

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

Flm.: Pétur H. Blöndal, Birgir Ármannsson, Sigurður Kári Kristjánsson.

1. gr.

2. mgr. 7. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Frumvarp þetta var fyrst lagt fram á 126. löggjafarþingi, aftur á 127., 128., 130. þingi og að nýju á síðasta löggjafarþingi og hefur því verið vísað til efnahags- og viðskiptanefndar. Málið hefur ekki hlotið afgreiðslu úr nefnd en á 130. löggjafarþingi samþykkti nefndin að leita eftir lögfræðilegu áliti á efni frumvarpsins utan þings, en vegna umfangs málsins reyndist það ekki unnt fjárhagslega.

Hér á eftir er því haldið fram og færð fyrir því rök að ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga nr. 94/1986 kunnist að brjóta gegn stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands á tvennan hátt:

Það er í andstöðu við 74. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að menn eigi rétt á að taka þátt í félögum, en ekki sé hægt að skylda menn til þátttöku í félögum. Það er enn fremur í andstöðu við 40. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að engan skatt megi á leggja nema með lögum og í andstöðu við 77. gr. sem segir að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Í 2. mgr. 7. gr., sem lagt er til að felld verði brott, segir: „Starfsmaður, sem lög þessi taka til og eigi er innan stéttarfélags samkvæmt lögum þessum, greiði til þess stéttarfélags, sem hann ætti að tilheyra, gjald jafnt því sem honum bæri að greiða væri hann í því, enda fari um laun hans og önnur starfskjör samkvæmt samningum þess samkvæmt nánari ákvörðun fjármálaráðherra eða sveitarstjórnar. Þá ákvörðun skal tilkynna viðkomandi sveitarfélagi.“

Umrædd málsgrein á rætur sínar að rekja til laga nr. 29/1976, um kjarasamninga Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, og laga nr. 62/1985, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Í henni felst í raun dulbúin skylda til aðildar að stéttarfélagi. Það væri mjög óskynsamlegt fyrir starfsmann að njóta ekki allrar þjónustu stéttarfélags með því að gerast félagi, þótt honum væri það þvert um geð, þar sem hann er búinn að greiða fyrir hana. Má þar nefna orlofsheimili sem dæmi. Þannig brýtur þetta ákvæði hugsanlega gegn ákvæði 74. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, um félagafrelsi, sbr. 12. gr. laga nr. 97/1995. Einnig kann þetta ákvæði að brjóta gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar í 65. gr. því að þeir sem ekki vilja gerast félagar í stéttarfélagi eru ekki jafnsettir félagsmönnum þó að þeim sé gert að greiða sama gjald til félagsins.

Ákvæðið kann enn fremur að brjóta gegn ákvæði stjórnarskrárinnar um að skatta skuli leggja á með lögum og að ekki skuli fela stjórnvöldum, hvað þá einkaaðilum, ákvörðun um

hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Félagsfundur í stéttarfélagi getur samþykkt hvaða félagsgjald sem er, án hámarks, það er innheimt af stjórnvöldum með stuðningi í þessum lögum og rennur til aðila sem ekki er opinber aðili. Sá sem á að greiða gjaldið samkvæmt þessum lögum þarf ekki að vera félagsmaður og kemur því ekki að ákvörðun þess en honum ber að greiða það. Gjaldið hefur því öll einkenni skatts.

### **Umsagnir.**

Þegar frumvarpið var fyrst lagt fram var það sent 21 aðila til umsagnar 8. mars 2001. Umsagnir bárust frá níu aðilum og voru þrjú meginþemu í umsögnunum:

*Þema 1:* Bent er á að ef 1. mgr. 7. gr. fellur niður rekist það á ákvæði 1. mgr. 6. gr. um að aðeins eitt stéttarfélag opinberra starfsmanna hafi rétt til samningsgerðar fyrir sömu starfstétt.

Við þessari athugasemd er brugðist í nýjum búningi frumvarpsins sem fellir eingöngu niður 2. mgr. 7. gr. laganna. Það er svo umhugsunarefni að opinberum starfsmönnum er bannað með ákvæðum síðari málslíðar 1. mgr. 7. gr. og með 1. mgr. 6. gr. að stofna ný stéttarfélög og vekur það upp spurningar um frelsi manna til að stofna félög skv. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Líta má á þetta eina löggilta stéttarfélag viðkomandi stéttar sem opinbert stéttarfélag sem nýtur velþóknunar og verndar stjórnvalda. Ekki er tekin afstaða til þessa í þessu frumvarpi.

*Þema 2:* Talið er eðlilegt að þeir sem njóta kjara sem stéttarfélag nær fram beri kostnað af þeirri kjarasamningsgerð hvort sem þeir eru félagar eða ekki. Allt launafólk eigi að standa sameiginlega undir kostnaði við sameiginlega hagsmunagæslu. Samningar stéttarfélaga kveða á um lágmarkskjör sem allir njóta, óháð félagsaðild. Félagsgjaldið sé í raun þjónustugjald fyrir þessa samningsvinnu. Seinna í greinargerðinni verður rætt um þema 2.

*Þema 3:* Dómur Félagsdóms í máli nr. 4/1998 segir að 2. mgr. 7. gr. samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar um félagafrelsi. Um þennan dóm Félagsdóms verður fjallað síðar í greinargerðinni.

### **Umsagnir bárust frá eftirtöldum aðilum:**

*Læknafélag Íslands* mælir gegn samþykkt frumvarpsins og nefnir þema 1 og þema 2.

*Landssamband lögreglumanna og Starfsmannafélag Reykjavíkurborgar* lýsa yfir andstöðu við frumvarpið en vísa til umsagnar BSRB.

*Alþýðusamband Íslands* mælir gegn samþykkt frumvarpsins og nefnir þema 2 og þema 3.

*Félag háskólamenntaðra starfsmanna stjórnarráðsins* nefnir þema 2, lýsir yfir andstöðu við frumvarpið og segir því beint gegn tilvist stéttarfélaga. Varðandi hugsanlega tilvistarkeppu stéttarfélaga virðist félagið telja að enginn eða of fáir mundu vilja vera í stéttarfélagi opinberra starfsmanna nema tilneyddir með lögum.

*BSRB* lýsir eindreginni andstöðu við frumvarpið og nefnir þema 2 og þema 3.

*Fjármálaráðuneytið* nefnir þema 1 og þema 3. Þá nefnir ráðuneytið að stéttarfélög opinberra starfsmanna hafi að ýmsu leyti samið um rýmri rétt en tryggður er með lögum, t.d. orlof sem allir viðkomandi starfsmenn njóti, sem frekari rök fyrir þema 2.

*Fjármálaráðuneytið* lagði fram minnisblað á fundi efnahags- og viðskiptanefndar þar sem það nefnir þema 3 og þema 2. Þá er vísað til þess að greiðsluskyllda ófélagsbundinna þekkist einnig á almennum markaði samkvæmt samningum. Varðandi síðasta atriðið verður að benda á að reginmunur er á samningsbundinni skyldu til greiðslu félagsgjalds og lögbundinni.

*Bandalag háskólamanna* segir að samþykkt þessa frumvarps gangi gegn vilyrði fjármálaráðherra um heildarendurskoðun löggjafarinnar í samráði við stéttarfélög opinberra starfs-

manna. Þá segir að frumvarpið sé samið án samráðs við samtök opinberra starfsmanna og samþykkt þess gangi gegn sjálfum grundvelli samtakanna sem njóti verndar stjórnarskrárinnar.

Þessi síðustu rök eru merkileg í ljósi þess að Alþingi hefur samkvæmt stjórnarskrá eitt heimild til að setja lög og því einnig heimild til að afnema þau sömu lög og þarf ekki að fá leyfi til þess frá öðrum aðilum.

*Lögmannafélag Íslands* segir að ekki verði fram hjá því litið að önnur löggjöf feli að nokkru leyti í sér hvatningu til aðildar að stéttarfélagi. Þá er nefnt að ASÍ hafi eftir stjórnarskrárbreytinguna 1995 gert sérstakt átak til að koma í veg fyrir aðildarskyldu í lögum stéttarféлага sinna og að í mörgum kjarasamningum séu ákvæði um forgang féлага stéttarféлага til vinnu. Deilt hafi verið um hvort slík forgangsréttarákvæði stæðust ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár en á það hafi ekki reynt fyrir Hæstarétti.

Þá segir að ekki verði vikist undan því að fallast á þau sjónarmið flutningsmanns að 7. gr. laga nr. 94/1998 sé barn síns tíma og ekki í samræmi við réttarþróun síðan. Hæpið sé þó að breyta þessu ákvæði einu sér án þess að fram fari endurskoðun á annarri löggjöf.

Um þessar umsagnir er það að segja að allar nema tvær eru frá aðilum sem njóta núverandi kerfis skyldugreiðslu til stéttarféлага. Engin þessara umsagna tók afstöðu til þess hvort hér gæti verið um skattlagningu að ræða.

Frumvarpið var sent að nýju til umsagnar á 128. löggjafarþingi 21. febrúar 2003 og vísuðu aðilar almennt til fyrri umsagna sinna. Málið var ekki sent til umsagnar á 130. og 131. löggjafarþingi.

#### **Dómur Félagsdóms nr. 4/1998.**

Samkvæmt 1. másl. 61. gr. stjórnarskrárinnar skulu dómendur í embættisverkum sínum einungis fara eftir lögnum. Sama hugsun er áréttuð í 1. mgr. 24. gr. laga um dómstóla, nr. 15/1998, en þar segir: „Dómarar eru sjálfstæðir í dómstörfum og leysa þau af hendi á eigin ábyrgð. Við úrlausn máls fara þeir eingöngu eftir lögum og lúta þar aldrei boðvaldi annarra.“ Því er enginn dómstóll, sem er sérstakur stjórnlagadómstóll samkvæmt stjórnarskrá, sem kannar valdheimildir löggjafarvaldsins, Alþingis, og það hvort ákvæði laga frá Alþingi stangast á við stjórnarskrána og séu því ógild, af því að alþingismenn sverja eið að stjórnarskránni. Rök eru fyrir því að Hæstiréttur einn ætti að geta tekið að sér þetta hlutverk:

Hvergi er minnst beint á Hæstarétt í stjórnarskránni en í 59. gr. segir: „Skipun dómsvaldsins verður eigi ákveðin nema með lögum.“ Í 1. gr. laga um dómstóla, nr. 15/1998, segir: „Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins.“ Í 3. gr. sömu laga segir: „Aðrir dómstólar eru Félagsdómur og Landsdómur. Um þá sérdómstóla gilda ákvæði í öðrum lögum.“ Hæstiréttur ætti því einn dómstóla að geta tekið að sér hlutverk stjórnlagadómstóls. Má færa fyrir því eftirfarandi rök:

Félagsdómur komst að þeirri niðurstöðu í máli nr. 4/1998 að 2. mgr. 7. gr. samrýmdist ákvæðum stjórnarskrárinnar um félagafrelsi. Gefum okkur að opinber starfsmaður, sem ekki er félagi í stéttarfélagi en sætir afdrætti greiðslu til stéttarfélags af launum, fari í einkamál við launagreiðanda sinn og krefjist endurheimtu á þessari eign sinni. Slíkt mál heyrir ekki undir Félagsdóm skv. 44. gr. laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur. Gefum okkur enn fremur að það mál færi til Hæstaréttar og hann kæmist að öndverðri niðurstöðu, þ.e. að 2. mgr. 7. gr. samrýmist ekki ákvæðum stjórnarskrárinnar um félagafrelsi. Þá hlyti niðurstaða Hæstaréttar að gilda þar sem Hæstiréttur er æðstur dómstóla. Þess vegna ætti enginn dómstóll

annar en Hæstiréttur að geta tekið að sér það hlutverk að úrskurða ákvæði laga frá Alþingi ógild þar sem þau rekist á ákvæði stjórnarskrár.

Það er svo spurning hvort Hæstiréttur ætti ekki að setja sér þá vinnureglu að úrskurða fullskipaður þegar hann tekur að sér hlutverk stjórnlagadómstóls og að aðrir dómstólar vísi slíkum málum ávallt beint til Hæstaréttar.

Samkvæmt 24. gr. fyrrgreindra laga um dómstóla, nr. 15/1998, skulu dómara fara einöngu eftir lögum. Þetta ákvæði er reyndar í IV. kafla, um réttindi og skyldur dómara, en sá kafla tekur jafnt til dómara við Hæstarétt og héraðsdómara. Ekki er til sambærilegt ákvæði um dómara Félagsdóms. Með hliðsjón af 61. gr. stjórnarskrár má þó álykta að það sama gildi um þá, þ.e. að við úrlausn máls fara þeir einöngu eftir lögum. Þess vegna hlaut Félagsdómur að taka mið af gildandi lögum við úrskurð sinn. Það er hins vegar merkilegt og má setja við það spurningarmerki að Félagsdómur hafi talið sig þess umkominn að kveða á um hvort tiltekin lög frá Alþingi samrýmdust stjórnarskránni eður ei.

Notkun þessa dóms sem rök fyrir því að 2. mgr. 7. gr. samrýmist stjórnarskránni hefur því að mati flutningsmanna ekkert gildi á meðan Hæstiréttur, sem æðstur dómstóla, hefur ekki tekið afstöðu til málsins.

### **Félagsgjald sem þjónustugjald.**

Skilyrði þess að skylda starfsmann til að greiða gjald til stéttarfélags án þess að skylda hann formlega til þátttöku er að um laun hans og önnur starfskjör fari samkvæmt samningum viðkomandi stéttarfélags. Eini ágóði starfsmanns af því að greiða gjald til stéttarfélags sem hann er ekki félagi í er að hann nýtur þeirra kjarasamninga sem félagið hefur gert. Þar sem starfsmaðurinn er ekki félagi í stéttarfélaginu nýtur hann ekki annarrar þjónustu félagsins, svo sem orlofsheimila, þótt hann greiði gjald til félagsins jafnhátt félagsgjaldi.

Félagsgjaldið og þar með skyldugjald þeirra sem ekki eru félagar er yfirleitt prósentu af launum, 1% eða 1,5% samkvæmt ákvörðun félagsfundar í viðkomandi stéttarfélagi, og er það dregið af launum án sérstakrar heimildar starfsmannsins. Þeir greiða mest sem hæst hafa launin þó að þeir þurfi yfirleitt sjálfir að semja um þau laun. Það eru engin rök fyrir því að tvöfalt dýrara sé fyrir stéttarfélag að semja um launataxta með 300 þús. kr. mánaðarlaunum en launataxta með 150 þús. kr. mánaðarlaunum. Sú meginregla gildir um þjónustugjöld að fjárhæð þeirra tekur mið af kostnaði við að veita þjónustuna. Félagsgjöld einstaklings eru ekki ákveðin á grundvelli kostnaðar við þá meintu þjónustu sem hann fær heldur eru tiltekið hlutfall af launum hans. Fjárhæð gjaldsins stendur því í engum tengslum við þjónustuna vegna samningsgerðar sem hann nýtur. Félagsgjaldið skv. 2. mgr 7. gr. getur því ekki allt verið þjónustugjald. Hluti þess er annað en þjónustugjald og sá hluti verður að fullnægja kröfum stjórnarskrár um skatta, þ.e. fjárhæð þess hluta verður að vera ákveðin í lögum og það þarf að renna til opinberra aðila, ríkis eða sveitarfélaga. Svo er ekki með félagsgjaldið sem opinberum starfsmanni er gert að greiða til stéttarfélags án þess að vera félagsmaður.

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að aðalefni kjarasamninga opinberra starfsmanna er laun þeirra. Um réttindi þeirra og skyldur, svo sem rétt til orlofs og launa í veikindaforföllum, er að öðru leyti kveðið á í sérlögum sem taka að sjálfsögðu til allra opinberra starfsmanna, hvort sem þeir standa innan eða utan stéttarfélaga. Enn fremur má benda á að með þeirri stefnu að heimila forstöðumönnum ríkisstofnana að gera persónulega samninga við starfsmenn um launakjör njóti starfsmaður utan stéttarfélags ekki þjónustu stéttarfélagsins nema í samningum um lágmarkslaun. Sjálfur þarf hann að semja um hærri laun.

Þessi rök leiða til þeirrar niðurstöðu að lögbvinguð greiðsla opinbers starfsmanns til stéttarfélags sem hann er ekki félagi í er ekki þjónustugjald og hlýtur því að vera skattur.

Þá er athyglisvert að lögin kveða ekki á um hámark þess sem félagsgjaldið má vera, t.d. sem hlutfall af launum. Ef félagsfundur í litlu stéttarfélagi ákvæði að félagsgjald þyrfti og ætti að vera t.d. 100% af launum yrði launaskrifstofa ríkisins að innheimta það gjald samkvæmt þessari grein og greiða til stéttarfélagsins. Sá sem ekki væri félagi í stéttarfélaginu hefði ekkert um þá ákvörðun að segja en þyrfti að greiða gjaldið. Félagsgjaldið er enda misjafnt eftir stéttarfélögum.

### **Hvað er skattur?**

Hugtakið skattur er jafnan skilgreint sem lögbvinguð greiðsla á gjaldi til opinberra aðila án þess að á móti komi sérgreint endurgjald. Andstætt skatti eru þjónustugjöld lögbvinguð gjöld sem greidd eru fyrir tiltekna veitta þjónustu hvort sem skylda er að neyta hennar eða ekki. Stundum blandast skattlagning og þjónustugjald saman, þ.e. þegar gjaldtakan er hærri en kostnaður við veitta þjónustu. Í slíkum tilvikum þarf lagaheimild til heimtu þjónustugjalda til að fullnægja þeim kröfum sem stjórnarskrá gerir til skattlagningarheimilda.

Hvorki liggur fyrir nánari skilgreining á hugtakinu skattur né hugtakinu opinber aðili. Með opinberum aðila er þó oftast átt við ríkissjóð og sveitarfélagasjóði, þ.e. stjórnsýsluaðila, og enga aðra. Þess vegna fær ekki staðist að skylda einstakling með lögum til að greiða gjald til stéttarfélags sem hann er ekki félagi í. Ekki verður með neinu móti séð að stéttarfélag sem frjálst félag geti verið opinber aðili.

77. gr. stjórnarskrárinnar hljóðar svo:

„Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.“

Hér er sérstaklega kveðið á um réttarvernd borgaranna gagnvart álagningu skatta. Ekki má framselja vald til ákvörðunar skatta til stjórnvalda og álagning skatta skal vera samkvæmt lögum. Hvorugt er til staðar varðandi það gjald sem fjallað er um í þessu frumvarpi. Upphæð þess er ákveðin á félagsfundi og álagningin er ekki samkvæmt lögum.

Í því ákvæði sem hér er lagt til að fellt verði brott er skattlagningarvaldið framselt til stéttarfélags sem getur breytt gjaldi sem starfsmanni er skylt að inna af hendi fyrirvaralaust án þess að hann fái rönd við reist eða haft nokkur áhrif á þá ákvörðun þar sem hann er ekki í stéttarfélaginu. Þar sem ákvæðið um bann við framsali skattlagningarvalds kom ekki inn í stjórnarskrána fyrr en árið 1995 virðist hafa láðst að laga lögin um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, að því. Frumvarpinu er ætlað að lagfæra þessa annmarka á löggjöf-inni svo að hún samræmist stjórnarskránni. Því er lagt til að ákvæðið verði fellt brott úr lög-unum.

### **Önnur dæmi.**

Mörg dæmi eru um greiðsluskyldu einstaklinga og fyrirtækja til félaga, samtaka eða sjóða. Flest dæmanna eru leyst þannig að ríkið sér um innheimtu gjaldsins en Alþingi veitir síðan aftur fé á fjárlögum til viðkomandi móttakanda greiðslu. En þá hefur Alþingi líka í hendi sér að breyta fjárveitingunni, t.d. til lækkunar. Eftirfarandi gjöld sem ekki fara í gegnum fjárlög vekja upp spurningar um framsal skattlagningarvalds og þyrftu að skoðast sem slík:

*Búnaðargjald* samkvæmt lögum nr. 84/1997 er lagt á alla bændur og rennur m.a. til Bændasamtaka Íslands. Með sömu rökum og talin voru upp hér að framan getur ekki nema hluti búnaðargjalds verið þjónustugjald. Búnaðargjald fer í gegnum fjárlög.

*Sóknargjald* samkvæmt lögum nr. 91/1987 er nefnskattur sem hækkar eins og laun og rennur til trúfélags viðkomandi en ella til Háskóla Íslands ef viðkomandi er ekki í neinu trúfélagi. Ekki verður séð að sá trúlausí fái neina sérstaka þjónustu frá Háskólanum umfram aðra menn. Sóknargjöld fara í gegnum fjárlög.

*Stefgjald*. Í höfundalögum, nr. 73/1972, er kveðið á um álagningu vörugjalds á m.a. myndbands- og segulbandstæki, sem og spólur í slík tæki. Þessi vörugjöld renna til samtaka höfundarréttarféлага, aðallega listamanna. Hér er um að ræða markaða skattheimtu þar sem rétt-hafi teknanna getur ekki talist vera opinber aðili í hefðbundnum skilningi. Athyglisvert er að þessi skattur rennur ekki til höfunda forrita eða ljósmynda sem oft eru þó geymd á slíkum miðlum. Stefgjald fer ekki í gegnum fjárlög.

*Afnotagjald til RÚV*. Samkvæmt lögum nr. 122/2000 bera eigendur viðtækja ábyrgð á greiðslu útvarpsgjalda af þeim til Ríkisútvarpsins. Útvarpsgjaldið er varla þjónustugjald þar sem einstaklingur þarf að greiða gjaldið jafnvel þó að hann vilji alls ekki horfa á Ríkis-sjónvarpið heldur t.d. á Skjá einn sem er ókeypis. Afnotagjaldið til RÚV fer ekki í gegnum fjárlög.

*Iðnaðarmálagjald*. Samkvæmt lögum nr. 134/1993 skal leggja iðnaðarmálagjald, 0,08% af veltu, á öll iðnfyrirtæki og rennur gjaldið til Samtaka iðnaðarins. Um þetta gjald gilda að mörgu leyti sömu rök og færð hafa verið gegn skyldugreiðslu til stéttarféлага hér að framan. Iðnaðarmálagjald fer í gegnum fjárlög.

Iðgjald til lífeyrissjóðs, sbr. lög nr. 129/1997, er sömuleiðis ekki hreint þjónustugjald þar sem einhleypum barnlausum karlmanni er gert að greiða of hátt iðgjald sem að hluta til stendur undir barna- og makalífeyri annarra einstaklinga og dýrari ellilífeyri kvenna. Hér er því að hluta til um skattlagningu að ræða sem ekki hlítir ákvæðum stjórnarskrár því viðtakandi er ekki opinber aðili, ákvörðun greiðslunnar er ekki samkvæmt lögum og álagningin er ekki samkvæmt lögum. Iðgjald til lífeyrissjóðs fer ekki í gegnum fjárlög.

*Fiskræktarsjóður*. Í lögum um lax- og silungsveiði, nr. 76/1970, er ákvæði um að greitt sé af 3% af óskírur tekjum vatnsaflsstöðva í landinu, sem selja orku til almennings eða stórnotenda, til Fiskræktarsjóðs sem ætlaður er til stuðnings fiskrækt og fiskeldi í landinu. Hér gildir að viðtakandinn er ekki opinber aðili. Samkvæmt lögnum skal ráðherra setja í reglugerð nánari ákvæði um gjaldskyldu, innheimtu, útreikning, gjalddaga, lögvernd, álagningu gjalda samkvæmt áætlun og annað sem lýtur að framkvæmd á innheimtu gjaldanna. Virðist sú lagasetning ganga þvert á ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar um að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Þetta gjald vatnsaflsstöðva til fiskræktarsjóðs fer í gegnum fjárlög.

Árið 1992 skrifaði Elín Blöndal kandiðatsritgerð til embættisprófs í lögfræði við lagadeild Háskóla Íslands sem fjallar um neikvætt félagafrelsi. Í ritgerðinni kemur fram að nokkur dæmi séu um skyldu til að vera í félagi í íslenskri löggjöf og henni megi skipta í tvennt, beina félagaskyldu og óbeina félagaskyldu.

Bein félagaskylda leiðir til skyldu einstaklings að lögum til að vera í ákveðnum félagsamtökum og er viðkomandi þá fullgildur félagi með þeim réttindum og skyldum sem af því leiðir. Sem dæmi um beina félagaskyldu má nefna skyldu lögmanna til að vera félagar í Lögmannafélagi Íslands. Í því sambandi má nefna að menn eru ekki skyldugir að neinu leyti til að sækja um lögmannsréttindi. Menn velja að sækja um þessi starfsréttindi og því fylgir um

leið umsókn um aðild að Lögmannafélaginu sem rökstyðja má með hlutdeild og hlutverki lög-  
manna í dómskerfinu.

Þá má einnig nefna sem dæmi skyldu húseigenda til að eiga aðild að húsfélagi skv. 13. gr.  
laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús. Þessi skylda fylgir því að eiga hlut í fjöleignarhúsi.

Óbein félagaskylda felur það í sér að viðkomandi verður ekki sjálfkrafa meðlimur viðkom-  
andi félags heldur leggur viðkomandi lagaákvæði á ófélagsbundinn einstakling skyldur  
og/eða veitir honum réttindi sem fullgildir félagar njóta. Þá getur óbein félagaskylda falið í  
sér að einstaklingum sé með lögum gert ókleift að standa utan ákveðinna félaga vilji þeir  
njóta ákveðinna réttinda.

Fram kemur í ritgerð Elínar Blöndal að 7. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opin-  
berra starfsmanna, feli í sér óbeina félagsskyldu. Stéttarfélög opinberra starfsmanna semja  
um lágmarkskjör fyrir alla opinbera starfsmenn án tillits til félagsaðildar. Það að ófélags-  
bundnir starfsmenn verði einnig að greiða gjald í félögin er rökstutt með því að um sé að  
ræða gjald til félagsins fyrir samningsvinnuna sem hinir ófélagsbundnu njóti á sama hátt og  
skráðir félagar.

Því hefur verið haldið fram að samningsgjaldið sé ekki félagsgjald, enda veiti það hvorki  
réttindi né skyldur í viðkomandi stéttarfélagi umfram fyrrgreind afnot af kjarasamningi þess.  
Gjaldið feli því ekki í sér þvingaða félagsaðild. Hins vegar má benda á, gagnstæðri niður-  
stöðu til stuðnings, að slík gjaldtaka hlýtur að fela í sér a.m.k. óbeina félaganauðung þar sem  
einstaklingar hljóta, af tveimur kostum, fremur að kjósa að gerast félagar, verði þeir á annað  
borð að greiða félagsgjaldið, þar sem þeir öðlast þá a.m.k. önnur þau réttindi sem stéttar-  
félagsaðild veitir. Hér er heldur ekki um að ræða að launamenn geti án sérstakra kvaða valið  
hvort þeir vilji hafa eitthvað saman við viðkomandi stéttarfélag að selda eða ekki heldur er  
beinlínis lögbundið að svo skuli vera. Það hvort einstaklingar eru formlegir félagar eða ekki  
hlýtur að teljast aukaatriði samkvæmt því.

Í ritgerð sinni segir Elín Blöndal loks að 7. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfs-  
manna samrýmist ekki ákvæði 2. gr. ILO 87 sem hafi verið túlkað þannig að þvingun að  
lögum til að greiða til ákveðins stéttarfélags, án tillits til þess hvort viðkomandi einstaklingur  
sé meðlimur félagsins (agency shop), sé brot á ákvæðinu.