

Frumvarp til laga

um félagafrelsi á vinnumarkaði.

Flm.: Hildur Sverrisdóttir, Guðlaugur Þór Þórðarson, Guðrún Hafsteinsdóttir, Rósa Guðbjartsdóttir, Bryndís Haraldsdóttir, Diljá Mist Einarsdóttir, Jón Gunnarsson, Jens Garðar Helgason, Jón Pétur Zimsen, Ólafur Adolfsson.

1. gr.

Lög þessi taka til allra aðila vinnumarkaðarins.

2. gr.

Menn skulu hafa rétt til þess að stofna og ganga í þau stéttarfélög sem þeir kjósa og eru einungis háðir reglum hlutaðeigandi félags um inngöngu í það.

Óheimilt er að draga félagsgjöld eða önnur gjöld af launum starfsmanns eða skrá hann sem félagsmann í stéttarfélag nema með skýru og ótvíræðu samþykki hans.

Óheimilt er að skylda mann til að ganga í tiltekið stéttarfélag.

3. gr.

Vinnuveitanda er óheimilt að synja umsækjanda um laust starf eða segja launamanni upp starfi á grundvelli félagsaðildar hans. Sama gildir um stöðuhækkun, stöðubreytingu, endurmenntun, símenntun, starfsþjálfun eða námsleyfi. Þá er jafnframt óheimilt að byggja ákvörðun um uppsögn, vinnuaðstæður eða önnur starfskjör launamanns á félagsaðild hans.

Vinnuveitanda er óheimilt að mismuna starfsmönnum sínum vegna félagsaðildar í tengslum við laun og önnur kjör, enda sinni þeir sömu eða jafn verðmætum störfum.

Ef leiddar eru líkur að því að mismunun skv. 1. og 2. mgr. hafi átt sér stað skal vinnuveitandi sýna fram á að ástæður þær sem legið hafa til grundvallar ákvörðuninni séu ekki tengdar félagsaðild þess einstaklings sem um ræðir.

4. gr.

Sá sem með saknæmum og ólögætum hætti brýtur gegn ákvæðum 2. og 3. gr. er skaðabótaskyldur samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar.

5. gr.

Ákvæði kjarasamninga eða annarra samninga sem skylda vinnuveitanda til að ráða aðeins eða einkum þá launamenn til vinnu sem eiga aðild að tilteknu stéttarfélagi eða stéttarfélögum eru ógild. Sama gildir um ákvæði kjarasamninga eða annarra samninga vegna launamanna sem eiga ekki aðild að tilteknu stéttarfélagi eða stéttarfélögum.

Ákvæði kjarasamninga eða annarra samninga sem skylda starfsmann til að starfa aðeins eða einkum hjá vinnuveitanda vegna aðildar hans að stéttarfélagi eru ógild.

Ákvæði kjarasamninga eða annarra samninga sem veita stéttarfélögum einkarétt eða forgang til að útvega vinnuveitendum sem bundnir eru af sama kjarasamningi eða öðrum samningum starfsmenn eru ógild.

6. gr.

Ákvæði í félagslögum félaga vinnuveitenda og stéttarfélaga, sem skylda meðlimi sína til að ráða eða ráða ekki aðeins eða einkum launamenn sem eru eða eru ekki meðlimir félags eða ákveðins félags, falla úr gildi. Sama gildir um ákvæði í félagslögum félaga vinnuveitenda og stéttarfélaga sem skylda meðlimi sína til að ganga aðeins í ráðningarsamband við vinnuveitanda sem er eða er ekki meðlimur í félagi eða ákveðnu félagi. Sama gildir um ákvæði í innri reglum fyrirtækja sem kveða á um að fyrirtækið ráði ekki, aðeins eða einkum menn á grundvelli aðildar að stéttarfélagi.

7. gr.

Ákvæði 3., 5. og 6. gr. gilda ekki um launamenn sem starfa eða sækja um starf hjá vinnuveitanda ef yfirlýst markmið vinnuveitandans er að berjast fyrir ákveðinni stjórn málaalegri, hugmyndafræðilegri, trúarlegri eða menningarlegri afstöðu og félagsaðild viðkomandi starfsmanns telst hafa þýðingu fyrir vinnuveitandann.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

9. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980:* 6. gr. laganna orðast svo:

Öllum atvinnurekendum er skylt að greiða í sjúkrasjóð þess stéttarfélags sem viðkomandi starfsmaður er aðili að iðgjald það sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um hverju sinni samkvæmt reglum þess stéttarfélags sem um ræðir. Standi starfsmaður utan stéttarfélags er atvinnurekanda skylt að greiða í sjúkrasjóð þess stéttarfélags sem á aðild að umræddum kjarasamningi. Hafi stéttarfélag tekið við greiðslu atvinnurekanda í sjúkrasjóð félagsins fyrir hönd starfsmanns á starfsmaðurinn ávallt rétt á greiðslu úr sjóðnum óháð félagsaðild sinni.

Neiti stéttarfélag að taka við greiðslu fyrir hönd starfsmanns sem stendur utan stéttarfélaga er atvinnurekanda skylt að tryggja starfsmanninum greiðslu dagpeninga og slysa-bóta vegna veikinda sem vara lengur en veikindaréttur hans. Sama á við ef ófélagsbundinn starfsmaður leggst gegn því að greitt verði fyrir hans hönd í sjúkrasjóð stéttarfélags.

Atvinnurekanda er heimilt með skriflegu samþykki starfsmanns að halda eftir af launum hans félagsgjaldi til þess stéttarfélags sem hann tilheyrir samkvæmt þeim reglum sem kjarasamningar greina.

2. *Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986:*

- a. Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

1. 6. mgr. orðast svo:

Starfsmönnum sem falla undir lög þessi er heimilt að stofna og ganga í þau stéttarfélög sem þeir kjósa.

2. 9. mgr. fellur brott.

- b. 2. mgr. 7. gr. laganna orðast svo:

Starfsmaður sem lög þessi taka til greiðir iðgjald til þess stéttarfélags sem hann

á aðild að. Vinnuveitanda er heimilt með skriflegu samþykki starfsmanns að halda eftir af launum hans iðgjaldi til þess stéttarfélags sem hann tilheyrir samkvæmt þeim reglum sem kjarasamningar greina.

3. *Lög um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938*: Við 14. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ákvörðun stéttarfélags um vinnustöðvun bindur einungis félagsmenn þess stéttarfélags.

4. *Lög um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla, nr. 19/1979*: 7. gr. laganna orðast svo:

Öllum atvinnurekendum er skylt að greiða í sjúkrasjóð þess stéttarfélags sem viðkomandi starfsmaður er aðili að iðgjald það sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um hverju sinni samkvæmt reglum þess stéttarfélags sem um ræðir. Standi starfsmaður utan stéttarfélags er atvinnurekanda skylt að greiða í sjúkrasjóð þess stéttarfélags sem á aðild að umræddum kjarasamningi sé starfsmaðurinn því ekki mótfallinn. Hafi stéttarfélag tekið við greiðslu atvinnurekanda í sjúkrasjóð félagsins fyrir hönd starfsmanns á starfsmaðurinn ávallt rétt á greiðslu úr sjóðnum óháð félagsaðild sinni.

Neiti stéttarfélag að taka við greiðslu fyrir hönd starfsmanns sem stendur utan stéttarfélaga er atvinnurekanda skylt að tryggja starfsmanninum greiðslu dagpeninga og slysa-bóta vegna veikinda sem vara lengur en veikindaréttur hans. Sama á við ef ófélagsbundinn starfsmaður leggst gegn því að greitt verði fyrir hans hönd í sjúkrasjóð stéttarfélags.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið var áður flutt á 153., 154. og 155. löggjafarþingi af Óla Birni Kárasynti og á 156. og 157. löggjafarþingi (22. mál) en hlaut ekki brautargengi. Það er nú endurflutt óbreytt.

Vernd félagaafrelsis byggist á 74. gr. stjórnarskrárinnar og ýmsum alþjóðasáttmálum, einkum 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (MSE). Í stjórnarskránni er ekki eingöngu kveðið á um vernd jákvæðs félagaafrelsis heldur einnig neikvæðs félagaafrelsis, þ.e. um réttinn til að standa utan félaga, og veitir stjórnarskráin því félagaafrelsinu í reynd skýrari vernd en MSE. Þó hefur Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) túlkað 11. gr. MSE á þann veg að neikvætt félagaafrelsi njóti einnig verndar ákvæðisins.

Þrátt fyrir að hvergi sé minnst á félagaafrelsi í norsku stjórnarskránni og einungis fjallað um jákvætt félagaafrelsi í þeirri dönsku nýtur félagaafrelsi meiri verndar í þessum löndum en hér á landi. Það er grundvallarhlutverk löggjafans að tryggja réttindi borgaranna, og sérstaklega mannréttindi þeirra, með lagasetningu sem tryggir að stjórnarskrárvarin réttindi séu virt í hvívetna. Rétturinn til að ganga í, stofna eða standa utan félaga er grundvallarréttur í hverju opnu lýðræðissamfélagi. Af þeim sökum er að finna í stjórnarskránni ákvæði um félagaafrelsi og í alþjóðasáttmálum er einnig lögð sérstök áhersla á vernd þessara réttinda. Þrátt fyrir að Ísland skipi sér framfarlega í hóp þjóða hvað snertir stjórnarskrárvernd félagaafrelsis skortir verulega á að ákvæðum 74. gr. stjórnarskrárinnar sé fylgt í reynd. Markmið frumvarps þessa er að styðja betur við það ákvæði með almenntri löggjöf og tryggja þannig að það sé virkt. Verði frumvarpið að lögum mun Ísland standa jafnfætis öðrum vestrænum lýðræðisríkjum að því er varðar vernd félagaafrelsis.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Meginmarkmið frumvarpsins eru að tryggja rétt launamanna til að velja sér stéttarfélag, leggja bann við forgangsréttarákvæðum í kjarasamningum, vernda rétt launamanna til að standa utan verkfalla stéttarfélaga sem þeir tilheyra ekki og afnema greiðsluskyldu ófélagsbundinna launamanna þar sem þess er krafist í lögum eða kjarasamningum. Íslensk löggjöf

og réttarframkvæmd uppfylla ekki kröfur MSE um vernd neikvæðs félagaafrelsis, sem verið hefur í mikilli þróun síðastliðna áratugi. Þeirri þróun hefur hins vegar ekki verið fylgt eftir með breytingu á vinnulöggjöfinni og er frumvarpi þessu ætlað að tryggja að launamenn hér á landi njóti þeirra réttinda sem tryggð eru í 11. gr. MSE í hvívetna.

Frumvarpið miðar jafnframt að því að samræma lagasetningu og framkvæmd á almennum og opinberum vinnumarkaði hvað vernd félagaafrelsis varðar. Þrátt fyrir að í vissum tilvikum sé eðlilegt að mismunandi reglur gildi um launamenn á almennum og opinberum vinnumarkaði eru hvorki almannahagsmunir né knýjandi rök fyrir því að veita launamönnum misríka vernd eftir því á hvorum vinnumarkaðnum þeir starfa. Á almennum vinnumarkaði eru forgangsréttarákvæði heimil, á meðan meginreglan um að ráða skuli hæfasta einstaklinginn til starfa gerir það að verkum að slík ákvæði hafa enga þýðingu á opinberum vinnumarkaði. Á opinberum vinnumarkaði er svo mælt fyrir um skyldu ófélagsbundinna launamanna til greiðslu til stéttarfélaga, en dómstólar hafa slegið því föstu að slík skylda sé ekki fyrir hendi á almennum vinnumarkaði.

Þrátt fyrir að félagaafrelsi njóti ríkari verndar samkvæmt stjórnarskránni hér á landi en í nágrannalöndum hefur almenn löggjöf gert það að verkum að réttur manna til þess að velja sér félag eða standa utan félags er mun takmarkaðri en í samanburðarlöndum. Ólíkt lagaumhverfi nágrannaþjóða okkar hefur vinnumarkaðslöggjöfin hérlandis ekki tekið fullnægjandi breytingum til að tryggja félagaafrelsi launamanna. Allir helstu lagabálkar vinnumarkaðslöggjafarinnar urðu að lögum fyrir lögfestingu mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995. Litlar breytingar hafa orðið á vinnumarkaðslöggjöfinni hvað vernd félagaafrelsis varðar á undanfórnum áratugum og túlkun dómstóla á henni virðist hafa haldist óbreytt þrátt fyrir framangreindar stjórnarskrárbreytingar. Núverandi vinnumarkaðslöggjöf er að sumu leyti úrelt og þrengir um margt að félagaafrelsi. Varla er unnt að líta svo á að launamenn á Íslandi hafi raunverulegt frelsi til að ákveða félagsaðild sína sjálfir. Breytir engu í þeim efnum að ákvæði laga um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, geri ráð fyrir því að launamenn geti staðið utan stéttarfélaga, enda eru slík ákvæði marklaus ef heimilt er á sama tíma að beita launamenn alls kyns þvingunum með það að markmiði að fá þá til að ganga til liðs við stéttarfélög. MDE hefur staðfest í máli Chassagnou o.fl. gegn Frakklandi frá 29. apríl 1999, nr. 25088/94, að jafnvel þótt kveðið sé á um valfrelsi manna til að standa utan félaga þá verður sá réttur að vera raunhæfur, þ.e. að einstaklingur nýtur ekki félagaafrelsis ef það athafna- eða valfrelsi sem honum stendur til boða í raun og veru er annaðhvort ekki til staðar eða skert að því marki að það hefur ekkert hagnýtt gildi. Þrátt fyrir að launamanni sé heimilt að standa utan stéttarfélags hefur lagaumgjörðin verið með þeim hætti að valfrelsið er í orði en ekki á borði. Í lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna er kveðið á um skyldu ófélagsbundinna starfsmanna til greiðslu iðgjalds til þess stéttarfélags sem hann „ætti“ að tilheyra. Á almennum vinnumarkaði hefur aðila vinnumarkaðarins lengi greint á um hvort greiðsluskylda geti verið fyrir hendi á grundvelli 2. mgr. 6. gr. starfskjaralaga, ef mælt er fyrir um það í kjarasamningi. Hæstiréttur Íslands skar hins vegar úr þeim ágreiningi í máli nr. 390/2010. Í málinu reyndi m.a. á hvort ófélagsbundnum starfsmanni B hefði verið skylt að greiða iðgjald samkvæmt kjarasamningi sem hann tók laun samkvæmt til stéttarfélagsins sem aðild átti að samningnum. Niðurstaða réttarins var sú að 2. mgr. 6. gr. laganna tæki einungis til félagsmanna stéttarfélaga. Í ljósi þess misræmis sem nú er við lýði á milli opinberra og almenna vinnumarkaðarins varðandi greiðsluskyldu ófélagsbundinna launamanna stendur brýn nauðsyn til þess að jafna stöðu opinberra starfsmanna og starfsmanna almenna vinnumarkaðsins gagnvart stéttarfélögum. Að mati frumvarphöfunda standa engin rök að baki þessu misræmi, enda verður ekki séð að þörf sé á að félagaafrelsi opinberra starfsmanna verði takmarkað að þessu leyti þegar fyrir liggur að slík þörf er ekki til staðar á almennum vinnumarkaði.

Þá eru utanfélagsmenn bundnir af ákvörðun sama stéttarfélags um vinnustöðvun, þ.e. verkfall og verkþátt, og er þeim skylt að leggja niður störf boði stéttarfélagið til vinnustöðvunar þrátt fyrir að þeir fái ekki greitt úr verkfallssjóði stéttarfélagsins. Utanfélagsmanni er því meinað að vinna af félagi sem hann er ekki í án þess að honum sé það bætt, hvorki úr verkfallssjóði né með atvinnuleysisbótum. Segja má að réttindi utanfélagsmanna í núverandi lagaumhverfi séu enn takmarkaðri en ef hreinlega væri kveðið á um skylduáðild í lögum. Þá væri þeim í það minnsta tryggð sú þjónusta og þau réttindi sem í félagsaðildinni felast, þar sem utanfélagsmenn njóta nú mun minni réttinda og þjónustu stéttarfélaga en bera hins vegar sömu skyldur og fullgildir félagsmenn. Því er gengið verulega á félaga- og atvinnufrelsi fólks í núverandi vinnumarkaðslöggjöf.

Á Íslandi eru svokölluð forgangsréttarákvæði í kjarasamningum. Slík ákvæði ganga gegn félagaþreisi launamanna enda má leggja þau að jöfnu við skylduáðild 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 félagaþreisis launamanna. Þá hefur MDE fjallað 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 hreina skylduáðild teljist til svokallaðra útilokunarákvæða (e. *closed-shop agreements*) sem brjóti í bága við 11. gr. MSE.

Þá ber að líta til þess að í löggjöf sem gildir um stéttarfélög, svo sem lögum um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980, og lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, er að finna orðalag sem túlka má á þann veg að einstaklingum sé skylt að vera í tilteknu stéttarfélagi eða stéttarfélögum og/eða óheimilt að vera í ákveðnu stéttarfélagi eða stéttarfélögum, eða sé skylt að greiða iðgjald til stéttarfélaga sem þeir eiga ekki aðild að. Mikilvægt er að lögð sé áhersla á félagaþreisi á vinnumarkaði og kveðið með skýrum hætti á um það í vinnumarkaðslöggjöf að einstaklingar hafi ávallt rétt til að velja sér stéttarfélag og séu ekki þvingaðir til að ganga í eða úr tilteknu félagi.

Samkvæmt lögum um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla, nr. 19/1979, er vinnuveitendum skylt að greiða í það minnsta 1% af útborguðu kaupum verkafólks í sjúkrasjóði stéttarfélaga. Launafólk er því nauðbeygt til að vera tryggt í sjúkrasjóðum stéttarfélaga, jafnvel þótt launamaður sé ekki félagsbundinn og eigi almennt ekki rétt á greiðslu úr sjóðum stéttarfélaganna samkvæmt reglum þeirra. Með frumvarpi þessu er leitast við að auka frelsi launafólks til að hafa áhrif á hvernig réttindi þess vegna slysa og/eða veikinda eru tryggð og lagt til að veitt verði heimild til að kaupa slíkar tryggingar af tryggingafélögum.

Íslenska ríkið ber ríka skyldu til að gæta að mannréttindum borgara sinna og verður að grípa til aðgerða þegar löggjöf gengur gegn þeim réttindum með lagabreytingum. Þrátt fyrir að bæði jákvætt og neikvætt félagaþreisi sé kirkfíleg tryggt í stjórnarskránni hefur vinnumarkaðslöggjöf ekki endurspeglad það frelsi með fullnægjandi hætti. Markmið frumvarps þessa er að tryggja slíka vernd og standa vörð um félagaþreisi launamanna. Nauðsynlegt er að íslenska ríkið bregðist við og taki með skýrum hætti afstöðu gegn því fyrirkomulagi sem tíðkast hefur og tryggi landsmönnum raunverulegt félagaþreisi og komi í veg fyrir að launamenn séu sviptir grundvallarmannréttindum sínum. Lagt er til að lögin taki til allra stéttarfélaga og vinnuveitenda á íslenskum vinnumarkaði. Félög utan vinnumarkaðarins eru því undanþegin gildissviði laganna.

Frumvariðið er í samræmi við lagasetningu sem hefur það að markmiði að tryggja félagaþreisi borgaranna, sbr. nýlegar lagabreytingar um afnám aðildarskyldu að Félagi fasteignasala, sbr. lög um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015, og Félagi löggiltra endurskoðenda, sbr. lög um endurskoðendur og endurskoðun, nr. 94/2019. Jafnframt kann að vera tilefni til að

ráðast í frekari lagabreytingar til að tryggja félagaafrelsi utan vinnumarkaðarins, til að mynda hvað varðar skylduáðild að lífeyrissjóðum og Lögmannafélagi Íslands, en frumvarpið vikur ekki að slíkum álitaeftum.

3. Vernd félagaafrelsis.

Almennt.

Auk 11. gr. MSE er mælt fyrir um vernd félagaafrelsis sérstaklega í þó nokkrum öðrum alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland á aðild að, svo sem í 20. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna frá 1948, í 1. mgr. 8. gr. alþjóðasamningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og 22. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi. Þá er einnig rétt að vísa til samþykktu Alþjóðavinnumálastofnunarinnar (ILO) sem Ísland hefur gengist undir, svo sem samþykktir nr. 87 og 98, sem teljast til grundvallarsamþykktu ILO samkvæmt skilgreiningu stofnunarinnar.

Ísland er jafnframt aðili að félagsmálasáttmála Evrópu og er sérstaklega mælt fyrir um félagaafrelsi í 5. gr. sáttmálans. Það er svo hlutverk Evrópunefndar um félagsleg réttindi að hafa eftirlit með því að aðildarríki sáttmálans virði skuldbindingar sínar gagnvart honum.

Neikvætt félagaafrelsi.

Í 11. gr. MSE er ekki fjallað sérstaklega um rétt einstaklinga til að standa utan félaga, en 1. mgr. 11. gr. kveður á um að mönnum sé rétt „að koma saman með friðsömum hætti og mynda félög með öðrum, þar á meðal að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum“. Í 2. mgr. 11. gr. er svo mælt fyrir um hvenær réttlæt看legt er að takmarka félagaafrelsi manna skv. 1. mgr. Þrátt fyrir að ekki sé vísað berum orðum til hins neikvæða félagaafrelsis í ákvæðinu hefur MDE veitt neikvæða félagaafrelsinu sífellt ríkari vernd á síðustu áratugum. Dómstóllinn sló því fyrst föstu að neikvætt félagaafrelsi nyti verndar 11. gr. MSE í máli Sigurðar A. Sigurjónssonar gegn Íslandi frá 30. júní 1993 (16130/90). Síðan hefur MDE margoð ítrekað mikilvægi neikvæðs félagaafrelsis og vernd þess í dómum sínum, svo sem í málum Sørensen og Rasmussen gegn Danmörku og í máli Varðar Ólafssonar gegn Íslandi frá 2010 (20161/06).

Eins og áður segir hefur verið kveðið á um vernd neikvæðs félagaafrelsis í 74. gr. stjórnarskrárinnar frá gildistöku mannréttindakafla stjórnarskrárinnar með lögum nr. 97/1995. Við meðferð frumvarpsins er varð að lögum nr. 97/1995 mótmælti ASÍ 12. gr. frumvarpsins sem fjallaði um réttinn til að standa utan félaga og taldi að ákvæðinu væri „greinilega beint gegn starfsemi stéttarfélaga í landinu“ og að það hefði í för með sér deilur um lögmæti forgangsréttarákvæða, en í annarri af tveimur umsögnum sínum við frumvarpið kemur fram að ASÍ taldi að forgangsréttarákvæði og ákvæði um greiðsluskyldu ófélagsbundinna launamanna til stéttarfélaga tryggðu að launamenn tilheyrðu félögunum. Stjórnarskrárnefnd virðist hafa litið til athugasemda ASÍ við gerð álits nefndarinnar við frumvarpið, en þar kemur fram að nefndin liti svo á að í frumvarpinu sé „í engu verið að hrófla við núverandi réttarstöðu á vinnumarkaði að því er varðar forgangsréttarákvæði, greiðslu félagsgjalda eða önnur réttindaákvæði“. Þrátt fyrir framangreind ummæli í nefndaráliti stjórnarskrárnefndar verður við túlkun 74. gr. stjórnarskrárinnar að líta til túlkunar MDE á 11. gr. MSE, enda hefur sáttmálinn verið lögfestur með lögum nr. 62/1994. Jafnvel þó að lög nr. 62/1994 njóti ekki stöðu stjórnarskipunarlags ber að túlka stjórnarskrána með hliðsjón af þeim mannréttindasáttmálum sem Ísland á aðild að svo lengi sem þeir eru ekki ósamrýmanlegir ákvæðum stjórnarskrárinnar. Óhætt er að fullyrða að 11. gr. MSE er samrýmanleg 74. gr. stjórnarskrárinnar. Þá segir í athugasemdum við frumvarpið er varð að lögum nr. 62/1994 að með lögfestingu sáttmálans megi gera ráð fyrir því að ríkari tilhneiging verði til þess að túlka ákvæði stjórnarskrárinnar með rúmri lögskýringu til samræmis við sáttmálann, enda er Ísland skuldbundið að þjóðarétti að hlíta ákvæðum MSE.

4. Verkefni stéttarfélaga.

Hlutverk stéttarfélaga er fyrst og fremst að stuðla að samheldni og berjast fyrir bættum kjörum launafólks. Í því felst aðallega að stéttarfélög sjá um kjarasamningsgerð fyrir hönd launafólks og taka ákvarðanir um verkfallsaðgerðir. Hins vegar hefur kjarabaráttu stéttarfélaga einnig tekið á sig pólitíska mynd með kröfum um breytingar á löggjöf og tilteknar aðgerðir af hálfu stjórnvalda og hefur verkalyðshreyfingin gjarnan barist fyrir tilteknum stjórnmálaskoðunum í gegnum tíðina og hélt samband stéttarfélaga m.a. úti eigin stjórnmalaflokki, Alþýðuflokknum, á fyrri hluta 20. aldar í um aldarfjórðung.

Þrátt fyrir að hlutverk stéttarfélaga snúi aðallega að kjarabaráttu hafa stéttarfélög alla jafna tekið að sér mun fleiri verkefni. Má þar nefna rekstur orlofssjóða og orlofshúsa, lögfræðiráðgjöf til félagsmanna og annars konar aðstoð sem og ýmiss konar fræðslu. Að auki standa stéttarfélög að rekstri sjúkrasjóða fyrir félagsmenn sína, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980. Framangreind þjónusta er hins vegar alla jafna eingöngu í boði fyrir félagsmenn stéttarfélaganna og eiga ófélagsbundnir launamenn t.d. ekki rétt á vinnuréttarlegri aðstoð, greiðslum úr sjúkrasjóði eða aðgangi að orlofshúsum, jafnvel þótt þeim hafi verið gert skylt að greiða til stéttarfélagsins á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986.

5. Rétturinn til að velja sér stéttarfélag.

Samkvæmt 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar er óheimilt að skylda nokkurn mann til aðildar að félagi. Hins vegar er unnt að leggja slíka skyldu á með lögum ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Félagafrelsi nýtur einnig verndar 11. gr. MSE sem og annarra alþjóðasáttmála og samninga sem Ísland hefur fullgilt, svo sem félagsmálasáttmála Evrópu, samþykktar Alþjóðavinnumálastofnunarinnar um félagafrelsi og verndun þess, nr. 87 frá 1948, og samþykktar stofnunarinnar um beitingu grundvallarreglnanna um réttinn til að stofna félög og semja sameiginlega, nr. 98 frá 1949. Kostir félagafrelsis eru óumdeildir, enda um að ræða grundvallarmannréttindi sem njóta ríkrar verndar í stjórnarskránni.

Á íslenskum vinnumarkaði hefur réttur launamanna til að velja sér stéttarfélag verið settur til hliðar og hafa ýmis stéttarfélög lýst því yfir að tilteknum starfsmönnum sé skylt eða ættu að vera meðlimir í ákveðnu stéttarfélagi. Þessi afstaða endurspeglar einnig í þeirri framkvæmd að launamenn séu skráðir sjálfkrafa í stéttarfélag eftir að iðgjöld sem innheimt eru af vinnuveitanda, að starfsmanninum forspurðum, berast stéttarfélaginu þrátt fyrir að starfsmaðurinn hafi aldrei gefið samþykki sitt fyrir því. Af þeim sökum er lagt til í frumvarpinu að óheimilt verði að skrá nokkurn mann í stéttarfélag án þess að skýrt og ótvírætt samþykki hans liggi fyrir.

Takmarkanir á rétti borgara til að velja sér stéttarfélag eru ekki þess eðlis að almannahagsmunir eða réttindi annarra krefjist þess að skylda einstaklinga eða banna þeim að ganga í tiltekið stéttarfélag. Er því nauðsynlegt að tryggja launamönnum frelsi til að velja sér það stéttarfélag sem þeir treysta til að gæta hagsmuna sinna og vilja veita fjárhagslegan stuðning með greiðslu iðgjalds. Óhjákvæmilegt er að horfa til hins pólitíska eðlis stéttarfélaga, sem birtist m.a. í kröfugerðum þeirra til stjórnvalda, sem fela iðulega í sér kröfur um lagabreytingar og pólitíska stefnumörkun. Réttur einstaklinga til að standa utan stéttarfélaga er því samfinn skoðana- og tjáningarfrelsinu, sem varið er af 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. MSE. Ótækt er að þvinga launamenn til aðildar að félagi með yfirlýsta pólitíska stefnu og sýn sem samræmist ekki skoðunum þeirra. Sé einstaklingi gert skylt að skrá sig í slíkt félag eða styðja það fjárhagslega er um leið brotið gegn bæði féлага- og tjáningarfrelsi hans, eins og skýrt kemur fram í dómaframkvæmd MDE sem reifuð verður nánar í 7. og 9. kafla.

6. Bann við mismunun vegna stéttarfélagsaðildar.

Í íslenskri vinnulöggjöf er hvergi með skýrum hætti kveðið á um að vinnuveitanda sé óheimilt að mismuna launamanni á þeim grundvelli að hann sé skráður í tiltekið stéttarfélag eða standi utan félaga. Mikilvægt er að slíkar þvinganir atvinnurekanda séu gerðar óheimilar að viðurlagðri bótaábyrgð, enda væru slíkar þvinganir þess eðlis að félagafrelsi launamanna yrði verulega skert í framkvæmd ef fyrir liggur að atvinnurekandi getur gert félagsaðild að forsendu ráðningar eða uppsagnar. Markmið frumvarpsins er að takmarka afskipti atvinnurekanda af sambandi launamanns og stéttarfélaga eins og unnt er, enda eiga ákvarðanir um stéttarfélagsaðild að vera teknar af launamanninum sjálfum, án afskipta og þvingana aðila vinnumarkaðarins.

Ef unnt er að leiða líkur að því að mismunun samkvæmt ákvæðinu hafi átt sér stað færast sönnunarbyrðin yfir á vinnuveitandann, sem verður að sýna fram á að aðrar ástæður en félagsaðild hafi legið til grundvallar ákvörðun hans. Ákvæði frumvarpsins um bann við mismunun eru að miklu leyti byggð á ákvæðum laga um jafna meðferð á vinnumarkaði, nr. 86/2018, og ætla má að þau verði túlkuð á sambærilegan hátt.

7. Forgangsréttarákvæði.

Með forgangsréttarákvæðum er átt við ákvæði kjarasamnings sem veita félagsmönnum tiltekins stéttarfélags forgang að ákveðnum störfum. Í framkvæmd hafa forgangsréttarákvæði virkað með þeim hætti að ef launamaður, sem ekki er félagsmaður í viðkomandi stéttarfélagi, er ráðinn til starfa þá er hann sjálfkrafa skráður í stéttarfélagið við ráðningu. Slík ákvæði hafa í för með sér að einstök stéttarfélög geta í raun komið í veg fyrir að stofnuð verði ný stéttarfélög í sömu starfsgrein á sama félagssvæði, enda breyta allar forsendur fyrir stofnun nýs stéttarfélags ef annað félag hefur forgang að öllum störfum á svæðinu. Í framkvæmd er enginn munur á forgangsréttarákvæðum og hreinum skylduaðildarákvæðum þar sem niðurstaðan verður alltaf sú sama.

Forgangsréttarákvæði tíðkast ekki í þeim löndum sem við berum okkur saman við, enda hafa Bretland og önnur norræn ríki talið þau brjóta í bága við félagafrelsi. Í Danmörku hafa að auki verið sett sérstök lög um félagafrelsi á vinnumarkaði þar sem lagt er bann við forgangsréttarákvæðum eftir dóm MDE í máli Sørensen og Rasmussen gegn Danmörku.

Þá eru forgangsréttarákvæði nú þegar óheimil á opinberum vinnumarkaði. Það bann byggist hins vegar ekki á ákvæðum laga heldur hinni óskráðu meginreglu stjórnsýsluréttarins að ráða skuli hæfasta einstaklinginn sem sækist eftir starfi. Af reglunni leiðir að óheimilt er að líta til stéttarfélagsaðildar líkt og felst í forgangsréttarákvæðum, heldur skal einungis lítið til hæfni umsækjenda til að sinna því starfi sem um ræðir hverju sinni.

Eins og áður segir gera forgangsréttarákvæði einstaklingum nánast ókleift að stofna ný stéttarfélög á sama félagssvæði. Enn fremur verður að líta til þess að þegar á annað borð reynir á forgangsréttarákvæði, ef einstaklingur kysir að standa utan þess stéttarfélags sem nýtur forgangsréttar og félagsmenn þess félags bjóðast til starfa, er utanfélagsmanninum gert ómögulegt að hljóta ráðningu. Er þá um sömu þvingun gagnvart utanfélagsmanninum að ræða og þegar um hreint skylduaðildarákvæði er að ræða. Í framkvæmd verður að teljast afar ólíklegt að enginn félagsmaður þess stéttarfélags sem nýtur forgangs samkvæmt kjarasamningi standi vinnuveitanda til boða. Þar að auki hafa forgangsréttarákvæði kjarasamninga verið túlkuð með þeim hætti að þau gildi ekki einungis við ráðningu í starf heldur einnig við uppsagnir, sbr. dóm Félagsdóms í máli nr. 2/2002. Þeir starfsmenn sem ekki eru meðlimir í stéttarfélaginu sem nýtur forgangsréttar neyðast því til að ganga í félagið ellegar verða sagt upp. Við slíkar aðstæður er í raun lítill sem enginn eðlismunur á forgangsréttarákvæðum og skylduaðildarákvæðum. Í umsögn sinni frá 20. janúar 1995 við frumvarp til laga um breytingar á stjórnarskránni lagði ASÍ sama skilning í eðli forgangsréttarákvæða, en þar segir að „með ákvæðum um forgangsrétt og ákvæðum um greiðsluskyldu til stéttarfélaga er tryggt að

launafólk tilheyri félögunum, styrki þau og styður og greiðir til þeirra“. Frumvarpshöfundar taka undir með ASÍ um eðli og áhrif forgangsréttarákvæða og greiðsluskyldu utanfélagsmanna sem fram kom í framangreindri umsögn, enda tryggja forgangsréttarákvæði og ákvæði um greiðsluskyldu að launamenn tilheyri stéttarfélögum, óháð vilja launamannanna sjálfra.

Valfrelsi er forsenda félagaafrelsis og með forgangsréttarákvæðum eru launamenn sviptir raunverulegu vali um stéttarfélagsaðild. Í frumvarpinu er því lagt til bann við forgangsréttarákvæðum í kjarasamningum. Með slíku banni er frelsi aðila vinnumarkaðarins til þess að semja um atriði er snúa eingöngu að þeim sjálfum ekki á nokkurn hátt skert. Bannið tekur eingöngu til ákvæða er snúa að mismunun í garð þriðja manns og fela í sér takmörkun á stjórnarskrárvörðum réttindum hans. Í samningsfrelsi felst ekki réttur samningsaðila til að takmarka réttindi þeirra sem ekki eiga aðild að samningnum og af því leiðir að aðilar vinnumarkaðarins eiga ekki sjálfstæðan rétt til þess að útiloka eða takmarka aðgengi tiltekinna hópa að vinnumarkaðnum með samningum sín á milli. Fjölmörg dæmi eru um slíkar takmarkanir á samningsfrelsi í lögum, t.d. eru ráðningarsamningar sem kveða á um lakari kjör en leiða af kjarasamningi ógildir, jafnvel þótt í slíkum samningi felist ekki mismunun gagnvart þriðja manni.

Þá verður einnig að líta til þess að af grundvallarreglu stjórnsýsluréttarins um að ráða beri hæfasta einstaklinginn í umrætt starf leiðir að forgangsréttarákvæði eru óheimil á opinberum vinnumarkaði. Verði frumvarpið að lögum verður lagaumhverfið samræmt á milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins hvað forgangsréttarákvæði varðar. Ekki eru til staðar málefnalegar ástæður fyrir því að félagaafrelsi á almennum vinnumarkaði njóti lakari verndar en á hinum opinbera. Þá liggur ljóst fyrir að bann við forgangsréttarákvæðum á almennum vinnumarkaði leiðir ekki til voveiflegra afleiðinga fyrir stéttarfélögin, enda standa stéttarfélög á opinberum vinnumarkaði vel að vígi án nokkurra forgangsréttarákvæða.

7.1. Dómafordæmi MDE og félagsmálasáttmáli Evrópu.

Í 5. gr. félagsmálasáttmála Evrópu, sem Ísland fullgilti árið 1976, er mælt fyrir um réttinn til að stofna félög. Hefur Evrópunefndin um félagsleg réttindi túlkað 5. gr. á þann veg að hún mæli fyrir um vernd neikvæðs félagaafrelsis og bann við forgangsréttarákvæðum í kjarasamningum þar sem slík ákvæði megi leggja að jöfnu við skylduaðildarákvæði. Hefur Evrópunefndin ítrekað ályktað að íslenska ríkið uppfylli ekki skilyrði 5. gr. sáttmálans þar sem forgangsréttarákvæði eru látin viðgangast, sem brýtur í bága við rétt fólks til að standa utan félaga. Þrátt fyrir að ályktanir nefndarinnar séu ekki lagalega bindandi hafa þær engu að síður talsverð áhrif á túlkun MDE á 11. gr. MSE. Þar að auki má, eins og áður segir, draga þá ályktun af dómi MDE í máli Sørensen og Rasmussen gegn Danmörku að forgangsréttarákvæði megi leggja að jöfnu við skylduaðildarákvæði, sem talin eru brjóta gegn 11. gr. MSE, en í niðurstöðu dómsins segir að örfá ríki sem eiga aðild að MSE hafi leyft skylduaðildarákvæði á vinnumarkaði, þ.m.t. Danmörk og Ísland, sbr. eftirfarandi tilvitnun úr niðurstöðukafla dómsins: „Only a very limited number of Contracting states, including Denmark and Iceland, continued to permit the conclusion of closed-shop agreements.“ Í ljósi þess að á Íslandi eru forgangsréttarákvæði einu ákvæði kjarasamninga sem kveða á um að líta skuli til stéttarfélagsaðildar við ráðningu í störf er ekki unnt að túlka framangreind orð dómstólsins á annan veg en að forgangsréttarákvæði teljist til útilokunarákvæða og ekki sé tilefni til þess að gera greinarmun á þessum tegundum ákvæða. Verður því ekki annað séð en að dómstóllinn túlki 11. gr. MSE með sama hætti og Evrópunefnd um félagsleg réttindi.

Þá túlkaði löggjafinn í Danmörku dóminn með þeim hætti að forgangsréttarákvæði brjóti gegn 11. gr. MSE, enda voru slík ákvæði sérstaklega bönnuð í dönsku félagaafrelsislögunum sem sett voru í kjölfar dómsins. Það virðist einungis vera hérlandis sem gerður er greinarmunur á útilokunarákvæðum og forgangsréttarákvæðum á meðan erlendis, hvort sem er í öðrum ríkjum eða hjá alþjóðlegum stofnunum og nefndum, er ekki litið svo á þar sem forgangs-

réttarákvæði fela í reynd í sér sömu réttaráhrif, þ.e. að þeir sem ekki eiga aðild að umræddu stéttarfélagi eiga ekki raunhæfan möguleika á starfinu þegar um ráðningu er að ræða. Um uppsögn vegna fækkunar starfsmanna er enn frekar tilefni til að gera greinarmun á forgangs- réttar- og útilokunarákvæðum, enda getur ófélagsbundinn launamaður verið settur í þá stöðu að eini möguleiki hans til að halda starfi sínu sé að ganga til liðs við tiltekið stéttarfélag.

8. Verkfallsskylda ófélagsbundinna launamanna.

Í 14. gr. laga um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, er mælt fyrir um rétt stéttarfé- laga til að grípa til verkfalls, en verkfallsrétturinn nýtur verndar 11. gr. MSE, sem og 74. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. mgr. 75. gr. Eins og ráða má af 14. gr. laganna og dómaframkvæmd þá er verkfall félagsleg aðgerð, en í því felst að einungis stéttarfélög geta tekið ákvörðun um að leggja niður störf í verkfalli, en ekki einstaka launamenn. Jafnframt kemur fram í 2. mgr. 8. gr. laganna að launamenn utan stéttarféлага bera einir ábyrgð á samningsrofum af sinni hálfu. Gildissvið verkfalla er svo enn fremur skýrt í greinargerð með frumvarpinu er varð að lögum nr. 75/1996, um breytingu á lögum um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, en þar segir að ófélagsbundnir launamenn geti „ekki átt þátt í sameiginlegum aðgerðum – verkfalli eða sambærilegum aðgerðum – enda bera stéttarfélög ekki ábyrgð á þeim“.

Engu að síður hafa dómstólar litið svo á að lögleg ákvörðun um vinnustöðvun sem stéttar- félag hefur boðað bindi alla launamenn í viðkomandi starfsgrein og jafnframt þá sem standa utan stéttarfélagsins, svo framarlega sem umræddir launamenn vinni á því starfssviði sem kjarasamningur tekur til, sbr. dóm Félagsdóms í máli nr. 19/2019 frá 13. febrúar 2020 og úr- skurð Landsréttar í máli nr. 177/2021. Dómstólar hafa hins vegar ekki byggt niðurstöður sín- ar á ákvæðum II. kafla laga um stéttarfélög og vinnudeilur, sem snýr að verkföllum og verk- bönnum, heldur 1. gr. starfskjaralaga sem mælir fyrir um að laun og önnur starfskjör, sem að- ildarsamtök vinnumarkaðarins semji um, skuli vera lágmarkskjör fyrir alla launamenn, þrátt fyrir að hvergi í 1. gr., né annars staðar í lögnum, sé fjallað um verkföll. Dómstólar túlkuðu lögin með þeim hætti að fyrst kjarasamningar stéttarféлага giltu einnig um utanfélagsmenn væri þeim sjálfkrafa skylt að leggja niður störf boðaði viðkomandi stéttarfélag til verkfalls. Af niðurstöðum dómstóla má því ráða að verkfallsskylda ófélagsbundinna launamanna í ís- lenskum rétti byggist ekki á lögum um stéttarfélög og vinnudeilur heldur á starfskjaralögum, en setning hinna síðarnefndu laga hafi falið í sér útvíkkun á verkfallsskyldu og hún látin ná til ófélagsbundinna launamanna sem ekki var raunin áður. Við lestur starfskjaralaga og lög- skýringargagna sem frumvarpinu fylgdu verður aftur á móti ekki séð að vilji löggjafans hafi staðið til þess að breyta gildissviði II. kafla laga um stéttarfélög og vinnudeilur og fella fleiri launamenn undir verkfallsboðun stéttarféлага en lögin kváðu á um. Því verður vart séð að þær takmarkanir á félaga- og atvinnufrelsi ófélagsbundinna launamanna sem að framan eru raktar uppfylli skilyrði stjórnarskrárinnar og 11. gr. MSE um að slíkar skerðingar verði að mæla fyrir um í lögum. Í skilyrðinu felst ekki eingöngu krafa um að túlka megi lagaákvæði með þeim hætti að það feli í sér skerðingu félaga- og atvinnufrelsis, heldur einnig að ákvæðið sé nógu skýrt til þess að borgarinn geti gert sér grein fyrir þeim takmörkunum sem í ákvæð- inu felast. Við mat á því hvort lög séu nægilega skýr til þess að uppfylla skilyrði 2. mgr. 11. gr. MSE hefur MDE ekki einungis litið til texta lagaákvæðisins heldur einnig túlkunar dóm- stóla á honum, sbr. dóm í máli Jafarov o.fl. gegn Aserbaísjan, 25. júlí 2019 (27309/14). Í málinu gerði dómstóllinn athugasemdir við túlkun innlendra dómstóla á hugtakinu „legal rep- resentative“ og gagnrýndi sérstaklega að þeir hefðu komist að niðurstöðu sinni án viðeigandi rökstuðnings og látið hjá líða að fjalla um meginatriði í málatilbúnaði kæranda. Taldi MDE því að skilyrði 2. mgr. 11. gr. væru ekki uppfyllt og brotið hefði verið gegn félagaafrelsi kær- anda.

Núverandi framkvæmd verkfalla á vinnumarkaði felur í sér umtalsverða takmörkun, án skýrrar lagaheimildar, á félaga- og atvinnufrelsi ófélagsbundinna launamanna, enda eru þeir

bundnir af ákvörðun stéttarfélags um vinnustöðvun þrátt fyrir að njóta ekki atkvæðisréttar við atkvæðagreiðslu um boðun vinnustöðvunar. Með þessu fyrirkomulagi er bæði félaga- og atvinnufrelsi utanfélagsmanna virt að vettugi. Utanfélagsmaðurinn er í aðstöðu sem má leggja að jöfnu við fulla aðild að stéttarfélaginu þar sem ákvarðanir félagsins binda hendur hans og koma í veg fyrir að hann geti sinnt starfi sínu og aflað sér lífsviðurværis, en skv. 1. mgr. 3. gr. laga um stéttarfélög og vinnudeilur kemur fram að einstaka meðlimir stéttarfélaga séu „bundnir við löglega gerðar samþykktir og samninga félagsins“. Þá segir í 2. mgr. 3. gr. að meðlimur stéttarfélags „hættir að vera bundinn af samþykktum félags síns og sambands þess, þegar hann samkvæmt reglum félagsins er farinn úr því“. Aðild að stéttarfélagi grundvallast því af stöðu manns gagnvart því. Ákvarðanir stéttarfélaga binda félagsmenn þess en aðra ekki. Atvinnufrelsi hins ófélagsbundna launamanns er því skert í þeim tilvikum sem hann er þvingaður í verkfall af stéttarfélagi sem hann á ekki aðild að, enda kveður 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar á um að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa og einungis megi setja atvinnufrelsi skorður með lögum krefjist almannahagsmunir þess. Telja verður að engir slíkir hagsmunir séu til staðar sem réttlæti framangreinda skerðingu á atvinnufrelsi launamanna.

9. Greiðsluskylda utanfélagsmanna til stéttarfélaga.

Annars staðar á Norðurlöndum er skylda launafólks til greiðslu félagsgjalda annaðhvort óheimil að fullu eða háð skriflegu samþykki launamanns. Í Noregi er innheimtan háð samþykki launamanns og í Danmörku hefur vinnuveitandi ekki aðkomu að innheimtuferlinu. Þar er kröfu um greiðslu félagsgjalda beint að starfsmanninum sjálfum og er honum í sjálfsvald sett hvort hann inni greiðsluna af hendi eður ei.

Segja má að vinnulöggjöfin sé ekki nægilega skýr hvað greiðsluskyldu utanfélagsmanna á almennum vinnumarkaði varðar. Til að mynda hafa aðilar vinnumarkaðarins deilt um þýðingu 2. mgr. 6. gr. laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980. Hæstiréttur hefur þó tekið afstöðu til þessa álitaefnis í máli nr. 390/2010, þar sem því var slegið föstu að ófélagsbundnum launamönnum væri ekki skylt að greiða iðgjöld til stéttarfélaga á grundvelli laga nr. 55/1980. Hins vegar er mælt með skýrum hætti fyrir um greiðsluskyldu án aðildar að stéttarfélagi í 2. mgr. 7. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, en þar segir að opinber starfsmaður skuli greiða iðgjald til þess stéttarfélags „sem hann ætti að tilheyra“. Í umræddu ákvæði má greinilega sjá óeðlilega afstöðu til félagafrelsis, þar sem vilji utanfélagsmanns er virtur að vettugi og honum gert skylt að greiða iðgjald til þess stéttarfélags sem löggjafinn telur að utanfélagsmaðurinn eigi að tilheyra.

Þrátt fyrir að greiða sama iðgjald og félagsmenn eiga utanfélagsmenn ekki rétt á sömu þjónustu og félagsmenn njóta. Félagsmenn geta til að mynda leitað til stéttarfélaga eftir aðstoð við túlkun á kjarasamningum, aðstoð við innheimtu á launum og lögfræðilegri aðstoð, auk þess sem þeir eiga réttindi í sjúkrasjóði, starfsmenntunarsjóði, vinnudeilusjóði og orlofs-sjóði. Utanfélagsmenn eiga ekki rétt á þessari þjónustu þótt þeir greiði sama iðgjald til stéttarfélagsins. Í nágrannalöndum okkar hafa skyldugreiðslur til stéttarfélaga án aðildar verið taldar stangast á við 11. gr. MSE. Með því að skylda utanfélagsmann til greiðslu sömu fjárhæðar og honum væri skylt að greiða líkt og hann væri félagsmaður er í raun verið að þvinga utanfélagsmanninn til þess að ganga í stéttarfélagið. Með því að leggja sömu skyldur á starfsmann utan stéttarfélaga og fullgilda félagsmenn er ekki með góðu móti unnt að gera greinarmun á þeim. Í raun er búið að gera utanfélagsmanninn að „félagsmanni“ að nánast öllu leyti nema að nafninu til og nýtur hann því ekki lengur raunverulegs félagafrelsis. Þá verður einnig að líta til þess að sum stéttarfélög fylgja pólitískri hugmyndafræði eða stefnu sem getur eðli málsins samkvæmt verið öndverð við þær skoðanir sem starfsmaður hefur. Í slíkum tilvikum samtvinnast félagafrelsi hans við tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og MSE, enda er

starfsmanninum gert að styðja fjárhagslega félag sem hann er ekki aðili að og telur vinna gegn hagsmunum sínum eða stjórnmálaskoðunum, sbr. dóm MDE í máli Varðar Ólafssonar gegn Íslandi frá 2010.

Þó telst greiðsluskylda aðila sem standa utan félags ekki í öllum tilvikum brjóta gegn 11. gr. MSE, sbr. dóm MDE í máli Geotech Kancev GmbH gegn Þýskalandi frá 2016 (23646/09), en þar voru aðstæður hins vegar í grundvallaratriðum öðruvísi en í dómi MDE í máli Varðar Ólafssonar gegn Íslandi og hjá stéttarfélögum á Íslandi gagnvart launamönnum. Í máli Varðar Ólafssonar gegn Íslandi var kærandi félagi í Meistarafélagi húsasmiða (MFH) og bar því samkvæmt lögum að greiða svonefnt iðnaðarmálagjald, sem nam 0,08% af veltu, til Samtaka iðnaðarins (SI), sem hann var ekki félagi í og MFH átti ekki aðild að. Þeir sem áttu aðild að SI og greiddu iðnaðarmálagjald áttu rétt á afslætti á félagsgjöldum, sem nam iðnaðarmálagjaldinu. Þá lagði dómstóllinn sérstaklega áherslu á að kærandi hefði verið skyldaður með lögum til að veita frjálsum félagasamtökum fjárhagslegan stuðning, þvert gegn vilja sínum og að SI hafi stutt pólitísk stefnumið, þ.m.t. aðild að Evrópusambandinu, sem voru andstæð pólitískum skoðunum og hagsmunum kæranda. Af því leiddi að dómnum bar að skoða kærana með hliðsjón af 9. og 10. gr. MSE þar sem vernd skoðanafrelsis er eitt af markmiðum félagafrelsis, sbr. Sørensen og Rasmussen gegn Danmörku, Sigurð A. Sigurjónsson gegn Íslandi og Young, James og Webster gegn Bretlandi. Þá leit dómurinn svo á að jafnvel þótt árleg fjárframlög hvers einstaklings fyrir sig kunni að teljast hófleg frá sjónarhorni einstaklingsins sem um ræðir „leiddi það af kerfisbundnu, umfangsmiklu og varanlegu eðli iðnaðarmálagjaldsins að það gat haft veruleg áhrif“. Vísaði dómurinn til þess að heildargjald allra einstaklinga nam meiri hluta heildartekna SI og teldist því vera stórfelld fjármögnunaráætlun í ljósi þess að allt gjaldið rann til SI.

Þá komst MDE að þeirri niðurstöðu í máli Evaldsson o.fl. gegn Svíþjóð frá 13. febrúar 2007 (75252/01), að ef greiðsluskylda manns til félags sem hann á ekki aðild að byggist á veitingu tiltekinnar þjónustu félagsins má einungis ráðstafa gjaldinu til þess að greiða kostnaðinn við þjónustuna, en ekki standa straum af kostnaði af venjulegum rekstri félagsins. Í málinu byggði dómurinn hins vegar niðurstöðu sína á 1. gr. 1. viðauka MSE um eignarrétt og taldi hann því ekki nauðsynlegt að athuga sérstaklega hvort einnig hefði verið brotið gegn 1. gr. MSE, en í ljósi niðurstöðu dómsins í máli Varðar Ólafssonar gegn Íslandi má ætla að einnig hafi verið brotið gegn 11. gr. sáttmálans. Því til stuðnings er rétt að líta til dóms Hæstaréttar Noregs í máli nr. RT. 2001, bls. 1413, þar sem uppi var sams konar álítaefni, en þar komst Hæstiréttur Noregs að þeirri niðurstöðu að brotið hefði verið gegn 11. gr. MSE og vísaði til niðurstöðu MDE í máli Evaldsson gegn Svíþjóð því til stuðnings. Þá hefur bæði félagsmálanefnd Evrópu og Alþjóðavinnumálastofnunin litið svo á að greiðsluskylda ófélagsbundinna launamanna geti brotið gegn 11. gr. MSE. Upplýsingar um rétt launamanna og vinnuveitenda til þess að stofna eða gerast aðili að samtökum að eigin vali má finna í 5. kafla Útdráttar úr ákvörðunum og meginreglum nefndar Alþjóðavinnumálastofnunarinnar um félagafrelsi. Þar segir m.a. að launamönnum ætti að vera frjálst að velja það stéttarfélag sem að þeirra mati gætir hagsmuna þeirra best án íhlutunar opinberra yfirvalda. Jafnframt kemur fram að ef lögð yrði skylda á alla launamenn á því sviði sem um ræðir til að greiða framlög til eins landsbundins stéttarfélags, sem heimilt væri að stofna undir atvinnugrein eða svæði, stæðist það ekki þá grundvallarreglu að launamenn skuli eiga rétt á því að skrá sig í samtök að eigin vali. Þar segir enn fremur að með því að veita tilteknum samtökum hagstæðari eða óhagstæðari meðferð en öðrum samtökum kann ríkisstjórn að geta haft áhrif á val launamanna á þeim samtökum sem þeir hyggjast ganga til liðs við. Að auki gæti ríkisstjórn, sem af ásetningi gripi til slíkra aðgerða, gerst brotleg við þá grundvallarreglu, sem sett er fram í samþykkt nr. 87, um að hið opinbera skuli forðast hvers konar inngrip sem eru til þess fallin að takmarka þau réttindi sem kveðið er á um í samþykktinni, og skuli ekki beita landslögum á þann hátt að það leiði til slíkrar skerðingar.

Í gildandi löggjöf er greiðsluskylda utanfélagsmanna einungis til staðar á opinberum vinnumarkaði. Ekki er tilefni til þess að ætla að rekstrargrundvelli stéttarfélaga á opinberum vinnumarkaði verði stefnt í hættu verði greiðsluskylda ófélagsbundinna launamanna afnumin. Eins og fyrr segir er slík skylda ekki á almennum vinnumarkaði, þar sem stéttarfélög standa styrkum fótum og eru mörg þeirra fjölmenn og fjársterk, auk þess sem stéttarfélagsaðildin á almennum vinnumarkaði er engu minni en hjá hinu opinbera, eða u.þ.b. 90%. Verður því ekki séð að greiðsluskylda ófélagsbundinna launamanna sé forsenda þess að stéttarfélög vaxi og dafni. Í frumvarpinu er því lagt til að greiðsluskylda utanfélagsmanna til stéttarfélaga verði afnumin með skýrum hætti á opinberum vinnumarkaði og félagaafrelsi fest í sessi. Verði frumvarpið að lögum yrði skylda atvinnurekenda til að draga iðgjald til stéttarfélags frá launum starfsmanns ekki lengur við lýði, heldur yrði einungis um heimild að ræða kjósi starfsmaður að haga greiðslu sinni til stéttarfélagsins með þeim hætti. Þar sem um er að ræða frádrátt af launum starfsmanns þykir rétt að samþykki hans liggi ávallt fyrir. Frádráttur af launum manna til að greiða félagsgjöld eða aðrar einkaréttarlegar kröfur þekkjast hvergi annars staðar en í greiðslum til stéttarfélaga, en engin knýjandi rök eru fyrir sérstöðu þeirra að þessu leyti. Ekkert er því til fyrirstöðu að stéttarfélög innheimti félagsgjöld sín líkt og öll önnur félög. Þá teljast upplýsingar um stéttarfélagsaðild einstaklings til viðkvæmra persónuupplýsinga skv. a-lið 3. tölul. 3. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, og því er enn ríkari ástæða til þess að afnema skyldu manna til að þola launafrádrátt vegna félagsgjalda. Í núverandi framkvæmd þurfa atvinnurekendur ávallt að fá upplýsingar um stéttarfélagsaðild, enda kveða flestir kjarasamningar á um að atvinnurekanda sé skylt að halda eftir félagsgjaldi launamanns til stéttarfélagsins. Í ljósi þess að tengsl launamanns og stéttarfélags hans eru persónulegs eðlis er að mati frumvarpshöfunda eðlilegt að aðkoma atvinnurekanda að viðskiptasambandi þeirra á milli verði afnumin, nema að hún sé með skýru og ótvíræðu samþykki launamannsins.

Verði frumvarp þetta að lögum yrði almenn löggjöf hér á landi í samræmi við mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar og MSE og myndi það skipa okkur á stall með öðrum vestrænum ríkjum í vernd félagaafrelsis.

10. Skylda atvinnurekanda til greiðslu í sjúkrasjóði stéttarfélaga.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, sbr. 7. gr. laga um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla, er öllum atvinnurekendum skylt að greiða í sjúkrasjóði stéttarfélaga iðgjöld þau sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um hverju sinni og samkvæmt þeim reglum sem kjarasamningar greina. Óþarfi er að skylda atvinnurekendur til greiðslu í fræðslusjóð atvinnulífsins eða orlofssjóði stéttarfélaga með lagasetningu þó að slíka skyldu megi leggja á þá samkvæmt kjarasamningum og er það á forræði samningsaðila að kveða á um skyldur félagsmanna sinna til greiðslu gjalda. Sjúkrasjóðir eru aftur á móti þess eðlis að nauðsynlegt er að tilvist þeirra sé tryggð. Gjaldinu er ætlað að tryggja starfsmenn atvinnurekandans gegn slysum og sjúkdómum. Aftur á móti er hvergi í lögum mælt fyrir um rétt ófélagsbundinna launamanna til greiðslu úr sjúkrasjóðum, jafnvel þó að vinnuveitandinn hafi greitt í sjúkrasjóð stéttarfélags fyrir hans hönd, heldur fer úthlutunin eftir reglugerð hvers sjóðs fyrir sig, en reglur margra sjúkrasjóða kveða á um að einungis félagsmenn stéttarfélagsins geti fengið greitt úr sjóðnum. Af því leiðir að ófélagsbundnir launamenn njóta ekki réttar til greiðslu úr sjúkrasjóði lögum samkvæmt heldur er það háð reglum stéttarfélaga. Í þeim tilvikum getur starfsmaðurinn því verið settur í þá stöðu að vilji hann fá greiðslu úr sjúkrasjóði stéttarfélags vegna slyss eða veikinda þurfi hann að ganga í stéttarfélagið sem um ræðir ellegar verði hann tekjulaus í veikindum sínum. Starfsmaðurinn er því í raun þvingaður til þess að ganga í stéttarfélagið og nýtur því ekki raunverulegs félagaafrelsis. Því er lagt til að afnema skyldu launafólks til að vera tryggt í sjúkrasjóðum stéttarfélaga þar sem raunin er sú að stéttarfélögum er

í sjálfsveld sett hvort þau neita ófélagsbundnum launamönnum um greiðslu úr sjóðunum á grundvelli stéttarfélagsaðildar þeirra.

Að mati frumvarpshöfunda er fyrrgreind lausn farsælasta leiðin að því markmiði frumvarpsins að tryggja öllum launamönnum rétt á sjúkratryggingum, fremur en að skylda stéttarfélög til að taka við greiðslum ófélagsbundinna launamanna. Huga þarf að sjálfstæði stéttarfélaga og ekki er tilefni til lagasetningar sem skyldar þau til umsýslu á fjármunum utanfélagsmanna. Það er á ábyrgð atvinnurekenda að huga að réttindum ófélagsbundinna starfsmanna sinna vegna veikinda, en ekki stéttarfélaga.

Verði frumvarpið að lögum verður launamönnum eingöngu skylt að tryggja sig gegn veikindum eða slysum en er í sjálfsveld sett hvort það er hjá sjúkrasjóðum stéttarfélaga eða tryggingafélögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Mælt er fyrir um að lögin taki til aðila vinnumarkaðarins, þ.e. vinnuveitenda og stéttarfélaga.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um réttinn til þess að stofna og ganga í stéttarfélög. Þá er með skýrum hætti tekið fyrir að atvinnurekandi dragi félagsgjald af launum starfsmanna sinna án þess að skýrt og ótvírætt samþykki þeirra liggi fyrir. Í því felst að ekki er nóg að kveðið sé á um slíkt í kjarasamningi. Með öðrum gjöldum er átt við gjöld sem renna til stéttarfélaga eða annarra einkaaðila, en ekki opinber gjöld.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um bann við mismunum á grundvelli félagsaðildar, hvort sem er við ráðningu, uppsögn, framgang í starfi eða við ákvörðun launa eða annarra kjara, til að mynda á grundvelli forgangsréttarákvæða. Ákvæðið nær til allra tegunda félaga, hvort sem um er að ræða stéttarfélög eða annars konar félög. Félagsaðild á í senn við um þá sem velja sér tiltekið félag og þá sem kjósa að standa utan félaga. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að val manns um aðild að stéttarfélagi geti ekki orðið grundvöllur mismununar af hálfu vinnuveitanda, sbr. þó 7. gr. Takist að leiða líkur að mismunum samkvæmt þessari grein færist sönnunarbyrðin yfir á vinnuveitandann, sem verður þá að sýna fram á að aðrar og lögmætar ástæður hafi legið til grundvallar ákvörðun hans.

Um 4. gr.

Kveðið er á um bótaskyldu atvinnurekanda sem mismunar launamanni á grundvelli félagsaðildar hans, sbr. fyrirmæli 2. og 3. gr.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er lagt bann við útilokunarákvæðum í kjarasamningum, þar á meðal svokölluðum forgangsréttarákvæðum. Í því felst að óheimilt er að skylda atvinnurekanda í kjarasamningum til þess að ráða til starfa félagsmenn tiltekins félags frekar en félagsmenn annarra félaga eða þá sem standa utan félaga. Það sama á við þegar um uppsagnir er að ræða. Jafnframt eru ákvæði kjarasamninga sem mæla fyrir um forgangsréttarákvæði ógild samkvæmt ákvæðinu.

Um 6. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 5. gr. frumvarpsins og mælir fyrir um bann við forgangsréttarákvæðum í félagslögum aðila vinnumarkaðarins.

Um 7. gr.

Í vissum tilvikum geta málefnalegar ástæður verið fyrir hendi sem réttlæta að litið sé til félagsaðildar starfsmanna, svo sem ef yfirlýst markmið vinnuveitandans er að berjast fyrir tiltekinni hugmyndafræði eða stjórnmálalegri, trúarlegri eða menningarlegri afstöðu og félagsaðild starfsmanns samrýmist ekki þeim markmiðum. Stjórnmálaflokkur væri til að mynda heimilt að líta til þess hvort umsækjandi um starf væri félagsmaður í öðrum stjórnmálaflokki. Eins getur starfsemi hagsmunasamtaka verið þess eðlis að málefnalegar ástæður séu fyrir því að líta til félagsaðildar starfsmanna. Því er ekki ástæða til að mæla fyrir um fortakslaust bann við ákvæðum sem heimila að litið sé til félagsaðildar eða skoðana einstaklinga, enda geta málefnalegar ástæður legið að baki í vissum tilvikum.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 9. gr.

Í 1. tölul. er mælt fyrir um breytingu á skyldu atvinnurekanda til greiðslu iðgjalds fyrir hönd starfsmanns. Í lögum um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980, er kveðið á um skyldu atvinnurekanda til að greiða í fræðslusjóði atvinnulífsins, orlofssjóði og sjúkrasjóði samkvæmt reglum kjarasamninga óháð stéttarfélagsaðild starfsmanns. Lagt er til að lagaskyldan nái einungis til greiðslu í sjúkrasjóð þess stéttarfélags sem starfsmaður á aðild að samkvæmt reglum þess félags. Í 2. mgr. er kveðið á um skyldu atvinnurekanda til að tryggja starfsmanni greiðslu dagpeninga og slysabóta neiti stéttarfélag að taka við greiðslum í sjúkrasjóð fyrir hönd starfsmanns eða starfsmaðurinn sjálfur leggst gegn því að greitt verði í sjúkrasjóð stéttarfélags sem hann á ekki aðild að. Hafi ófélagsbundinn launamaður ekki lýst sig mótfallinn greiðslu í sjúkrasjóð þess stéttarfélags er aðild á að kjarasamningnum er atvinnurekanda skylt að greiða í sjóðinn fyrir hans hönd. Í 3. mgr. er fortaklaus skylda atvinnurekanda til innheimtu iðgjalda félagsmanns til stéttarfélags afnumin. Lagt er til að einungis verði um heimild að ræða að fengnu skriflegu samþykki starfsmannsins, enda eru laun starfsmanns eign hans og því óeðlilegt að slíkur frádráttur eigi sér stað að honum forspurðum.

Í 2. tölul. er 6. mgr. 6. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna breytt á þann veg að opinberum starfsmönnum er heimilt að stofna og ganga í þau stéttarfélög sem þeir kjósa. Ákvæðið hefur ekki áhrif á samningsrétt stéttarfélaga samkvæmt lögnum. Þá er lagt til að fella á brott 9. mgr. 6. gr. laganna sem kveður á um að starfsmenn sem eru félagar í SFR – stéttarfélagi í almannabjónustu og gerast starfsmenn sveitarfélaga 1. janúar 2011 á grundvelli breytinga á lögum nr. 59/1992 skuli eiga þess kost að vera áfram í sama stéttarfélagi sem þá fari með samningsumboð fyrir þeirra hönd. Það leiðir af þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpi þessu að málsgreinin verður óþörf, enda hafa umræddir starfsmenn rétt til að velja sér stéttarfélag líkt og aðrir. Í b-lið er kveðið á um skyldu starfsmanna til að greiða iðgjöld til þess stéttarfélags sem þeir tilheyra. Þá felur breytingin jafnframt í sér brottfall greiðsluskyldu ófélagsbundinna til stéttarfélaga.

Í 3. tölul. er kveðið á um það með skýrum hætti hvaða starfsmenn eru bundnir af vinnustöðvun hverju sinni en það eru eingöngu félagsmenn þess stéttarfélags sem boðar vinnustöðvun. Þeim sem standa utan félaga eða eru félagsmenn í öðrum félögum sem hafa ekki boðað til vinnustöðvunar er heimilt að sinna áfram störfum sínum.

Í 4. tölul. er lagt til að 7. gr. laga nr. 19/1979 verði breytt í samræmi við 1. og 2. mgr. 6. gr. laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980.