



Lögfræðingafélag
Íslands

Tímarit lögfræðinga

3. hefti • 53. árgangur
nóvember 2003

213 Öryrkjadómarnir

217 Þorgeir Örlygsson:
Riftunarreglur kaupalaga

273 Elín Blöndal:
Vernd verkfallsréttar samkvæmt
74. gr. stjórnarskrárinnar

307 Ástráður Haraldsson:
Verndar stjórnarskráin verkfallsréttinn?

325 Á við og dreif:
Aðalfundur Lögmannafélags Íslands 2003
Ritrýni



Útgefandi: Lögfræðingafélag Íslands • Ritstjóri: Friðgeir Björnsson • Framkvæmdastjóri: Steinunn Guðbjartsdóttir
• Afgreiðsla: Eyrún Ingadóttir, Álfamýri 9, 108 Reykjavík, sími 568 0887 • Netfang logfr@logfr.is • Áskriftargjald
kr. 3.534 á ári • Reykjavík - Gutenberg hf. prentaði í nóvember 2003

Vogt gegn Þýskalandi, dómur 26. september 1995
Wilson & the National Union of Journalists o.fl. gegn Bretlandi, dómur 2. júlí 2002

Álit umboðsmanns Alþingis:

sbr. <http://www.umbodsmaduralthingis.is/skyrslur/leit.asp>
Álit umboðsmanns Alþingis frá 12. apríl 2002 í máli nr. 3204/2001

Ákvarðanir Mannréttindadómstóls Evrópu:

sbr. <http://www.echr.coe.int/Eng/Judgments.htm>
Francesco Schettini gegn Ítalíu (mál nr. 29529/95), ákvörðun 9. nóvember 2000
Federation of Offshore Workers' Trade Unions gegn Noregi (mál nr. 38190/97), ákvörðun 27. júní 2002
Unison gegn Bretlandi, ákvörðun 10. janúar 2002

Ákvörðun Mannréttindaneftar Evrópu:

sbr. <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp?Language=en&Advanced=1>
Vogt gegn Þýskalandi (mál nr. 17851/91), ákvörðun 30. nóvember 1993

Álit Mannréttindaneftar samnings um borgaraleg og stjórn mála réttindi:

sbr. <http://www1.umn.edu/humanrts/hrc/committee/hrc-page.html>
Alberta Union of Provisional Employees gegn Kanada, mál nr. 118/1992

Niðurstöður sérfræðinganeftar Félagsmálasáttmála Evrópu:

sbr. <http://www.coe.int/T/E/Human,Rights/Esc/4,,Reporting,,procedure/2,,Recent,,Conclusions/Index.asp#Top-OfPage>
Niðurstöður IV. Evrópuráðið, Strassborg 1975
Niðurstöður X-1. Evrópuráðið, Strassborg 1987
Niðurstöður XI-1. Evrópuráðið, Strassborg 1989
Niðurstöður XII-1. Evrópuráðið, Strassborg 1992
Niðurstöður XIII-1. Evrópuráðið, Strassborg 1994
Niðurstöður XIV-1. Evrópuráðið, Strassborg 1998
Niðurstöður XV-1. Evrópuráðið, Strassborg 2000
Niðurstöður XVI-1. Evrópuráðið, Strassborg 2002

Niðurstöður félagafrælsisneftar Alþjóðavinnumálastofnunarinnar:

sbr. <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?lang=EN>
Alþýðusamband Íslands gegn Íslandi (mál nr. nr. 1458), skýrsla félagafrælsisneftarinnar nr. 262
Alþýðusamband Íslands gegn Íslandi (mál nr. 1768), skýrsla félagafrælsisneftarinnar nr. 299
Alþýðusamband Íslands og Farmanna- og fiskimannasamband Íslands gegn Íslandi (mál nr. 2170), skýrsla félagafrælsisneftarinnar nr. 330
The Norwegian Trade Union Federation of Oil Workers gegn Noregi (mál nr. 1255), skýrsla félagafrælsisneftarinnar nr. 234



Ástráður Haraldsson lauk lagaprófi frá Háskóla Íslands árið 1990. Hann varð héraðsdómsslögmaður árið 1991 og hæstaréttarlögmaður árið 1995. Hann hefur rekið lögmannsstofu í Reykjavík frá árinu 1992. Ástráður starfaði samhliða lögmannsstörfum sem lögfræðingur Alþýðusambands Íslands frá árinu 1994 til 2000 og starfar nú samhliða lögmannsstörfum sem dósent við Viðskiptaháskólann á Bifröst.

Ástráður Haraldsson:

VERNDAR STJÓRNARSKRÁIN VERK FALLSRÉTTINN?

1. INNGANGUR
2. FÉLAGAFRELSI OG STJÓRNARSKRÁ
 - 2.1 Nánar um inntak hugtaksins félagafrælsi
 - 2.2 Samband stjórnarskrárinnar og Mannréttindasáttmála Evrópu
 - 2.3 Vernd verkfallsréttar í alþjóðasamningum sem Ísland á aðild að
 - 2.4 Dómar mannréttindadómstólsins
3. DÓMUR HÆSTARÉTTAR FRÁ 14. NÓVEMBER 2002 Í MÁLINU NR. 167/2002 – SJÓMANNAMÁLIÐ
 - 3.1 Vinnudeilur og afskipti stjórnvalda
 - 3.2 Vinnudeilur sjómanna
 - 3.3 Vinnudeilurnar árið 2001
 - 3.4 Bann laga nr. 34/2001
 - 3.5 Dómsniðurstaða í sjómannamálinu
 - 3.5.1 „Efnahagsleg neyðarstaða“
 - 3.5.2 Meðalhófsregla stjórnskipunarréttar
4. NIÐURSTAÐA

INNGANGUR¹

Í því sem hér fer á eftir er ætlunin að fjalla um hvert sé inntak þeirrar verndar sem athafnafrælsi stéttarfélaga er búið með ákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar um

¹ Grein þessi er að nokkru byggð á erindi höfundar sem flutt var á málstofu Lagadeildar Háskóla Íslands sem haldin var 2. apríl 2003 undir yfirskriftinni „Verndar stjórnarskráin verkfallsréttinn?“

félagafrelsi. Einkanlega verður reynt að leiða í ljós hvort með ákvæðinu séu settar skorður við heimildum stjórnvalda til að hafa afskipti af beitingu verkfallsréttar stéttarféлага. Fjallað verður um skýringar Mannréttindadómstóls Evrópu á 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. l. nr. 64/1994, en greinin fjallar um félagafrelsið, og um þýðingu þeirra skýringa við túlkun 74. gr. stjórnarskrárinnar. Fjallað verður sérstaklega um dóm Hæstaréttar frá 14. nóvember 2002 í málinu nr. 167/2002 Alþýðusamband Íslands gegn íslenska ríkinu og Samtökum atvinnulífsins. Hér eftir nefnt *sjómannamálið*.² *Sjómannamálið* fjallar um bann við verkfalli sjómanna og þar er að finna ítarlega umfjöllun um vernd verkfallsréttar skv. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

2. FÉLAGAFRELSI OG STJÓRNARSKRÁ

Í Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er nú í 74. gr. að finna ákvæði um félagafrelsi. Með hugtakinu félagafrelsi í hefðbundnum skilningi er átt við rétt manna til að stofna og eiga aðild að félögum. Slíkt ákvæði hefur verið að finna í stjórnarskrá Íslands allt frá 1874, en í núgildandi stjórnarskrá eins og henni var breytt með 12. gr. laga nr. 97/1995 er ákvæðið orðað svona:

Rétt eiga menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess. Félag má ekki leysa upp með ráðstöfun stjórnvalds. Banna má þó um sinn starfsemi félags sem er talið hafa ólöglegan tilgang, en höfða verður þá án ástæðulausrar tafar mál gegn því til að fá því slitið með dómi.

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

Rétt eiga menn á að safnast saman vopnlausir. Lögreglunni er heimilt að vera við almennar samkomur. Banna má mannfundi undir berum himni ef uggevænt þykir að af þeim leiði óspektir.

Með fyrrnefndum breytingum sem gerðar voru á stjórnarskránni árið 1995 var ákvæðinu um félagafrelsið breytt verulega. Ákvæðið tekur nú ekki aðeins til félagafrelsis í hefðbundnum skilningi eins og áður hafði verið. Í ákvæðið hefur þannig verið bætt umfjöllun um hið svokallaða „neikvæða félagafrelsi“, þ.e. um rétt manna til að standa utan féлага, m.a. með þeim rökum að með tilliti til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu væri þessum þætti félagafrelsisins að óbreyttu ekki veitt nægileg vernd í stjórnarskránni. Þá var tekin upp sérstök vísan til tveggja tiltekinnna tegunda af félögum, stjórnmalafélagi og stéttarfélagi. Á nefndaráli stjórnarskrárefndar, þar sem gerð var grein fyrir

2 Niðurstaða Hæstaréttar í sjómannamálinu verður hér skoðuð í ljósi nýjustu úrlausna mannréttindadómstólsins og reynt að segja fyrir um hver gæti orðið líkleg niðurstaða málsins ef það fæst tekið til efnislegrar umfjöllunar fyrir dómstólnum en þangað hefur því nú verið vísað. Höfundur er lögmaður kæranda í málinu og verður því að skoða umfjöllun hans í ljósi þess.

tillögu nefndarinnar um breytingu á frumvarpi því sem varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, er lítið fjallað um rök fyrir þeirri hugmynd að taka upp þessa sérstöku vísun til þessarra tveggja tegunda féлага. Þar segir aðeins:

Sú tillaga hefur komið fram að eðlilegt sé að kveða beint á um réttinn til að stofna stéttarfélög í greininni. Hefur nefndin ákveðið að leggja til að stjórnmalafélagi og stéttarfélagi verði getið sérstaklega í henni í ljósi þess að hér er um að ræða einhverja mikilvægustu flokka féлага í sérhverju lýðræðisríki.³

Af þessu verður vart dregin önnur ályktun en sú að vilji löggjafans hafi staðið til þess að stéttarfélög og stjórnmalafélög skyldu njóta verndar sem væri að minnsta kosti ekki minni en önnur félög njóta. Jafnvel mætti fullyrða að í þessu hafi falist ráðagerð um að slík félög skyldu njóta enn ríkari verndar en almenn félög og heimildir stjórnvalda til afskipta af málefnum þeirra ætti að vera enn takmarkaðri en réttur þeirra til afskipta af öðrum félögum. Slík túlkun sýnist í bestu samræmi við þá áherslu sem lögð er á þessar tilteknu tegundir féлага.⁴

2.1 Nánar um inntak hugtaksins félagafrelsi

Meginefni og aðalverndarandlag stjórnarskrárákvæðisins um félagafrelsi hefur verið talið réttur manna til að stofna með sér og ganga í félög til að vinna að lögmætum markmiðum sínum. Inntak hugtaksins „félagafrelsi“ væri næsta formbundið og innihaldsrýrt ef það væri skilið svo að í rétti manna til að stofna og ganga í félög væri ekki einnig fólgið athafnafrelsi féлага innan viðurkenndra marka samkvæmt almennum reglum. Með slíku frelsi væri ekkert fengið ef stjórnvöld gætu á hverjum tíma sett þröngur takmarkanir við því hvað slík félög mættu taka sér fyrir hendur. Í þessu felst ekki takmarkalaust athafnafrelsi heldur hið að þeim skorðum sem slíku frelsi eru settar er ætlað að falla innan þeirra marka sem leiða af lögmætum takmörkunum. Leiðbeiningu um hvar slík mörk kunna að liggja má einna helst draga af 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans, en 11. gr. er svohljóðandi:

3 Alþt. 1994-95, A-deild, bls. 3187.

4 Í greinargerð með þingsályktun um endurskoðun á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar, sem var undanfari stjórnarskrárþreyinganna árið 1995 og samþykktar voru á Alþingi á 50 ára afmæli lýðveldisins 17. júní 1994, eru færðar fram prents konar ástæður fyrir því að breytinga sé þörf á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar:

Í fyrsta lagi þarf að efla, samhæft og samræna mannréttindaákvæðin þannig að þau gegni betur en nú því hlutverki sínu að vera vörn almennings í samskiptum við þá sem með ríkisvald fara. Í öðru lagi er þörf á því að fara ymis ákvæði til nútímalegra horfs enda eru þau óbreytt frá því að fyrsta Stjórnarskrá Íslands var sett árið 1874. Í þriðja lagi er tímabært að endurskoða mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar með tilliti til þeirra þjóðréttarlegu skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir með því að gerast aðili að alþjóðlegum sáttmálum til verndar mannréttindum.

(Alþt. 1993-94, A-deild, bls. 5223.) Þessi röksemdafersla var tekin upp í greinargerð með frumvarpi um breytingu á stjórnarskránni sem fram kom á næsta þingi og sett fram sem ein meginforsenda breytinganna.

Rétt skal mönnum að koma saman með fríðsömum hætti og mynda félög með öðrum, þar á meðal að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum. Eigi skal réttur þessi háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að fíra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi vera því til fyrirstöðu að löglegar takmarkanir séu settar við því að liðsmenn hers og lögreglu eða stjórnarstarfsmenn beiti þessum rétti.

Niðurstaða fræðimanna um þetta efni hefur verið sú að í félagafrelsinu sé fólgið athafnafrelsi til handa félögum sem að líkindum sé sambærilegt almennu athafnafrelsi einstaklinga. Slíkt athafnafrelsi lýtur því sömu takmörkunum og almennt gildir um einstaklinga, að athafnafrelsi þeirra sé bundið við löglegar athafnir.⁵ Um félög hefur þó einnig verið talið heimilt að setja frekari skorður við starfsemi. Þetta á við t.d. hvað varðar skyldu til opinberra skráningar og skýrslugjafar til opinberra aðila og jafnvel vissar takmarkanir við sjálfsforræði sem leida einkum af almennum jafnræðissjónarmiðum. Slík sjónarmið taka til almennra félaga að nokkru leyti og mætti hafa um það langt mál sem ekki verður rætt nánar hér.⁶ Segja má að í niðurstöðu Hæstaréttar í *sjómamamálínu*, sem nánar verður rætt um hér á eftir, sé byggt á sjónarmiðum af þessum toga.

2.2 Samband stjórnarskrárinnar og Mannréttindasáttmála Evrópu

Sú regla virðist hafa verið viðurkennd beint eða óbeint í dómum Hæstaréttar að almenn lög og stjórnarskrána beri að túlka á þann veg sem best samræmist Mannréttindasáttmála Evrópu. Hefur Hæstiréttur haft hlíðsjón af ákvæðum mannréttindasáttmálans með þessum hætti bæði fyrir og eftir að sáttmálinn var lögtekinn hér á landi árið 1994, þótt flest dæmin um slíka skýringu úr dómum Hæstaréttar séu yngri.⁷ Um stöðuna í öðrum aðildarríkjum mannréttindasátt-

málans verður ekki fullyrt hér en það virðist þó vera útbreidd skoðun, og er líklega almennt viðurkennd meðal fræðimanna á þessu sviði, að sambærileg ákvæði landsréttar beri að túlka til samræmis við ákvæði mannréttindasáttmálans.⁸ Í þessu felst ekki aðeins að texti sáttmálans hafi þýðingu að því er varðar skýringu á inntaki mannréttindareglna heldur hefur í framkvæmd einnig verið litið svo á að túlkanir mannréttindadómstólsins sé unnt að leggja til grundvallar við túlkun sambærilegra mannréttindaákvæða í lögum og stjórnarskrá. Þetta á að minnsta kosti við sankvæmt dómaframkvæmd Hæstaréttar Íslands eins og m.a. kemur fram í *sjómamamálínu*. Um þetta mætti fjalla í löngu máli en það er ekki viðfangsefni þessarar greinar.

2.3 Vernd verkfallsréttar í alþjóðasamningum sem Ísland á aðild að

Verkfallsrétturinn er talinn njóta verndar á grundvelli nokkurra alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að. Utan fyrrnefndrar 11. gr. MSE er vafalaust mikilvægust þessara samþykktu Félagsmálasáttmáli Evrópu en þar er í 6. gr. beinlínis vísað til verkfallsréttar og skyldu aðildarríkja til að tryggja að stéttarfélög njóti slíks réttar.⁹ Samþykktir Alþjóðavinnuástofofnunarinnar (ILO) nr. 87 og 98 hafa einnig verið taldar vernda verkfallsréttinn og 8. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi mælir fyrir um vernd verkfallsréttarins. Hér verður ekki fjallað um þessar alþjóðasamþykktir aðrar en Mannréttindasáttmála Evrópu. Ástæðan er einkum sú að staða þessara samþykktu allra er að því leyti ólík stöðu mannréttindasáttmálans að ekkert viðbragðs- eða eftirlitskerfi sambærilegt við Mannréttindadómstól Evrópu fylgir samþykktum þessum. Áhrifamáttur þessara samþykktu gagnvart túlkun ákvæða í landsrétti er því miklum mun takmarkaðri en mannréttindasáttmálans, og í raun má segja að samþykktir þessar hafi að því er varðar áhrif á túlkun inntaks félagafrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar fyrst og fremst gildi til fyllingar 11. gr. mannréttindasáttmálans, en einmitt þannig hefur þeim einnig verið beitt af mannréttindadómstólunum sjálfum. Þá má einnig benda á að Hæstiréttur hefur í dómum sínum fyrst og fremst litið til Mannréttindasáttmála Evrópu við túlkun á ákvæðum stjórnarskrár þrátt fyrir að skuldbindingargildi fleiri alþjóðasamþykktu kunni að formi til að hafa verið hið sama.

⁵ Sjá nánar Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur. Háskólaútgáfan 1997, bls. 593 o.áfr. 6 Sjá Tonia Novitz: International and European protection of the right to strike. Oxford University Press 2003, bls. 281 o.áfr. Sjá og til hlíðsjónar H 1982 1801 og H 2001, mál 39/2001.

⁷ Sjá H 1990 2, H 1990 92, H 1992 174, H 1992 401, H 1995 1444, H 1995 2172, H 1996 1633, H 1996 1868, H 1996 2553, H 1996 2584, H 1996 2972, H 1996 4284, H 1997 11, H 1997 2446, H 1997 2828, H 1997 3231, H 1997 3419, H 1997 3700, H 1998 516, H 1998 693, H 1998 734, H 1998 1376, H 1998 2528, H 1999 857, H 1999 1916, H 1999 2147, H 1999 3386, H 1999 3401, H 1999 3402, H 1999 3403, H 1999 3404, H 1999 4146, H 2000 280, H 2000 281, H 2000 282, H 2000, mál 419/2000, H 2000, mál 125/2000, H 2001, mál 308/2001, H 2002, mál 397/2002, H 2002, mál 156/2002, H 2002, mál 461/2001, H 2002, mál 24/2002, H 2002, mál 25/2002, H 2002, mál 167/2002, H 2003, mál 338/2002.

Sjá einnig varðandi þetta Stefán Már Stefánsson: „Um þörf á lögfestingu þjóðréttarsamninga“ Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1988; Davíð Þór Björgvinsson: „EES-samningurinn og Mannréttindasáttmáli Evrópu sem réttarheimildir í íslenskum landsrétti“. Úlfjótur. 1. árgangur, 1994.

⁸ Sjá Tonia Novitz: International and European protection of the right to strike. Oxford University Press 2003, bls. 225-229 og Lars Adam Rehof & Tyge Trier. Meneskeret. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 1990.

⁹ 6. gr. Réttur til að semja sameiginlega.

Því skyni að tryggja, að réttur til að semja sameiginlega verði raunverulega nýttur, skuldbinda samningsaðilar sig til:

a) að stuðla að sameiginlegum viðræðum milli verkafólks og vinnuveitenda,

b) að stuðla að frjálsum samningaumleitunum milli vinnuveitenda eða vinnuveitendafélaga og verkafólksfélaga, þegar nauðsynlegt er eða við á, í þeim tilgangi að ákvarða laun og vinnuskilyrði með heildarsamningum,

c) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

d) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

e) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

f) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

g) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

h) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

i) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

j) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

k) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

l) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

m) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

n) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

o) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

p) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

q) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

r) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

s) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

t) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

u) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

v) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

w) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

x) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

y) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

z) að stuðla að stofnun og notkun viðeigandi sáttafyrirkomulags og gerðardóma eftir samkomulagi

2.4 Dómar mannréttindadómstólsins

Í allmörgum málum sem komið hafa til kasta Mannréttindadómstóls Evrópu og varða túlkun 11. gr. MSE hefur verið fjallað beint eða óbeint um heimildir ríkisvaldsins til afskipta af málefnum stéttarfélaganna og félaga atvinnurekenda. Dómstóllinn hefur í öllum þeim tilvikum þar sem þetta álitafni hefur komið til úrlausnar byggt niðurstöðu sína, að því varðar verndaráhrif 11. gr. gagnvart lögum einstakra aðildarríkja, að einhverju leyti á sömu eða sambærilegri röksemdafærslu sem virðist ganga eins og rauður þráður gegnum forsendur dómsins í málunum öllum.

Elsta málið er mál *Félags belgískra lögreglumanna gegn Belgíu* frá árinu 1975.¹⁰ Málavextir eru flóknir og skipta hér ekki meginmáli, en í hnotskurn snýst málið um það að samkvæmt belgískum lögum voru settar takmarkanir við því hvaða stéttarfélög gætu komið fram gagnvart stjórnvöldum til að gæta hagsmuna félagsmanna sinna. Stjórnvöldum var gert kleift að takmarka fjölda þeirra með hlidsjón af sjónarmiðum um það hver þeirra væru fjölmennust og endurspegluðu best þann hóp sem við átti hverju sinni. Kærandinn taldi að með þessu væri brotið gegn frelsi félagsins til að starfa og að í því fælist brot gegn 11. gr. mannréttindasáttmálans. Niðurstaða dómsins varð sú belgíska löggjöfin fæli ekki í sér brot gegn 11. gr., en í forsendum dómsins er að finna skilgreiningu á sambandi 11. gr. og landsréttar sem er svohljóðandi:

39. ...the Convention safeguards freedom to protect the occupational interests of trade union members by trade union action, the conduct and development of which the Contracting States must both permit and make possible. In the opinion of the Court, it follows that the members of a trade union have a right, in order to protect their interests, that the trade union should be heard. Article 11 para. 1 (art. 11-1) certainly leaves each State a free choice of the means to be used towards this end. While consultation is one of these means, there are others. What the Convention requires is that under national law trade unions should be enabled, in conditions not at variance with Article 11 (art. 11), to strive for the protection of their members' interests.

Í dómum mannréttindadómstólsins í málum *Svenska järnbrautamannafélagsins*¹¹ og *Schmidt og Dahlström*¹² og í *Gustafssonmálinu*¹³ er í forsendum tekið upp nákvæmlega sama orðalag.

Af niðurstöðum dómstólsins í þessum málum öllum virðist mega ráða að hann viðurkenni víðtækt svigrúm aðildarríkja til að velja mismunandi leiðir til að fullnægja skuldbindingum samkvæmt 11. gr. mannréttindasáttmálans. Þú

aðildarríki hins vegar við kerfi sem byggir á samningsfrelsi, verkfallsrétti og sjálfræði stéttarfélaganna þá veiti 11. gr. sáttmálans vernd gegn íhlutun ríkisvaldsins, nema því aðeins að hún sé gerð á grundvelli hinna viðurkenndu undantekningarsjónarmiða. Af þessu leiðir að ríkisvaldið má þá ekki hlutast til um kjarasamningsgerð eða samningsfrelsi, um beitingu verkfallsréttar eða um innri mál stéttarfélaganna, nema því aðeins að þeim skilyrðum sé fullnægt sem 2. mgr. 11. gr. gerir ráð fyrir til að slík afskipti séu heimil.¹⁴

Þegar lítið er á tilefni þess að íslensk stjórnvöld hafa talið nauðsynlegt að grípa inn í vinnudeilur virðist ljóst að algengast er að slík afskipti séu byggð á efnahagslegum forsendum. Á því að mikilvægir efnalegir hagsmunir séu að fara forgörðum eða muni fara forgörðum ef ekki er að gert. Í 2. mgr. 11. gr. MSE eru efnahagslegar forsendur ekki nefndar á nafn. Þar er þó vísað til hugtaksins „almannaheilla“ sem ef til vill er unnt að skilja svo víðum skilningi að þar undir falli skylda stjórnvalda til að afstýra efnahagslegum ófarnaði sem leiða kynni af vinnudeilu. Í þessu felst að undir undanþáguheimildir 2. mgr. 11. gr. MSE falli eitthvað sem nefna mætti „efnahagsleg neyðarstaða“. Um það hugtak verður fjallað nánar hér á eftir.

Í nýlegum úrlausnum mannréttindadómstólsins koma fram vísbendingar um að dómstóllinn viðurkenni að fleiri forsendur en þær sem leiða beint af orðalagi 2. mgr. 11. gr. verði felldar þar undir, m.a. efnahagslegar forsendur. Einkanlega eru það tvö mál sem mestu skipta í þessu sambandi. *Unison gegn Bretlandi*¹⁵ frá árinu 2002 og mál *Samtaka norskra úthafsstarfsmanna gegn Noregi*¹⁶ frá sama ári.

Í *Unisonmálinu* var ekki talið að í því fælist brot gegn 11. gr. MSE að breska ríkið verndaði ekki verkfallsrétt gegn einskonar lögbannsaðgerð sem lögð var við verkfalli starfsmanna á sjúkrahúsi. Hér var ekki um að ræða dóm mannréttindadómstólsins heldur ákvörðun um að taka málið ekki til fullgildrar dómsmeðferðar (e. admissibility ruling). Eigi að síður koma fram í þessari ákvörðun vísbendingar um að verkföll sem ekki eru gerð í beinum tengslum við eiginlegar kjarakröfur njóti hugsanlega síðri verndar en þau verkföll sem gerð eru til að knýja fram launahækanir. Verkfallið sem hér var um að ræða var gert til að andæfa fyrirhugaðri einkavæðingu en ekki til að knýja fram eiginlegar kjarabætur. Segja má að um hafi verið að ræða pólitískt verkfall, en um heimildir til að banna slík verkföll er almennt viðurkennt að gildi mun rýmri sjónarmið en endranær.¹⁷ Þetta gerir málið sérstakt og leiðir til þess að af því verða takmarkaðar ályktanir dregnar, en auk þess að byggja á beinni vísan til hagsmuna ann-

14 Sjá og P. van Dijk og G.J.H. van Hoof, „Theory and practice of the European Convention on Human rights“, Kluwer Law International 1998, bls. 597-598.

15 *Unison gegn Bretlandi*. (Mál nr. 53574/99, ákvörðun dags. 10.01.2002.).

16 *Samtök norskra úthafsstarfsmanna gegn Noregi*. (Mál nr. 38190/97, ákvörðun dags. 27.06.2002.).

17 Sjá Tonia Novitz, International and European protection of the right to strike. Oxford University Press 2003, bls. 294 o.áfr.

10 *Félag belgískra lögreglumanna gegn Belgíu*. (27.10.1975. Series A 19).

11 *Svenska järnbrautamannafélagið gegn Svíþjóð*. (06.02.1976. Series A 20).

12 *Schmidt og Dahlström gegn Svíþjóð*. (06.02.1976. Series A 21).

13 *Gustafson gegn Svíþjóð*. (25.04.1996. Reports 1996-II).

arra aðila byggir ákvörðunin bersýnilega á fremur víðum skilningi á hugtakinu „almannaheill“.

Í máli *Samtaka norskra úthafsstarfsmanna gegn Noregi* var deilt um verkfallsbann sem lagt var á kæranda eftir afar stutt verkfall. Aftur var ekki um að ræða dóm heldur ákvörðun um að taka málið ekki til fullgildrar dómmeðferðar. Eigi að síður er í ákvörðuninni farið ítarlega yfir forsendur bannsins. Af málinu verða dregnar ályktanir um að efnahagslegar forsendur geti verið meðal þeirra sem falla undir heimilar undanþágur samkvæmt 2. mgr. 11. gr. MSE. Málið varðaði verkfall á norskum olíuborþöllum sem var bannað með lögum og sett í þvingaða gerðarmeðferð. Þar sem ekki var talið að um brot gegn 11. gr. væri að ræða var málinu vísað frá. Í málinu koma fram efnahagsleg rök sem gerð er grein fyrir í löngu máli og af hálfu norska ríkisins voru lagðar fram ítarlegar greinargerðir um þau efnahagslegu áhrif sem verkfallið hefði haft. Fleiri röksemdir koma fram, m.a. um öryggissjórnarmið varðandi dreifikerfi olíu og gass og vísan til þess að laun starfsmanna í þessum geira séu há. Aðaláherslan er þó á hin efnahagslegu rök sem dómurinn telur að leiði til þess að norska ríkinu hafi verið heimilt að vísa kjaradeilunni í gerð samkvæmt norskum lögum um þvingaða gerðarmeðferð. Ákvörðunin sýnir því að dómstóllinn telur að meðal undanþáguheimilda 2. mgr. 11. gr. sé heimild til að afstýra „efnahagslegri neyðarstöðu“.

3. DÓMUR HÆSTARÉTTAR FRÁ 14. NÓVEMBER 2002 Í MÁLINU NR. 167/2002 – SJÓMANNAMÁLID

3.1 Vinnudeilur og afskipti stjórnvalda

Það er kunnara en frá þurfi að segja að afskipti stjórnvalda af vinnudeilum hafa verið talsvert algeng á Íslandi. Í grein Sigurðar Línal profressors *Vinnufríðir og vinnulöggjöf*, sem birtist í *Úlfjót*, 4. tbl. 1972, rekur hann sögu afskipta ríkisvaldsins af vinnudeilum með lögum fram til ársins 1972. Þegar þar var komið sögu hafði til þess komið alls fjórtán sinnum frá árinu 1938 að stjórnvöld hefðu með lögum haft afskipti af löglega boðuðum verkföllum. Síðan þá hefur að minnsta kosti þrettán sinnum komið til slíkra afskipta.¹⁸ Þannig virðist

18 1. Lög nr. 35/1938 um að ágreiningur milli útgerðarmanna botnvörpuskipa og sjómanna um kaupkjör skuli lagður í gerð. 2. Lög nr. 39/1938 um að ágreiningur milli Eimskipafélags Íslands hf. og Skipautgerðar ríkisins o.fl. annars vegar og Stjórnunafélags Íslands hins vegar skuli lagður í gerð. 3. Bráðabirgðalög nr. 1/1942 um gerðardóm í kaupgjalds- og verðlagsmálum. Staðfest með 1. nr. 28/1942 um dómnefnd í kaupgjalds- og verðlagsmálum (með ýmsum breytingum). Afnumin með 1. nr. 79/1942 um dómnefnd í verðlagsmálum. 4. Bráðabirgðalög nr. 57/1960 um bann gegn vinnustöðvun íslenskra atvinnuflugmanna. 5. Bráðabirgðalög nr. 70/1961 um bann gegn stöðvun eða hindrun millilandaflugs íslenskra flugvéla. 6. Bráðabirgðalög nr. 84/1962 til lausnar á sildveidideilunni sumarið 1962. 7. Bráðabirgðalög nr. 64/1963 um lausn kjaradeilu verkfræðinga. Staðfest með 1. nr. 47/1964. 8. Lög nr. 18/1965 um lausn kjaradeilu atvinnuflugmanna. 9. Bráðabirgðalög nr. 79/1966 um lausn deilu framreiðslumanna og veitingamanna. 10. Bráðabirgðalög nr. 51/1967 um framlengingu á kjarasamningi milli Apótekarafélags Íslands og Lyfjafræðingafélags Íslands.

koma nokkuð reglulega til slíkra afskipta síðustu þrjá áratugin. Segja má þó að á allra síðustu árum virðist hafa dregið nokkuð úr slíkum afskiptum. Athygli vekur að lögmæti slíkra afskipta stjórnvalda virtist til skamms tíma ekki mjög umdeilt. Þannig virðist hafa verið lítið svo á að stjórnvöld hefðu við vissar aðstæður heimild til að hlutast með beinum hætti til um málefni atvinnurekenda og stéttarféлага í tengslum við vinnudeilur. Í nokkrum tilfellum leiddu þó afskipti stjórnvalda af samningsfrelsi stéttarféлага og af vinnudeilum til þess að látið var á reyna fyrir dómstólum og fyrir kærunefndum Alþjóðastofnana sem Ísland á aðild að, hvort slík afskipti stæðust lög og væru heimil. Nægir í því sambandi að vísa til forðema úr hinu svokallaða BHR máli frá 1992¹⁹ og til kærumála gagnvart félagafrelsisnefnd Alþjóðavinnuálastofnunarinnar, til dæmis út af Herjólfsmálinu frá 1994.²⁰

Hefð virðist vera fyrir því í íslenskum lögum sem banna vinnudeilur að skipa stjórnvöldum sem fá það hlutverk að ákveða hver skuli verða niðurstaða kjaradeilunnar sem verið er að banna. Mikilvægt er að gera greinarmun á þessari aðferð og þeirri sem nefnd hefur verið þvinguð gerðarmeðferð. Í dæmum sem þekkt eru í nágrannalöndunum um vísan til þvingaðrar gerðarmeðferð-

11. Bráðabirgðalög nr. 63/1967 um lausn deilu stýrimanna, vélstjóra og loftskeytamanna á íslenskum farskipum og eigenda íslenskra farskipa. 12. Lög nr. 2/1969 um lausn kjaradeilu útvegsmanna og yfirmanna á bátalotanum. 13. Bráðabirgðalög nr. 78/1969 um skipan gerðardóms í kjaradeilu atvinnuflugmanna og flugvélstjóra og íslenskra flugféлага. Staðfest með 1. nr. 37/1970 um skipan gerðardóms í kjaradeilu atvinnuflugmanna og flugvélstjóra og íslenskra flugféлага. 14. Bráðabirgðalög nr. 75/1970 um stöðvun verkfalls stýrimanna, vélstjóra, loftskeytamanna og bryta á íslenskum farskipum. 15. Bráðabirgðalög nr. 17/1975 um stöðvun verkfalls hjá Áburðarverksmiðju ríkisins, Sementsverksmiðju ríkisins og Kísliðjuuni hf. 16. Bráðabirgðalög nr. 70/1979 um stöðvun verkfalls á farskipum og verkbanusaðgerða Vinnuveitendasambands Íslands. Bannið var endurnýjað með bráðabirgðalögum nr. 86/1979 þar sem það hefði að öðrum kosti fallið úr gildi vegna þingrofs. 17. Lög nr. 8/1981 um úrskurðaraðila í deilu um starfsaldurslista flugmanna Flugleiða hf. 18. Bráðabirgðalög nr. 103/1984 um lausn á deilu verkafélagsféлага og sláturleyfishafa á Suðurlandi. 19. Lög nr. 96/1985 um kjaradóm í verkfallsdeilu Flugfreyjufélags Íslands og Flugleiða hf. 20. Lög nr. 5/1986 um lausn vinnudeilu Mjólkurfræðingafélags Íslands annars vegar, Vinnuveitendasambands Íslands og Vinnuálasambands samvinnufélaganna hins vegar. 21. Bráðabirgðalög nr. 28/1986 um stöðvun verkfalls félagsmanna í Skipstjórafélagi Íslands svo og félagsmanna í Sjómannafélagi Reykjavíkur, sem vinna á farskipum. Staðfest með lögum nr. 73/1986. 22. Bráðabirgðalög nr. 60/1986 um stöðvun verkfalls flugvirkja og flugvélstjóra í Flugvirkjafélagi Íslands, sem starfa hjá Amarflogi hf. Staðfest með lögum nr. 75/1986. 23. Lög nr. 15/1993 um bann við verkfalli og verk-banni á ms. Herjólf. 24. Bráðabirgðalög nr. 1/1994 um stöðvun verkfalls fiskimanna í aðildarfélagum Sjómannasambands Íslands og Farnanna- og fiskimannasambands Íslands utan Vestjarða, svo og Vélstjórafélagi Íslands, Vélstjórafélagi Suðurnesja og Vélstjórafélagi Vestmannaeyja. Staðfest með lögum nr. 18/1994. 25. Lög nr. 10/1998 um kjaramál fiskimanna. 26. Lög nr. 8/2001 um frestun á verkfalli fiskimanna. 27. Lög nr. 34/2001 um kjaramál fiskimanna og fleira. Sett vegna sömu deilu og nr. 26.

19 II 1992 1962.

20 Hlutun í verkfalli skipverja á Vestmannaeyjafærjunni Herjólfri sem gerð var með lögum nr. 15/1993. Málið var kært til Félagafrelsisnefndar ILO og því lauk með tilmælum til stjórnvalda um að forðast slíka hlutun í framtíðinni. Sjá 299th Report of the Committee on Freedom of Association, ILO Governing Body (GB. 263/3 263rd Session, Geneva, June 1995).

ar er það að jafnaði svo að rammalöggjöf um skipan þvingaðra gerðardóma er fyrir hendi. Slík löggjöf hefur sem kunnugt er aldrei verið sett á Íslandi.²¹

3.2 Vinnudeilur sjómanna

Segja má að á einu sviði almenna vinnumarkaðarins umfram önnur beri talsvert á afskiptum stjórnvalda af vinnudeilum, en ríkisvaldið hefur ítrekað talið sig knúð til að hafa afskipti af kjaradeilum útvegsmanna og sjómanna. Það er reyndar svo að því er varðar samningsgerðina á milli útvegsmanna og sjómanna að lengi hefur borið á vandræðum í samskiptum þeirra og alloft verið talið nauðsynlegt af stjórnvöldum að hlutast til um þær vinnudeilur. Helstu erfíðleikarnir sem hafa verið í þessari samningsgerð hafa snúist um deilur útvegsmanna og sjómanna um það hvaða aðferð skuli beitt við ákvörðun fiskverðs sem lagt er til grundvallar við hlutaskipti. Deilan er í eðli sínu mjög flókin og erfíð úrlausnar og snýr að þeirri staðreynd að kjaraumhverfi sjómanna er að ýmsu leyti mjög ólíkt því sem almennt gerist á vinnumarkaði. Einkanlega vegna þess að við ákvörðun launakjara sjómanna er miðað við verðmæti þess afla sem þeir færa að landi og þess vegna er ráðandi þáttur í kjörum þeirra hvernig fiskverðið er ákvarðað. Hér verður ekki farið nánar ofan í þessa deilu en hún hefur verið kjarnaatriðið í átökum útvegsmanna og sjómanna í bráðum tvo áratugi. Á þessum tíma hefur eiginlegur kjarasamningur aðeins einu sinni verið gerður milli útvegsmanna og sjómanna, annars hefur alltaf komið til afskipta stjórnvalda með einum eða öðrum hætti af kjaradeilum þeirra. Í ljósi þessa má spyrja hvort þessir aðilar hafi í raun eiginlegt samningsfrelsi eins og gert er ráð fyrir í 74. gr. stjórnarskrárinnar og hvort það athafnafrelsi, sem samkvæmt túlkun greinarinnar í samræmi við 11. gr. MSE er innifalið í félaga-frelsinu, er tryggt í raun og veru ef tiltekinn hópur einstaklinga, stéttarfélag eða stétt, má þola ítrekuð afskipti af meðferð kjaramála sinna af hálfu ríkisvaldsins þó að verkfallsréttur sé formlega tryggður.²²

3.3 Vinnudeilurnar árið 2001

Nýjasta dæmið um þessar deilur er frá árinu 2001 þegar Alþingi lagði með lögum nr. 34/2001 bann við verkfalli sjómanna sem þá hafði staðið um alllangt skeið. Í kjölfar lagasetningarinnar höfðaði Alþýðusamband Íslands, sem heildarsamtök félaga sjómanna, mál gegn íslenska ríkinu þar sem þess var krafist að viðurkennt yrði að sjómannafélögunum innan alþýðusambandsins væri þrátt fyrir bann laganna heimilt að efna til verkfalls. Endanleg niðurstaða þessa máls fyrir íslenskum dómstólum varð ljós í nóvember 2002 þegar dómur gekk í *sjómanna málinu* í Hæstarétti.²³

3.4 Bann laga nr. 34/2001²⁴

Þegar lög nr. 34/2001 voru sett hafði verkfall sjómanna staðið í um 6 vikur. Með lögnum var verkfallið bannað og ákveðið að kjör sjómanna skyldu af-ráðin með ákvörðun stjórnslucfnadar, sem skyldi skipuð af Hæstarétti, ef aðilarnir næðu ekki saman um niðurstöðu í kjaramálum sínum innan skamms tíma frá lagasetningunni. Í *sjómanna málinu* var byggt á því af hálfu alþýðusambandsins að lögín væru ólögmett inngrip í starfsemi frjálsra, löglegra félaga. Sambandið taldi að löggjafanum væri almennt óheimilt að skerða samningsfrelsi og verkfallsrétt og að 74. gr. stjórnarskrárinnar verndaði ekki aðeins frelsi til aðilar að stéttarfélögum heldur einnig frjálsa starfsemi félaganna. Mikilvægasta hlutverk félaganna væri að gera kjarasamninga og vernd 74. greinarinnar næði ekki aðeins til frelsis félaganna til að gera kjarasamninga heldur einnig réttarins til að gera verkfall.

Í *sjómanna málinu* var á því byggt af hálfu íslenska ríkisins að verkföll og verkbönn sjómanna og útvegsmanna væru farin að skaða íslenskt efnabagslíf svo mjög að ekki yrði við unað. Gríðarlegir almannahagsmunir væru í húfi og litlar líkur til að samningsaðilar semdu um kjaramál sín. Í því sambandi var til þess vísað að reynsla liðinna ára af kjaradeilum útvegsmanna og sjómanna væri ekki sérstaklega vel til þess fallin að skapa traust á möguleikum þeirra til þess að ná saman um sín mál.

3.5 Dómsniðurstaða í sjómanna málinu

Í niðurstöðu héraðsdóms, sem staðfest var af Hæstarétti með vísan til forsendna, var fallist á að túlka bæri félaga-frelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar með hliðsjón af 1. og 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Ákvæði 74. gr. stjórnarskrár var ekki talið veita félaga-frelsinu minni vernd en 11. gr. sáttmálans gerir ráð fyrir. Með vísan til viðtekinnar túlkunar á 1. og 2. mgr. 11 gr. var talið að túlka yrði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar svo að ákvæðið verndi ekki einungis réttinn til að stofna stéttarfélag heldur verndi það einnig frelsi stéttarféлага til að standa vörð um og að tryggja hagsmuni félagsmanna sinna. Samningsfrelsi félaganna var talin leið að slíku marki og því talið njóta sérstakrar verndar. Þá segir í dóminum að líta yrði svo á að verkfallsrétturinn sé í þeim skilningi hluti af samningsfrelsi þeirra þegar liúð sé til þess eðlis hans að hann sé lögbundin leið til að knýja gagnaðila til að ganga til samninga. Hins vegar var 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar ekki talin fela í sér skilyrðislauslausa vernd verkfallsréttar en að líta yrði svo á að samningsfrelsi verkalýðsfélaga og beit-

24 1. gr. Verkföll Sjómannafélags Eyjafjarðar og aðildarféлага Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, auk verkbanna aðildarféлага Landssambands íslenskra útvegsmanna gagnvart aðildarfé-lögum í Alþýðusambandi Vestfjarða og aðildarféögum Sjómannasambands Íslands, svo og verkföll og verkbönn og aðrar aðgerðir sem ætlað er að knýja fram aðra skipan kjaramála en lög þessi ákveða, eru óheimil frá gildistöku laganna og á gildistíma ákvarðana gerðardóms skv. 2. og 3. gr. Þó er aðilum heimilt að semja um slíkar breytingar en eigi má knýja þær fram með vinnustöðvum.

21 Slík löggjöf er algeng í nágrannaríkjum okkar sbr. t.d. í Noregi lög nr. 7, 19. desember 1952.

22 Sjá um sjónarmið varðandi þetta UA 2002/3409.

23 H 2002, mál nr. 167/2002.

ingu verkfallsréttarins megi aðeins takmarka með lögum að uppfylltum samþærilegum skilyrðum og þeim sem koma fram í 2. mgr. 11. gr. MSE. Síðan var sagt að ekki yrði fallist á þau rök alþýðusambandsins að 2. mgr. 11. gr. eða aðrir alþýðasamningar um félagsleg réttindi styðji það sjónarmið þess að túlka beri félagsáhrifslögmála 74. gr. stjórnskrárinna svo rúmt að löggjafanum sé óheimilt að leggja tímabundið bann við einstaka vinnustöðvunum. Að mati dómsins var ekki hægt að útiloka að efnahagsleg áhrif verkfalla og verkþanna geti verið svo alvarleg að ríkir almannahagsmunir geti réttlætt tímabundið bann. Í dóminum segir einnig að í gögnum málsins sé að finna haldgóð efnahagsleg rök fyrir því mati löggjafans á aðstæðum í þjóðfélaginu að ríkir almannahagsmunir hafi verið fyrir því að banna tímabundið þau verkföll og verkþönn sem orsökðu vinnustöðvun á þeim tíma sem lögin tóku gildi. Með vísan til framangreinds þótti ekki rétt að hnekkja því mati. Niðurstaðan var þannig byggð á því að uppi hafi verið eitthvað sem unnt er að nefna „efnahagslega neyðarstöðu“.

3.5.1 „Efnahagsleg neyðarstaða“

Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 34/2001 er gerð grein fyrir aðdraganda lagasetningarinnar og forsendum þess mats löggjafans að nauðsynlegt væri að grípa til aðgerða í ljósi ríkra efnahagslegra hagsmuna. Í greinargerðinni segir:

Vinnustöðvunin hefur nú þegar valdið miklum skaða fyrir atvinnulíf landsmanna, nýtingu auðlinda sjávar, útflutningshagsmuni og fleiri þætti. Áhrif hennar eru hvað alvarlegust fyrir einstaklinga sem starfa við fiskvinnslu og fyrirtæki og sveitarfélög sem byggja afkomu sína á sjávarútvegi, en að auki hefur hún þegar haft áhrif langt út fyrir þá hagsmuni sem samningsaðilar fjalla um. Skýr merki eru um neikvæð áhrif vinnustöðvunarinnar á efnahagslífið og ef ekkert er að gert mun hún valda óþætlanlegu tjóni fyrir þjóðarþingið í heild. Hér eru því ríkir almannahagsmunir í háfi og nauðsynlegt að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir þann mikla efnahagskaða sem áframhaldandi stöðvun fiskiskipaflorens mundi annars valda.

Gríðarleg áhersla er sem sagt á það lögð í rökstuðningi stjórnvalda fyrir því að nauðsynlegt sé að grípa til banns við vinnudeilunum að efnahagsleg vá sé fyrir dyrum.²⁵ Í ljósi þessa vekur sérstaka athygli að ekki voru lagðar fram hlutlæggar úttektir eða greinargerðir um hin efnahagslegu áhrif og engra gagna naut við um raunverulegt umfang efnahagsáhrifanna. Þetta er sérstaklega athyglisvert í ljósi þess hve mjög lagt var upp úr því af hálfu ríkisins að þessi atvik hefðu úrslitaáhrif og raunar einnig í ljósi þeirrar áherslu sem á þessi atriði er lögð í dómum héraðsdóms og Hæstaréttar. Hér má einnig vísa til þess sem að

²⁵ Sjá einnig framsöguræðu sjávarútvegsráðherra, Alþt. 2000-01, B-deild, bls. 6472.

framan er rakið um hversu mjög var lagt upp úr því að setja fram slíkar greinargerðir í máli *Samtaka norskra úthafsstarfsmanna gegn Noregi*.

Þá er athyglisvert að skoða þau dæmi sem að framan eru rakin neðanmáls um afskipti löggjafans af vinnudeilum á Íslandi í þessu ljósi. Fullyrða má að hugtakið „efnahagsleg neyðarstaða“ getur tæpast átt við í sumum þeirra tilvika. Sem dæmi mætti nefna bráðabirgðalög nr. 103/1984 um lausn á deilu verkalýðsfélaga og sláturleyfishafa á Suðurlandi og lög nr. 5/1986 um lausn vinnudeilu Mjólkurfræðingafélags Íslands annars vegar og Vinnuveitendasambands Íslands og Vinnumálasambands samvinnufélaganna hins vegar, eða bráðabirgðalög nr. 60/1986 um stöðvun verkfalls flugvirkja og flugvélstjóra í Flugvirkjafélagi Íslands, sem starfa hjá Amarrflugi hf., sem voru staðfest með lögum nr. 75/1986. Í engu þessara tilvika virðist vera unnt að halda því fram að sjónarmið um „almannaheill“ í skilningi 2. gr. 11. gr. MSE geti hafa átt við.

Samkvæmt dómum mannréttindadómstólsins er fallist á að með vísan til „almannaheilla“ samkvæmt 2. gr. 11. gr. MSE sé í einhverjum tilvikum unnt að grundvallar heimild stjórnvalda til að afstýra meiriháttar efnahagslegum ófarnaði sem leiða kynni af vinnudeilu. Með vísan til þess að 2. mgr. 11. gr. miðar við fremur alvarleg atvik en ekki minniháttar sem forsendur heimilda til undanþága blasir við að til að slík afskipti séu innan þeirra marka sem 2. mgr. 11. gr. gerir ráð fyrir verður að vera um að ræða verulega umfangsmikla og mikilvæga hagsmuni sem raunverulega myndu tapast ef ekki er að gert. Undir hugtakið „almannaheill“ verða tæpast felld tilvik sem varða atvinnuhagsmuni einstakra fyrirtækja eða fyrirsjáanlegar truflanir á framvindu mála í einstökum atvinnugreinum. Slík túlkun myndi í raun þýða að vinndeilur mætti banna einfaldlega með vísan til þess að þær næðu tilgangi sínum. Á svo víða túlkun er með engu móti unnt að fallast. Það er vissulega tilgangur verkfalls að trufla atvinnustarfsemi gagnaðila til að knýja á um framgang krafna í vinnudeilu.

3.5.2 Meðalhófsregla stjórnskipunarréttar

Í umfangslögum dómsins um skilyrði beitingar löggjafans á rétti sínum til að takmarka verkfallsréttinn er fjallað nokkuð um stjórnáhrifslögmála sem skipuð var til að hafa úrskurðarvald um kjaramál sjómanna og sagt:

Fallast má á með stefnanda að ekki hafi verið um eiginlegan gerðardóm að ræða í lagalegum skilningi heldur stjórnáhrifslögmála sem fallið hafi verið úrskurðarvald um þennan afmarkaða ágreining.

Um gildistíma ákvarðana gerðardómsins segir í 2. mgr. 3. gr. laganna að gerðardómurinn skyldi ákveða gildistíma ákvarðana sinna. Í lögum voru því ekki skýr fyrirmæli um gildistíma ákvarðana gerðardómsins. Í meðförum þingsins gerði meirihluti sjávarútvegsnefndar tillögu um að setja skýrari ákvæði um gildistímann en frá þeim var horfið að því er segir í lögskýringargögnum vegna mótmæla. Gildistíma kjaraákvæðna gerðardómsins voru því aðeins settar skorður af því almenna ákvæði 3. gr. laganna að gerðardómurinn skyldi við ákvörðun sína hafa til hlíðsjónar kjara-

samninga sem gerðir höfðu verið á undanföllum mánuðum að því leyti sem við á og almenna þróun kjaramála, auk þess að taka mið af sérstöðu þeirra aðila sem nefndir eru í 1. gr. laganna. Í reynd þýddi þetta að gerðardómurinn skyldi ákveða gildistíma ákvarðana sinna með hliðsjón af gildistíma kjarasamninga sem gerðir höfðu verið mánuðina áður en hann starfaði. Það svigrúm sem gerðardómurinn var gefið til að ákveða gildistíma ákvarðana sinna var óheppilega mikið en fól þó ekki í sér óhæfilega skerðingu á réttindum stefnanda. Þykir gerðardómurinn hafa farið hóflega með þetta vald sitt.

Þessi niðurstaða er um margt athyglisverð. Tilvitnuð umfjöllun dómsins tengist úrlausn um þá málsástæðu Alþýðusambands Íslands að í framgöngu íslenskra stjórnvalda hafi falist brot gegn meðalhöfsreglu stjórnskipunarréttar. Málalíðnaðurinn var þessi: Að stjórnvöld hefðu ekki aðeins tekið sér vald til að banna verkfall andstætt ákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar heldur hefðu þau einnig framselt það vald, að því varðaði það hversu lengi bannið skyldi standa, til stjórnýslunefndar sem sjálfri hefði verið ætlað að ákvarða gildistíma ákvarðana sinna.²⁶ Þetta taldi alþýðusambandið óheimilt. Dómurinn féllst á að þessi skipan mála kunni að hafa verið óheppileg en taldi ekki ástæðu til að láta þetta neinu varða, m.a. með vísan til þess að stjórnýslunefndin hafi farið hóflega með vald sitt. Látið er liggja á milli hluta hvort löggjafinn fór hóflega með vald sitt en um það fjallaði einmitt fyrrgreind málsástæða.

4. NIÐURSTAÐA

Ekki leikur vafi á samkvæmt dómaframkvæmd mannréttindadómstólsins og dómi Hæstaréttar í *sjómannamálinu* að verkfallsrétturinn er varinn af 11. gr. MSE og 74. gr. stjórnarskrárinnar eins og hún er túlkuð með hliðsjón af skuldbindingum samkvæmt alþjóðasamningum sem Ísland á aðild að. Verkfallsrétturinn er þannig hluti af verndarandlagi sem í heild sinni snýst um athafnafrælsi stéttarféлага, innan ramma almennra leikreglna, sem varið er af stjórnarskránni.

Þegar lítið er til niðurstöðu í *sjómannamálinu* í heild er unnt að segja að sú aðferðafræði sem notuð er til að leiða fram niðurstöðuna er í ágætu samræmi við þau fordæmi sem að framan er vísað til úr dómum og ákvörðunum mannréttindadómstólsins.

Ákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar er í dóminum túlkað með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. MSE og með vísan til annarra alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að sem taldir eru fela í sér vernd verkfallsréttarins. Hins vegar var 74. gr. stjórnarskrárinnar ekki talin fela í sér skilyrðislausu vernd verkfallsréttarins en talið að samningsfrælsi verkalýðsféлага og beitingu verkfallsréttar mætti aðeins skerða

26 Í 3. gr. laga nr. 34/2001 segir: „Gerðardómurinn skal við ákvörðun sína samkvæmt lögum þessum hafa til hliðsjónar kjarasamninga sem gerðir hafa verið á undanföllum mánuðum að því leyti sem við á og almenna þróun kjaramála, auk þess að taka mið af sérstöðu þeirra aðila sem nefndir eru í 1. gr.“

Ákvarðanir gerðardómsins skv. 1. mgr. skulu vera bindandi frá gildistöku laga þessara og skal gerðardómurinn hafa lokið störfum fyrir 1. júlí 2001. Hann skal ákveða gildistíma ákvarðana sinna“.

með lögum og því aðeins að uppfyllt væru sambærileg skilyrði og koma fram í 2. mgr. 11. gr. MSE. Talið var að hvorki ákvæði MSE eða umræddir alþjóðasamningar útlökuðu að löggjafanum gæti verið rétt að grípa inn í einstaka vinnudeilur með lagasetningu né að löggjafanum væri óheimilt að leggja tímabundið bann við einstaka vinnustöðvunum. Hins vegar yrði að gera strangar kröfur til slíkrar lagasetningar. Talið var að ekki væri hægt að útloka að efnahagsleg áhrif verkfalla og verkbanna gætu verið svo alvarleg að ríkir almanna-hagsmunir gætu réttlætt tímabundið bann við þeim.

Þessi niðurstaða samrýmist þeirri túlkun mannréttindadómstólsins, sem að framan er rakin, að meðal þeirra atvika sem átt geta undir 2. mgr. 11. gr. MSE er eitthvað sem nefna má „efnahagslega neyðarstöðu“. Hversu ríkir slíkir hagsmunir þurfa að vera er óljóst enda hafa engir dómur gengið um það enn hjá mannréttindadómstólnum. Þá er enn óljóst í hversu ríkum mæli dómstóllinn mun leyfa sér að endurskoða mat stjórnvalda einstakra aðildarríkja á slíkri efnahagslegri stöðu, en af ákvörðun dómstólsins í máli *Samtaka norskra úthafsstarfsmanna* gegn *Noregi* virðist þó mega ráða að dómurinn leggur efnislegt mat á efnahagslegu rökin og réttmæti þeirra.

Svigrúm stjórnvalda til að takmarka verkfallsréttinn er þannig nokkuð. Hins vegar má færa rök fyrir því á grundvelli almennra sjónarmiða um góða stjórn-sýslu og jafnræði að slík takmörkun verkfallsréttarins sem gerð er með lögum verður að vera þannig fram sett að hún byggist á almennum sjónarmiðum sem unnt er að beita á grundvelli fyrir fram gerðra leikreglna og er ekki atviksbundin eða bundin mjög þröngt skilgreindum og afmörkuðum aðstæðum sem koma upp í einstökum kjaradeilum. Þannig má segja að þau ríki sem koma sér upp kerfi þvingaðrar gerðar meðferðar (eins og algengt er í Evrópu) geta undir vissum kringumstæðum, sem nánar er kveðið á um í almennum lögum, ákveðið að vísa deilum til slíkrar meðferðar í þeim tilvikum er deiluaðilar í kjaradeilu sýnast ekki ætla að ná saman. Það hlýtur hins vegar að teljast miklum mun vafa-samara að löggjafinn geti beitt slíkum aðferðum án þess að slíkar leikreglur liggja áður fyrir um það hvenær og hvernig slíkum heimildum verði beitt. Þess vegna verður að teljast æskilegt, ef slík heimild á annað borð á að vera til staðar, að löggjafinn setji sér almennar leikreglur um beitingu hennar og hlutist ekki til um einstakar kjaradeilur nema á grundvelli slíkra leikreglna. Undir þetta sjón-armið tekur Hæstiréttur í *sjómannamálinu* þó að það væri ekki talinn svo alvar-legur ágalli á málalíðnaði stjórnvalda að aðalkröfur Alþýðusambands Íslands væru teknar til greina.

Komi til þess að *sjómannamálið* hljóti efnislega umfjöllun mannréttinda-dómstólsins er hugsanlegt að í slíkri niðurstöðu muni felast frekari leiðbeining um hversu víðrækt svigrúm stjórnvöld hafa til að bregðast við því sem þau telja vera „efnahagslega neyðarstöðu“. Þá er þess að vænta að í slíkri umfjöllun fái stúðning frá almennu kerfi leikreglna sem settar hafa verið fyrir fram, standist 11. gr. MSE.

Hvað sem öðru líður og hvort sem málið kemur til kasta mannréttindadómstólisins eða ekki er niðurstaða Hæstaréttar í *sjómannamálinu* afar mikilvæg. Þær viðmiðanir sem þar virðist byggð á varðandi heimildir stjórnvalda til afskipta af vinnudeilum með vísan til „efnahagslegrar neyðarstöðu“ eru líklegar til að þrengja að möguleikum stjórnvalda til afskipta af vinnudeilum í framtíðinni. Þetta virðist varla verða umflúið sé miðað við það hversu frjáltslega slíkar heimildir hafa verið notaðar á undanförunum áratugum. Augljóst sýnist að stjórnvöld megi búast við að beiting slíkra heimilda verði framvegis skoðuð í mun gagnrýnna ljósi en tíðkast hefur fram að þessu. ®

Heimildir:

Davíð Þór Björgvinsson: „EES-samningurinn og Mannréttindasáttmáli Evrópu sem réttarheimildir í íslenskum landsrétti“. *Úlfjótur*. 1. tbl. 1997.
Dóra Guðmundsdóttir: „Um lögtöku Mannréttindasáttmála Evrópu og beitingu í íslenskum rétti“. *Tímarit lögfræðinga*. 3. hefti 1994.
Gaukur Jörundsson: „Meðalhófsreglan í íslenskum stjórnskipunarrétti“. *Afmælisrit Gizur Bergsteinsson níræður*. Sleipnir 1992.
Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Háskólaútgáfan 1997.
Lars Adam Rehof & Tyge Trier: *Menneskeret*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1990.
Páll Þórhallsson: „Lögfesting Mannréttindasáttmála Evrópu“. *Úlfjótur*. 2. tbl. 1994.
P. van Dijk og G.J.H. van Hoof: „*Theory and practice of the European Convention on Human rights*“. Kluwer Law International 1998.
Sigurðar Lúndal: „Vinnufriður og vinnulöggjöf“. *Úlfjótur*. 4. tbl. 1972.
Stefán Már Stefánsson: „Um þörf á lögfestingu þjóðréttarsamninga“. *Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1988*.
Tonja Novitz: *International and European protection of the right to strike*. Oxford University Press 2003.

Dómar:

Dómar Hæstaréttar Íslands:

H 1982 1801
H 1992 19621
H 1998 4076
H 2001, mál 39/2001
H 2002, mál 167/2002

Dómar og ákvarðanir Mannréttindadómstóls Evrópu:

Félag belgískra lögreglumanna gegn Belgíu (27.10.1975, Series A 19)
Schmith og Dahlström gegn Svíþjóð (06.02.1976)
Sænska járnbrautarmannafélagið gegn Svíþjóð (06.02.1976, Series A 20)
Gustafsson gegn Svíþjóð (25.04.1996, Reports 1996 - II)
Unison gegn Bretlandi (mál nr. 53574/99, ákvörðun dags. 10.01. 2002)
Samtök norskra úthafsstarfsmanna gegn Noregi (mál nr. 38190/97, ákvörðun dags. 27.06.2002)

Álit umboðsmanns Alþingis:

UA 2002/3409

Niðurstaða Félagafrelsisnefndar Alþjóðavinnuálastofnunarinnar:

299th Report of the Committee on Freedom of Association, ILO Governing Body
(GB. 263/3 263rd Session, Geneva June 1995)