

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. nóvember 2023

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

BSRB hefur fengið til umsagnar ofangreint frumvarp sem lagt er fram af hálfu þingflokks Sjálfstæðisflokksins, annarra en ráðherra og forseta þingsins. Frumvarpið felur í sér setningu nýrra laga um félagafrelsi á vinnumarkaði en samhliða því eru lagðar til breytingar á öðrum lögum, svo sem starfskjaralögum, lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og lögum um stéttarfélög og vinnudeilur. Þannig er verið að leggja til breytingar á þeirri löggjöf sem leggur grunninn að skipulagi vinnumarkaðar hér á landi.

Meginmarkmið frumvarpsins eru að sögn flutningsmanna þau að auka valfrelsi launafólks þegar kemur að stéttarfélagasáðild, leggja bann við forgangsréttarákvæðum í kjarasamningum, vernda rétt launafólks til að standa utan verkfalla og afnema greiðsluskyldu launafólks sem stendur utan stéttarféлага þegar þess er krafist í lögum eða kjarasamningum.

Í umsögn þessari vill BSRB koma á framfæri athugasemdum sínum.

I. Um félagafrelsið og greiðsluskyldu vegna kjarasamninga

Í upphafi er rétt að taka það fram að það er engin skylduáðild að stéttarfélögum á Íslandi, hvorki í lögum né kjarasamningum. Á Íslandi er stéttarfélagasáðild launafólks þó með því hæsta sem gerist í heiminum, eða rúmlega 90%. Litið er á Ísland sem fyrirmyndarríki í öllum samanburði og horfa mörg lönd, þar á meðal Norðurlöndin, til Íslands þegar kemur að virkni íslenskrar verkalýðshreyfingar og því afli sem hún er, til að mynda gagnvart stjórnvöldum. Samtakamáttur sterkrar verkalýðshreyfingar hér á landi hefur meðal annars skilað íslensku launafólki veikindarétti, rétti til sumarorlofs, lífeyrissjóðskerfinu, fæðingarorlofskerfinu og svo mætti lengja telja.

Samkvæmt 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 má engan skylda til aðildar að félagi en með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögum hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Hér á landi hefur ekki verið farin sú leið að skylda launafólk til aðildar að stéttarfélögum svo þau geti sinnt

lögmatu hlutverki sínu, heldur er gert ráð fyrir því í lögum um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 að launafólk geti staðið utan stéttarfélaga kjósi það svo.

Í lögum um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda nr. 55/1980, sem oft eru nefnd starfskjaralögin, og lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986 er fjallað um greiðsluskyldu til handa því launafólki sem tekur réttindi samkvæmt þeim kjarasamningum sem hafa verið gerðir fyrir þeirra hönd en hafa ákveðið að standa utan stéttarfélags. Um er að ræða gjald sem hefur verið nefnt *samningsréttargjald* og kemur til vegna þjónustu stéttarfélags gagnvart umræddum aðila vegna kjarasamningsgerðar, enda tryggja starfskjaralögin að kjarasamningur kveði á um lágmarksréttindi sem taka til allra í hlutaðeigandi starfsgrein á því svæði sem hann tekur til.

Óþarfi er að fara hér ítarlega yfir dóma sem hafa fallið á undanförunum áratugum og hafa staðfest gildi félagafrelsis á vinnumarkaði, en í því sambandi má nefna Hæstaréttardóm nr. 239/1987 (Hrd. 1988:1532) þar sem leigubifreiðastjóri taldi skylduaðild að félagi leigubifreiðastjóra brjóta gegn rétti hans til þess að standa utan félags. Hæstiréttur taldi skylduaðild ekki brjóta gegn félagafrelsisákvæði stjórnarskrár en Mannréttindadómstóll Evrópu (hér eftir MDE) hnækkti þeim dómi og taldi það ekki standast 2. mgr. 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir MSE) sem felur í sér almenna vernd til að standa utan félaga. Í kjölfar dómsins breyttist afstaða til félagafrelsisákvæðis stjórnarskrár og þurftu þau stéttarfélög sem höfðu ákvæði um aðildarskyldu í sínum samþykktum eða lögum, sem tók til alls starfsfólks á þeirra svæði í tilteknum störfum, að afnema þau ákvæði. Það hefur því um langt skeið ríkt félagafrelsi þegar kemur að stéttarfélagsaðild hér á landi.

II. Um forgangsréttarákvæði íslenskra kjarasamninga

Í greinargerð frumvarpsins segir:

„Á Íslandi eru svokölluð forgangsréttarákvæði í kjarasamningum. Slík ákvæði ganga gegn félagafrelsi launamanna enda má leggja þau að jöfnu við skylduaðild að stéttarfélagi, þar sem fólk er í raun og veru útilokað frá tilteknum störfum gangi það ekki í stéttarfélagið sem hefur forgang samkvæmt kjarasamningi. Nánast öll vestræn lönd hafa bannað slík ákvæði með vísan til félagafrelsis launamanna. Þá hefur Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) ljallað um forgangsréttarákvæði í máli Sørensen og Rasmussen gegn Danmörku frá 11. janúar 2006 (52620/99 og 52562/99). Af dómnum má draga þá ályktun að bæði forgangsréttarákvæði og ákvæði um skylduaðild brjóti gegn 11. gr. MSE.“

Forgangsréttarákvæði íslenskra kjarasamninga gilda almennt ekki á opinberum vinnumarkaði en þau má víða finna í kjarasamningum á hinum almenna vinnumarkaði. Tilgangur þeirra er að stuðla að skipulögðum vinnumarkaði og að tryggja samtakamátt í kjaramálum launafólks á Íslandi. Forgangsréttarákvæði ganga á engan hátt gegn félagafrelsi launafólks því þau útiloka

ekki að einstaklingur taki ákvörðun um að standa utan stéttarfélaga á grundvelli félagafrelsis síns, eins og nánar var fjallað um hér að ofan. Þá standa forgangsréttarákvæði því ekki í vegi að atvinnurekendur ráði einstakling til starfa sem stendur utan stéttarfélags þó í gildi sé forgangsréttarákvæði samkvæmt kjarasamningi.

Í því máli MDE sem nefnt er í greinargerð, þ.e. sameinuðum málum Sörensen og Rasmussen gegn Danmörku, reyndi á danska löggjöf þar sem lagt var bann við brottrekstri starfsmanna á grundvelli félagsaðilar þeirra. Lögin heimiluðu þó frávik frá þeirri meginreglu og stóðu ekki í vegi fyrir því að einstaklingunum tveimur sem um ræddi yrði sagt upp á grundvelli stéttarfélagsaðildar. MDE taldi brotið gegn réttindum þeirra til að standa utan félaga samkvæmt 11. gr. MSE en það er ekki rétt sem segir í greinargerð frumvarpsins að af dómnum megi draga þá ályktun að forgangsréttarákvæði brjóti gegn umræddri grein MSE. Það verður að gera greinarmun á ákvæðum um aðildarskyldu annars vegar og forgangsréttarákvæðum hins vegar. Slík aðgreining hafði ekki verið gerð í Danmörku og af þeim sökum getur málið umrædda ekki haft almenna þýðingu fyrir forgangsréttarákvæði íslenskra kjarasamninga. Það má hins vegar leiða af dómnum að þvingun til aðildar að stéttarfélagi á grundvelli slíkra ákvæða mundi ekki standast 11. gr. MSE, en ekki reyndi á gildi forgangsréttarákvæða kjarasamninga eins og þau eru hér á landi.

Oft hefur hins vegar reynt á gildi forgangsréttarákvæða íslenskra kjarasamninga fyrir Félagsdómi og hefur það sjónarmið verið viðtekið í réttarframkvæmd að forgangsréttarákvæði í frjálsum kjarasamningum aðila vinnumarkaðarins standist. Tilfni frumvarpsins sem um ræðir hér er því vægast sagt óljóst og vandséð hverju það myndi koma til með að breyta hvað þessi atriði varðar.

III. Um efni frumvarpsins

Eins og fyrr segir hefur það fyrirkomulag verið við lýði hér á landi að stéttarfélög geri kjarasamninga sem kveða á um lágmarkskjör, óháð kyni, þjóðerni eða ráðningartíma fyrir allt launafólk í viðkomandi starfsgrein á svæði því er samningurinn tekur til. Ef launafólk gerir ráðningarsamning við atvinnurekanda með réttindum sem eru lakari en samkvæmt kjarasamningi þá teljast þau atriði ekki gild í samningssambandi aðila. Um er að ræða grundvallarreglu sem tryggir lágmarksréttindi launafólks á íslenskum vinnumarkaði og spornar t.a.m. gegn félagslegum undirboðum, sem því miður hefur verið talsvert um á undanförunum árum.

Sú regla að kjarasamningur gildi fyrir alla óháð félagsaðild er jafnframt mjög mikilvæg, því þó einstaklingur ákveði að standa utan stéttarfélags þá nýtur hann þeirra réttinda sem samið hafa verið um samkvæmt kjarasamningi stéttarfélagsins. Af þeim sökum hefur verið talið sanngjarnt

og eðlilegt að viðkomandi greiði hið svokallaða samningsréttargjald til stéttarfélagsins sem semur fyrir hans hönd.

Á Íslandi er engin skylduáðild að stéttarfélögum og launafólki þar með að fullu tryggður rétturinn til að standa utan þeirra. Farið hefur verið yfir það hvers vegna launafólki ber að greiða samningsréttargjald til þess stéttarfélags sem semur fyrir hönd þess um lágmarksréttindi, í þeim tilgangi að viðhalda sterkri stöðu launafólks og stuðla að því að verkalýðshreyfingin geti unnið að hagsmunamálum alls launafólks og samfélagsins í heild. Þá hefur verið farið yfir rangfærslur í greinargerð frumvarpsins hvað varðar gildi forgangsréttarákvæða kjarasamninga hér á landi.

Ef umrætt frumvarp næði fram að ganga myndi það ekki eingöngu veikja stöðu verkalýðshreyfingarinnar hér á landi heldur einnig stöðu alls launafólks á íslenskum vinnumarkaði. Það myndi grafa undan samstöðu launafólks og draga úr því afli sem verkalýðshreyfingin svo sannanlega er. Það myndi að sama skapi ekki ná þeim markmiðum sem að er stefnt samkvæmt greinargerð frumvarpsins, enda eins og fjallað hefur verið um eru þau atriði í raun nú þegar að nær öllu leyti til staðar.

Hér virðist einfaldlega vera gerð tilraun til þess að banna tiltekin athæfi með lögum sem nú þegar eru bönnuð, og það gert með vísan til frelsisins. Að mati BSRB mætti frekar fara þá leið að vernda hið jákvæða félagafrelsi, þ.e. réttinn til að stofna og ganga í stéttarfélög og stýra þeim án afskipta stjórnvalda eða atvinnurekenda fremur en að einblína á hið neikvæða félagafrelsi.

Illa ígrundaðar breytingar sem settar eru fram undir formerkjum hins neikvæða félagafrelsis geta haft afdrifarík áhrif á rétt einstaklinga samkvæmt 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár og með vísan til þess sem að framan greinir leggst bandalagið harðlega gegn framgangi frumvarpsins.

Fyrir hönd BSRB



Hrannar Már Gunnarsson
lögfræðingur