álit á því hvort ákvæði frumvarpsins séu í samræmi við þær greinar laga nr. 80/1938 sem því er ekki ætlað að breyta. Á þeim stutta tíma sem við höfum haft til að vinna að þessu verkefni höfum við einbeitt okkur að könnun á því hvort ákvæði frumvarpsins séu í samræmi við þau skilyrði sem stjórnarskrá og alþjóðasáttamálur setja löggjöf á þessu sviði. Við höfum því ekki sjálfstætt tekið til athugunar hvort ákvæði frumvarpsins séu í samræmi við þau ákvæði laga nr. 80/1938 sem standa eiga óbreytt. Til þess verks hefur ekki unnist tími. Ástæða er þó til að vekja athygli á því að í ákvæðum laga nr. 80/1938, sem ekki er lagt til að verði breytt, er byggt á því að stéttarfélög starfi innan starfsgreina og kann að vera þörf á að breyta þeim ákvæðum til samræmis við þá reglu að stéttarfélög verða samkvæmt frumvarpinu eftirleiðis ekki bundin við starfsgreinar.

15. Helstu niðurstöður

1. Framlagning frumvarpsins felur ekki í sér ólögmeða ihlutun ríkisvaldsins um málefni sem stéttarfélögum er rétt að kveða á um sjálf, 3. kafli.
2. Félagafrelsisnefnd ILO hefur lagt áherslu á viðtækan rétt manna til að stofna félög og verið treg að fallast á takmarkanir. Hún hefur talið að launþegum eigi að vera frjálst, hvort sem þeir kjósi að stofna vinnustaðafélag eða starfsgreinafélag sem grunneiningu sína, kafli 4.1.
3. Álitamál er hvort bann við því að félagssvæði stéttarfélags sé minna en eitt sveitarfélag samrýmist alþjóðasáttmálum um félagafrelsi eins og þeir hafa verið túlkaðir, sjá kafla 4.2.
4. Heimilt er að stofna vinnustaðafélag, en ekki er öruggt að áskilnaður um 250 manna lágmarksfjölda standist. Ákvæði frumvarpsins um samningsumboð vinnustaðafélags virðast hins vegar standast, en til samræmis við kröfur félagafrelsisnefndar ILO þarf að kveða skýrt á um rétt annarra stéttarféлага til að starfa að hagsmunum félagsmanna sinna á vinnustaðnum. Óljóst er samkvæmt frumvarpinu hver sé staða annarra stéttarféлага þar sem vinnustaðafélag hefur verið stofnað. Þar sem vinnustaðafélag fer með samningsumboð og verkfallsrétt fyrir alla starfsmenn er rétt að þeir eigi atkvæðisrétt um þessi málefni, sjá kafla 4.3.
5. Ákvæði frumvarpsins um samningsumboð og samþykkt kjarasamninga verða ekki talin andstæð ákvæðum alþjóðasáttmála um félagafrelsi og starfshætti stéttarféлага, enda virðast þau til þess fallin að styðja að auknu lýðræði innan stéttarféлага, sbr. kafla 5.

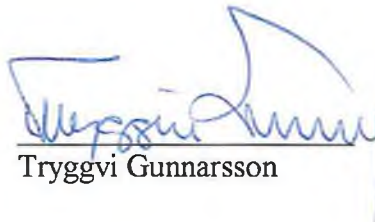
⁴² Rehof o.fl., bls. 292. Sjá sérprentun frumvarps til laga um mannréttindasáttmála Evrópu, fylgiskjal 2: Guðrún Gauksdóttir: "Frumathugun á því hvort breyta þurfi ákvæðum í íslenski löggjöf við lögfestingu Mannréttindasáttmála Evrópu" bls. 119-120.

6. Ekki verður séð að ákvæði frumvarpsins um lagaskilyrði fyrir verkföllum, þ.á m. um atkvæðamagn til löglegrar verkfallsboðunar fari í bága við það sem alþjóðasáttmálar áskilja, sjá kafla 6.
7. Samkvæmt túlkun sérfræðinganefnar Evrópuráðsins á félagsmálasáttmála Evrópu er óheimilt að binda verkfallsrétt við stéttarfélög. Alþjóðavinnuáráðastofnunin telur það hins vegar heimilt, 7. kafli.
8. Ríkar kröfur verður að gera til sönnunar þess að fjöldauppsagnir verði taldar jafngilda verkföllum. Félagafrelsisnefnd ILO hefur ályktað að óreglulegar aðgerðir njóti vissrar lagaverndar, sjá 8. kafla.
9. Taka verður skýrt fram í frumvarpinu, ef víkja á frá hefðbundnum skilningi, sbr. dóm Félagsdóms, á boðun og framkvæmd samúðarvinnustöðvunar, sjá 9. kafla.
10. Ekki verður séð að neitt sé við ákvæði frumvarpsins um viðræðuáætlun að athuga, sbr, 10. kafla.
11. Ákvæði i-liðar 6. gr. frumvarpsins um sameiginlega miðlunartillögu ríkissáttasemjara og atkvæðagreiðslu um hana fer í bága við ILO 98 eins og félagafrelsisnefnd ILO hefur túlkað sáttmálann.
12. Hætt er við að ákvæði frumvarpsins um samþykki miðlunartillögu teljist ekki samrýmast rétti manna til frjálsra samninga samkvæmt alþjóðasáttmálum, sbr. 12. kafla.
13. Vakin er athygli á því að fram hafa komið sjónarmið um að skipan Félagsdóms kunní að fara í bága við 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 13. kafla.

16. Lokaorð.

Við teljum að síðustu rétt að vekja athygli á því að réttarheimildir á því sviði sem álitserðin fjallar um eru í senn mjög miklar að vöxtum og ekki að öllu leyti aðgengilegar. Hefur þessi aðstaða sett mark sitt á verk okkar sem óskað var eftir að lokið yrði á skömmum tíma.


Sigurður Línal


Tryggvi Gunnarsson