Mánudaginn 11. apríl 1988.

Nr. 5/1988. **Hið íslenska kennarafélag**
(Viðar Már Matthíasson hrl.)
gegn
fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs
(Haraldur Jóhannessen hdl.).

Verkfall. Ólögmæt vinnstöðvun. Kennarar.

Dómur Félagsdóms.

Mál þetta dæma Garðar Gíslason, Björn Helgason, Jónas Gústavsson, Ragnar H. Hall og Tryggvi Gunnarsson.

Málið, sem tekið var til dóms 8. þ.m., er höfðað fyrir Félagsdómi með stefnu birtri 5. þ.m.

Stefnandi er Hið íslenska kennarafélag, Lágmúla 7, Reykjavík.

Stefndi er fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, Arnarhvoli, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þessar:

1. Að viðurkennt verði með dómi Félagsdóms, að niðurstaða leynilegrar allsherjaratkvæðagreiðslu félaga í Hinu íslenska kennarafélagi, sem starfa hjá ríkinu, er fram fór dagana 18. og 21. mars 1988, sé lögmætur grundvöllur verkfallsboðunar félagsins þann 28. sama mánaðar.
2. Að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda málskostnað samkvæmt ákvörðun dómsins, og að við málskostnaðarákvörðun verði tekið tillit til skyldu til greiðslu söluskatts á lögfræðiþjónustu.

Dómkröfur stefnda eru þessar:

1. Að viðurkennt verði með dómi, að ólögmætt sé boðað verkfall félagsmanna Hins íslenska kennarafélags í þjónustu ríkisins, sem boðað var með bréfum til fjármálaráðherra, dags. 28. mars 1988 og 29. mars 1988, og hefjast skal hinn 13. apríl 1988.
2. Að sóknarðili verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað að mati Félagsdóms.

I.

Stefnandi kveður málavexti vera þá, að eftir langvarandi tilraunir hans til að ná kjarasamningum við stefnda hafi reynst árangurslausar, hafi þann 4. mars 1988 verið ákveðið á fundi fulltrúaráðs

stefnanda með 14 atkvæðum gegn 4 að efna til allsherjaratkvæðagreiðslu meðal félagsmanna hans um boðun verkfalls. Skylda til slíks sé í 15. gr. laga nr. 94/1986 og einnig í 27. gr. félagslaga stefnanda, og skuli atkvæðagreiðslan vera leynileg. Kjörgögn hafi verið send trúnaðarmönnum með bréfi, dags. 10. mars 1988, og skyldi atkvæðagreiðslan fara fram dagana 18. og 21. mars 1988.

Sú spurning, sem svara hafi átt, hafi verið orðuð svo á atkvæðaseðlunum:

„Ert þú samþykk(ur) því, að HÍK boði til verkfalls, er hefjist 13. apríl 1988, til að fylgja eftir fyrirliggjandi kröfum félagsins?

Já

Nei."

Talningu í atkvæðagreiðslu HÍK um boðun verkfalls 13. apríl 1988 lauk 28. mars 1988.

Niðurstöður voru eftirfarandi:

Á kjörskrá voru	1157
Atkvæði, sem bárust, voru	986 (85,22%)
Já sögðu	464 (47,06%)
Nei sögðu	462 (46,86%)
Auðir seðlar voru	60 (6,08%)

Kjörstjórn HÍK.
Reykjavík, 28. mars 1988.
Guðríður Þorsteinsd. (sign)
Einar Magnússon (sign)
Elías Ólafsson (sign)."

Þegar þessi niðurstaða hafi legið fyrir, hafi verið haldinn fundur samdægurs í fulltrúaráði félagsins ásamt samninganefnd þess, og hafi niðurstaða þess fundar verið sú, að stjórn félagsins hafi verið falið að tilkynna viðeigandi aðilum um boðun verkfalls.

Með boðsendum bréfum, dagsettum þann dag og mótteknum af fulltrúa fjármálaráðherra kl. 21.40 og embætti ríkissáttasemjara kl. 22.00, hafi verkfall verið boðað í samræmi við 16. gr. l. 94/1986. Við móttöku bréfs þess, er sent var fjármálaráðherra, hafi fulltrúi hans ritað eftirfarandi á bréfið:

„Móttekið kl. 21.40 28.3.1988.

Ég vek athygli á, að meiri hluti þeirra, sem þátt tóku í atkvæðagreiðslunni, samþykkir ekki verkfallsboðun, og áskil fjármálaráðu-

neytinu rétt til að taka síðar afstöðu til þess, hvort verkfall sé löglega boðað.

Indriði H. Þorláksson."

Stefnandi kveður ágreiningsefni málsaðila vera tvíþætt, þ.e. hvort meiri hluti hafi samþykkt verkfallsboðunina og hvort atkvæðagreiðslan hafi verið leynileg eða ekki.

Stefnandi telur, að ákvörðun um verkfall hafi verið tekin með lögmætum hætti og af þeim fjölda, sem áskilinn er. Stefnandi telur, að þegar meta skal þátttöku í atkvæðagreiðslu, beri að telja alla, sem skila atkvæðaseðli, en þegar metið sé, hvort meiri hluti sé samþykkur, beri einungis að telja svonefnd virk atkvæði, þ.e. atkvæði, sem fela í sér afstöðu, enda myndi gagnstæð túlkun fela í sér, að auðir og ógildir atkvæðaseðlar hefðu sömu áhrif og þau atkvæði, sem greidd eru gegn boðun verkfalls. Slíka niðurstöðu telur stefnandi ótæka, enda sé þá enginn munur á auðum og ógildum seðlum annars vegar og „nei"-atkvæðum hins vegar, þar sem þó er beinlínis tekin afstaða.

Stefnandi styður kröfur sínar við þau lagarök, að ákvörðun um verkfall félagsins sé tekin í samræmi við 15. gr. l. 94/1986 og verkfallið boðað í samræmi við 16. gr. sömu laga. Sé því verkfallið lögmætt, en þar sem stefndi hafi ekki viljað falla frá fyrirvara sínum, hafi málshöfðun verið óhjákvæmileg.

Stefnandi bendir á, að þegar orðalag 15. gr. laganna sé skoðað, sé ljóst og óumdeilt, að þeir, sem skili auðu, „taki þátt" í atkvæðagreiðslunni. En þegar finna skuli, hvað sé „meiri hluti", þá beri ekki að telja þessa auðu seðla. Rökin séu þau, að meginreglan sé sú, að félögin hafi verkfallsheimild, og þessa heimild megi ekki takmarka á annan hátt en með skýrum og afdráttarlausum orðum, og slíkar takmarkanir á meginreglu lúti þröngri lögskýringu. Þegar litið sé til þeirra hagsmuna, sem 15. gr. laganna sé ætlað að vernda, sé ljóst, að það séu ekki hagsmunir ríkisins, heldur almannahagsmunir. Þegar slík atkvæðagreiðsla fari fram, sé mikið um, að menn skili auðu, og sé það t.d. algengt meðal þeirra félagsmanna, sem falli undir 19. gr. laganna.

Stefnandi bendir einnig á forvera 15. gr. laganna, en það sé 24. gr. laga nr. 29/1976. Auðir seðlar í atkvæðagreiðslu samkvæmt þeim lögum hafi hvorki verið taldir með né á móti sáttatillögunni. Skýra verði 15. gr. í samræmi við forsögu hennar, tilgang hennar

og markmið, og þegar þessi lögskýringarsjónarmið séu höfð í huga, þá verði niðurstaðan sú, að eðlileg regla sé, þegar meta skal þátttöku í atkvæðagreiðslu, að allir atkvæðaseðlar skuli taldir, og þar með auðir seðlar, en þegar meta skal niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar, þá skuli auðir seðlar ekki taldir með.

Um síðari málsástæðu stefnda, að atkvæðagreiðslan hafi ekki verið leynileg, segir stefnandi, að hún sé vanreifuð og henni sé eindregið mótmælt sem ósannaðri. Atkvæðagreiðslan hafi verið leynileg, eins og skjöl málsins sýni, og henni megi í öllum verulegum atriðum líkja við utankjörfundaratkvæðagreiðslu.

II.

Stefndi kveður málavexti óumdeilda og vísar til málavaxtalýsingar stefnanda og framlagðra málskjala.

Stefndi kveður málsástæður sínar og lagarök vera þessi:

1. Verkfallsboðun HÍK var ekki samþykkt með þeim hætti, sem lög áskilja. Samkvæmt 15. gr. laga nr. 94/1986 er það skilyrði fyrir lögmæti verkfallsboðunar, að meiri hluti þeirra, sem þátt taka í atkvæðagreiðslu, samþykki verkfallsboðun. Það skilyrði er hér ekki uppfyllt.
2. Annmarki var á framkvæmd almennrar atkvæðagreiðslu um verkfallsboðun, sem fram fór meðal félagsmanna HÍK dagana 18. og 21. mars. Hann fólst í því, að atkvæðagreiðslan var ekki leynileg þrátt fyrir skýr fyrirmæli í þá veru í 15. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamning opinberra starfsmanna.

Í 2. ml. 15. gr. laga 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna felist tvö skilyrði fyrir lögmæti verkfalls, og lúti þau bæði að því að tryggja, að atbeina ákveðins fjölda félagsmanna þurfi til, svo að verkfalli viðkomandi stéttarfélags verði hrundið í framkvæmd.

Hér komi til skoðunar skýrsla kjörstjórnar HÍK um talningu í atkvæðagreiðslu um verkfallsboðunina. Samkvæmt henni sé ljóst, að fyrra skilyrðinu sé fullnægt. Samtals hafi 1157 verið á kjörskrá. Í atkvæðagreiðslunni hafi tekið þátt 986 félagsmenn HÍK eða 85,22%.

Um síðara skilyrði lagaákvæðisins gildi hið gagnstæða. Í skýrslunni komi fram, að 464 hafi sagt já eða 47,06% þátttakenda í atkvæðagreiðslunni. Nei sögðu 462 eða 46,86%. Auðir seðlar voru 60 eða 6,08%.

Lagaákvæðið beri að skýra eftir ótvíræðum orðum sínum. Boðun

verkfalls sé því aðeins lögmæt, að „meiri hluti þeirra, sem hafa tekið þátt í atkvæðagreiðslunni samþykki hana". Samkvæmt ofangreindum kosningaúrslitum sé ljóst, að meiri hluta skorti fyrir samþykki verkfallsboðunar. Hún hafi því verið felld.

Stefnandi haldi því fram, að líta beri fram hjá hinum auðu atkvæðum. Með því að gera það sé skilyrðinu fullnægt, þ.e., að meiri hluti hafi samþykkt verkfallsboðun.

Á þetta verði með engu móti fallist. Í þessum sjónarmiðum stefnanda felist í raun, að túlka beri lagaákvæðið andstætt skýru orðalagi þess.

Vafalaust sé, að sá, sem skilar inn atkvæðaseðli, taki þátt í atkvæðagreiðslu. Gildi þá einu, hvernig hann hefur nýtt atkvæði sitt. Almenn orðanotkun og málhefð sé sú, að þátttaka í skriflegri atkvæðagreiðslu teljist það að skila atkvæði, óháð því, hvort það er með eða móti, autt eða ógilt.

Stefnandi telji að þegar meta skuli þátttöku í atkvæðagreiðslu, beri að telja alla, sem skila atkvæðaseðli. Þessi skoðun sé í samræmi við skilning stefnda. Fjöldi greiddra atkvæða falli saman við fjölda þeirra, sem þátt taka í atkvæðagreiðslu.

Þegar virt sé, hverjir „taki þátt í atkvæðagreiðslu", beri að sjálfsögðu að túlka það með sama hætti, annars vegar varðandi heildarþátttöku í atkvæðagreiðslunni og hins vegar, þegar virt sé, hverjir samþykkja verkfallsboðun. Eitt og sama lagahugtakið verði ekki túlkað sitt með hvoru móti, eins og stefnandi haldi fram.

Í því sambandi sé ástæða til að vekja sérstaka athygli á skýrslu kjörstjórnar. Þar segi, að 986 atkvæði hafi borist kjörstjórn. Kjörstjórnin flokki þessi 986 atkvæði, sem greidd voru, í þá, sem sögðu já, þá, sem sögðu nei, og þá, sem skiluðu auðu. Hún dragi þá réttu niðurstöðu, að 47,06% hafi sagt já og þar með samþykkt verkfall. Ekki fari á milli mála, að þessi hundraðshluti sé reiknaður af tölunni 986, þ.e. fjölda þeirra, sem tóku þátt í atkvæðagreiðslunni. Niðurstaða kjörstjórnar sé augljós og auðskilin. 464 af þeim 986, sem tóku þátt í atkvæðagreiðslu, hafi samþykkt verkfallsboðun. Til þess að gera verkfallsboðun lögmæta hefðu minnst 494 af 986 þurft að samþykkja hana. Ekki hefði nægt, að 493, þ.e. helmingur, hefði sagt já.

Framsetning kjörstjórnar sé í samræmi við almennar venjur í þessu efni. Niðurstaðan sé skýr og sé í samræmi við þann skilning, sem stefndi hafi á umræddu lagaákvæði.

Stefndi bendir á, að tilgangur 15. gr. laganna sé, að ákvörðun um verkfallsboðun verði ekki tekin af litlum hluta félagsmanna stéttarfélagsins. Eins og ótvírætt orðalag lagaákvæðisins bendi til, hafi ætlun löggjafans verið, að ákvörðun þessi væri aldrei tekin af minna en fjórðungi félagsmanna. Ákvörðunin sé talin það alvarleg og þýðingarmikil, að slíkur meiri hluti sé nauðsynlegur, til þess að vilji félagsmanna komi afdráttarlaust í ljós. Þeir, sem skili auðu, séu ekki að samþykkja verkfallsboðunina, en þeir hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslunni, og þess vegna beri að telja atkvæði þeirra með.

Stefndi kveður 15. gr. laga nr. 94/1986 mæla fyrir um leynilega kosningu. Í sóknargögnum sé stuttlega lýst, hverja meðhöndlun atkvæðaseðlar hlutu, frá því að þeir voru sendir út, þar til þeim var skilað aftur. Framkvæmd atkvæðagreiðslunnar hafi ekki verið með þeim hætti, að kosning teljist uppfylla þau lagafyrirmæli að vera leynileg. Um framkvæmd kosninga að þessu leyti vísi stefndi til laga nr. 52/1959 með síðari breytingum.

Slíkur annmarki sé á framkvæmd margnefndrar atkvæðagreiðslu, að það valdi því, að verkfallsboðun stefnanda teljist ólögmæt.

Stefndi leggur áherslu á það, að því sé ekki haldið fram, að í atkvæðagreiðslunni hafi kjörseðlar í raun verið sýnilegir öllum eða að þrýstingi hafi verið beitt, heldur hinu, að þetta fyrirkomulag hafi boðið upp á slíkt. Í leynilegri kosningu sé þess gætt, að kjósendur geti ekki sýnt öðrum, hvernig þeir greiði atkvæði, og allur þrýstingur sé útilokaður. Þess vegna séu settar upp kjördeildir, og þá verði atkvæðagreiðslan leynileg.

III.

Mál þetta sætir úrlausn Félagsdóms samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

Úrslit málsins ráðast af skýringu á 15. gr. nefndra laga, en hún er svohljóðandi:

„Boðun verkfalls er því aðeins lögmæt, að ákvörðun um hana hafi verið tekin í almennri leynilegri allsherjaratkvæðagreiðslu í hverju stéttarfélagi, sem er samningsaðili. Til að samþykkja verkfallsboðun þarf a.m.k. helmingur þeirra félagsmanna, sem starfa hjá þeim, sem verkfallið beinist gegn, að hafa tekið þátt í atkvæðagreiðslunni og meiri hluti þeirra samþykkt hana.“

Hvorki er um það deilt í málinu, að þátttaka í atkvæðagreiðslu

félagsmanna stefnanda um verkfallsboðun, sem fram fór dagana 18. og 21. mars 1988, fullnægi skilyrðum greinarinnar um lágmarksþátttöku né hvernig atkvæði féllu í þeirri atkvæðagreiðslu. Ágreiningsefnin varða hins vegar framkvæmd atkvæðagreiðslunnar sjálfrar og þýðingu þeirra úrslita, sem þar fengust, þ.e. hvort auðir seðlar skuli taldir með, þegar niðurstaða atkvæðagreiðslunnar er metin.

Með ákvæði 15. gr. laga nr. 94/1986 hefur löggjafinn sett ströng skilyrði fyrir verkfallsboðun þeirra stéttarfélaga, sem lögin taka til. Í ljósi þessara ströngu skilyrða og orðalags lagaákvæðisins er óhjákvæmilegt að skýra greinina á þá leið, að til boðunar verkfalls verði meiri hluti þeirra, sem greitt hafa atkvæði í slíkri atkvæðagreiðslu, að hafa á ótvíræðan hátt lýst vilja sínum til að fara í verkfall. Hefði ætlun löggjafans verið sú, að afl atkvæða réði úrslitum í slíkri atkvæðagreiðslu, að skilyrði um kosningaþátttöku uppfylltu, hefði legið beint við að orða lagatextann með þeim hætti. Ákvæði greinarinnar um samþykki meiri hluta þátttakenda til verkfallsboðunar áskilur því samþykki hreins meiri hluta allra, sem skila atkvæðaseðli í slíkri atkvæðagreiðslu.

Í þeirri atkvæðagreiðslu, sem um er deilt í málinu, lýstu 464 þátttakendur af 986 sig samþykka verkfallsboðun eða 47,06 af hundraði þátttakenda. Skilyrði 15. gr. laga nr. 94/1986 um samþykki meiri hluta til verkfallsboðunar var því ekki fullnægt. Þegar af þessari ástæðu er verkfallsboðun stefnanda, sem málið snýst um, ólögmæt.

Eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður falli niður.

Dómsorð:

Verkfall félagsmanna Hins íslenska kennarafélags í þjónustu ríkisins, sem boðað var með bréfum til fjármálaráðherra og hefjast skyldi hinn 13. apríl 1988, er ólögmætt.

Málskostnaður fellur niður.