

Nr. 167/2002.

Fimmtudaginn 14. nóvember 2002.

Alþýðusamband Íslands

(Ástráður Haraldsson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu og

(Skarphéðinn Þórisson hrl.)

Samtökum atvinnulífsins

(Hrafnhildur Stefánsdóttir hrl.)

og

Samtök atvinnulífsins

gegn

Alþýðusambandi Íslands

Stjórnarskrá. Félagafrelsi. Stéttarfélög. Gerðardómur. Mannréttindasáttmáli Evrópu.

A krafðist þess að viðurkennt yrði að stéttarfélögum innan raða þess væri, þrátt fyrir ákvæði 1. gr., 2. gr. og 3. gr. laga nr. 34/2001 um kjaramál fiskimanna og fleira, heimilt að efna til verkfalls og að ákvörðun gerðardóms samkvæmt sömu lögum réði ekki kjörum fiskimanna í þessum félögum. Hélt A því fram að með setningu laga nr. 34/2001 hefði verið brotið gegn samningsfrelsi og verkfallsrétti stéttarféлага sem verndað væri af 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Talið var að með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans, 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og tilteknum alþjóðasamningum um félagsleg réttindi sem líta mætti til við skýringar á 74. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar yrði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar ekki talin fela í sér skilyrðislausu vernd verkfallsréttar stéttarféлага. Hins vegar yrði að líta svo á að samningsfrelsi verkalýðsfélaga og beitingu verkfallsréttar mætti aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og í fyrrnefndu ákvæði mannréttindasáttmálans. Hvorki varð séð að ákvæði mannréttindasáttmálans eða umræddir alþjóðasamningar útilokuðu 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 útiloka að efnahagsleg áhrif verkfalla og verkþanna gætu verið svo alvarleg að ríkir almannahagsmunir gætu réttlætt tímabundið bann við þeim. Með vísan til lögskýringargagna með lögum nr. 34/2001 þótti ekki rétt að hnekkja því mati löggjafans að ríkir almannahagsmunir hefðu verið fyrir því að banna tímabundið þau verkföll og verkþönn sem orsökkuðu vinnustöðvun á þeim tíma sem lögin tóku gildi. Hins vegar var ekki fallist á að almannaheill hefði krafist þess að lagasetningin tæki til þriggja félaga á svæðum þar sem vinnustöðvun var ekki í gangi. Var því fallist á kröfu A varðandi þau félög en Í og SA að öðru leyti sýknuð af kröfum A.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Markús Sigurbjörnsson, Garðar Gíslason, Gunnlaugur Claessen, Haraldur Henrysson, Hrafn Bragason, Ingibjörg Benediktsdóttir og Pétur Kr. Hafstein.

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 11. apríl 2002 og krefst þess að viðurkennt verði að stéttarfélögum innan raða hans sé, þrátt fyrir ákvæði 1. gr., 2. gr. og 3. gr. laga nr. 34/2001

um kjaramál fiskimanna og fleira, heimilt að efna til verkfalls og að ákvörðun gerðardóms samkvæmt sömu lögum ráði ekki kjörum fiskimanna í þessum félögum. Hann krefst og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi, íslenska ríkið, krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Gagnáfrýjandi, Samtök atvinnulífsins, áfrýjaði héraðsdómi 19. júní 2002 og krefst þess að hann verði sýknaður af kröfum aðaláfrýjanda að því er varðar Verkalýðsfélag Snæfellsbæjar, Verkalýðsfélagið Stjórnuna í Grundarfirði og Verkalýðsfélag Stykkishólms en að héraðsdómur verði staðfestur hvað varðar önnur stéttarfélög innan raða aðaláfrýjanda. Hann krefst og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Með vísan til forsendna héraðsdóms verður hann staðfestur.

Rétt er að hver aðila beri sinn málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómsorð:

Héraðsdómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 21. mars 2002.

Mál þetta var höfðað 5. nóvember 2001 og dómtekið 21. febrúar 2002.

Stefnandi er Alþýðusamband Íslands, Grensásvegi 16a í Reykjavík.

Stefndu eru íslenska ríkið og Samtök atvinnulífsins, Garðastræti 41 í Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að viðurkennt verði að stéttarfélögum innan raða stefnanda sé, þrátt fyrir ákvæði 1. gr., 2. gr., og 3. gr. laga nr. 34/2001 heimilt að efna til verkfalls og að ákvörðun gerðardóms samkvæmt sömu lögum ráði ekki kjörum fiskimanna í þessum félögum. Þá krefst stefnandi málskostnaðar.

Stefndu krefjast sýknu auk málskostnaðar.

Málsatvik og helstu ágreiningsefni

Kjarasamningar sjómanna innan aðildarfélaga Alþýðusambands Íslands urðu lausir 15. febrúar 2000 þegar lög nr. 10/1998 um kjaramál fiskimanna féllu úr gildi.

Í hönd fóru samningaviðræður sem ekki báru árangur. Félög innan Sjómannasambands Íslands og Farmanna- og fiskimannasambands Íslands boðuðu verkfall sem hófst 15. mars 2001. Sjómannasamband Íslands hafði boðað verkfall fyrir hönd eftirtalinna aðildarfélaga sinna: Sjómannafélags Reykjavíkur, Sjómannafélags Hafnarfjarðar, Verkalýðsfélags Akraness, Verkalýðsfélagsins Stjórnunnar, Verkalýðsfélags Stykkishólms, Sjómannafélags Ísfirðinga, Stéttarfélagsins Samstöðu, Öldunnar stéttarfélags, Verkalýðsfélagsins Vöku, Sjómannafélags Ólafsfjarðar, Sjómannafélags Eyjafjarðar, Verkalýðsfélags Húsavíkur, Verkalýðsfélags Þórshafnar, Afls, Verkalýðsfélags Reyðarfjarðar, Vökuls stéttarfélags, Sjómannafélagsins Jötuns, Verkalýðsfélagsins Boðans, Sjómanna- og vélstjórafélags Grindavíkur, Verkalýðs- og sjómannafélags Keflavíkur, Verkalýðs- og sjómannafélags Sandgerðis og Matsveinafélags Íslands. Þau félög sem falið höfðu Alþýðusambandi Vestfjarða samningsumboð boðuðu hins vegar ekki verkfall.

Eftirtalin aðildarfélög Landssambands íslenskra útvegsmanna boðuðu verkfall frá og með 16. mars 2001: Útvegsmannafélag Hafnarfjarðar, Útvegsmannafélag Suðurnesja, Útvegsmannafélag Akraness, Útvegsmannafélag Norðurlands, Útvegsmannafélag Austfjarða, Útvegsmannafélag Þorlákshafnar, Útvegsmannafélag Reykjavíkur,

Útvegsmannafélag Vestfjarða, Útvegsbændafélag Vestmannaeyja.

Með lögum um frestun á verkfalli fiskimanna nr. 8/2001 var verkfalli aðildarfélaga Sjómannasambandsins frestað 19. mars til og með 1. apríl 2001. Ekki náðust samningar með aðilum á þeim tíma og hófst verkfallið aftur 2. apríl 2001.

Sjómannasamband Íslands aflýsti verkfalli sínu 15. maí 2001 vegna yfirvofandi lagasetningar. Áður hafði Sjómannafélag Eyjafjarðar afturkallað umboð sitt til Sjómannasambands Íslands til samningsgerðar fyrir sína hönd og stóð því verkfall þess félags áfram. Útvegsmenn hreyfðu ekki við verkbanni sínu.

Lög um kjaramál fiskimanna og fleira nr. 34/2001 tóku gildi 16. maí 2001 en verkfall hafði þá staðið yfir samfleytt í 44 daga. Þegar frumvarp til laganna var lagt fram á Alþingi 12. maí voru flest aðildarfélög Sjómannasambandsins í verkfalli. Verkalýðsfélag Snæfellsbæjar, Verkalýðsfélag Bolungarvíkur, Verkalýðsfélag Raufarhafnar, Verkalýðsfélagin Bárán-Þór á Selfossi og Verkalýðsfélagið Bjarmi á Stokkseyri höfðu þó ekki boðað verkfall. Sama gilti um aðildarfélög Alþýðusambands Vestfjarða. Fimm ofangreind stéttarfélög sem Sjómannasambandið fór með samningsumboð fyrir höfðu því ekki boðað verkfall. Útvegsmenn höfðu lagt á verkban um allt land nema á Snæfellsnesi. Þegar verkfallinu var aflýst var því hvorki verkfall né verkban í gildi hjá Verkalýðsfélagi Snæfellsbæjar, Verkalýðsfélagi Stjórnunnar í Grundarfirði og Verkalýðsfélagi Stykkishólms.

Í 1. gr. laga nr. 34/2001 eru lýst óheimil verkföll Sjómannafélags Eyjafjarðar og félaga innan Farmanna- og fiskimannasambands Íslands og verkbönn aðildarfélaga Landssambands íslenskra útvegsmanna gagnvart félögum innan Alþýðusambands Vestfjarða og Sjómannasambands Íslands, svo og verkföll, verkbönn og aðrar aðgerðir, sem ætlað væri að knýja fram aðra skipan kjaramála en mælt væri fyrir um í lögnum, frá gildistöku þeirra og svo lengi sem ákvörðun gerðardóms samkvæmt 2. gr. og 3. gr. laganna hefði gildi. Tekið var fram að heimilt væri að semja um slíkar breytingar, en ekki mætti knýja þær fram með vinnustöðvun. Í 1. mgr. 2. gr. laganna var kveðið á um, að Hæstiréttur Íslands skyldi tilnefna þrjá menn í gerðardóm ef félög sem getið var um í 1. gr. laganna næðu ekki samkomulagi fyrir 1. júní 2001. Skyldi gerðardómurinn taka ákvörðun um atriði, sem tilgreind voru í sjö staflaðum 1. mgr. 2. gr. laganna varðandi kjaramál þeirra fiskimanna, sem um ræddi í 1. gr. Í 2. mgr. 2. gr. laganna voru ákvæði um formennsku í gerðardóminum og málsmeðferð hans. Samkvæmt 3. gr. laganna bar gerðardóminum eftir því sem við gat átt, að hafa við ákvarðanir sínar hliðsjón af kjarasamningum, sem gerðir höfðu verið undanfarna mánuði og almennri þróun kjaramála en auk þess að taka mið af sérstöðu þeirra, sem ákvarðanirnar vörðuðu. Skyldi gerðardómurinn ljúka störfum fyrir 1. júlí 2001 og yrðu ákvarðanir hans bindandi frá gildistöku laganna og til þess tíma, sem hann tæki sjálfur ákvörðun um.

Samningar náðust ekki um kjaramál sjómanna innan þess frests sem tiltekinn var í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 34/2001. Hæstiréttur tilnefndi 1. júní 2001 menn til að sitja í gerðardómi. Gerðardómurinn kom þegar saman og setti reglur um meðferð gerðarmála samkvæmt lögnum. Reglurnar voru kynntar aðilum og þeim gefinn frestur til að skila greinargerðum með kröfum sínum og röksemdum. Einnig var settur frestur til andsvara. Gerðardómurinn reyndi sættir með aðilum en án árangurs. Hann lauk störfum með úrskurði 30. sama mánaðar. Í úrskurði dómsins segir að með hliðsjón af því hvernig kjaramálum sé skipað með úrskurðinum telji dómurinn að ákvörðun hans eigi að standa sem styst. Í ljósi þess var í úrskurðinum kveðið á um að hann gilti til 31. desember 2003.

Með dómsmáli sem stefnandi höfðaði af sama tilefni, og sem þingfest var fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur 6. júní 2001, leitaði stefnandi úrlausnar dómstóla um lögsmæti umþrættra ákvæða laganna nr. 34/2001 en með dómi Hæstaréttar 25. október 2001 var kröfum stefnanda vísað frá héraðsdómi þar sem kröfugerð hans var talin andstæð

1. og 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991.

Málsástæður og lagarök málsaðila

Stefnandi kveðst byggja aðild sína að máli þessu á 3. tl. 25. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð einkamála þar sem félagi eða samtökum manna er heimilað í eigin nafni að reka mál til viðurkenningar á tilteknum réttindum félagsmanna sinna eða til lausnar undan tilteknum skyldum þeirra. Stefnandi telur ákvæðið eiga við enda ljóst að það samrýmist vel tilgangi stefnanda að gæta þeirra hagsmuna sem dómkröfur máls þessa taka til. Setning laga nr. 34/2001 feli í sér ólögmeitt inngríp í starfsemi frjálsra, löglegra félagasamtaka og leiti hann því fulltingis dómstóla til að fá hlut félaga sinna réttan. Málalíbúnaði stefnanda er fyrst og fremst beint gegn stefnda, íslenska ríkinu, sem stefnandi telur að hafi gengið fram með ólögmeðum hætti gagnvart aðildarfélögum hans. Stefnda, Samtökum atvinnulífsins, er stefnt með vísan til niðurstöðu Hæstaréttar 25. október s.l. í hinu fyrra máli stefnanda til að þola niðurstöðu í þá veru sem stefnandi gerir kröfu um.

Stefnandi telur að það að stéttarfélög séu sérstaklega nefnd í 74. gr. stjórnarskrárinnar um frelsi manna til aðildar að félagasamtökum sem stofnuð eru í löglegum tilgangi, sýni mikilvægi starfsemi og frelsi þeirra til athafna í huga stjórnarskrárgjafans. Mikilvægasta hlutverk stéttarfélaganna sé það að standa að gerð kjarasamninga og frelsi þeirra til að standa að gerð kjarasamninga sé varið af 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Með lögum um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 sé markaður almennur rammi um starfsemi stéttarféлага. Þar sé rakið hvert sé hlutverk félaganna og settar reglur um mikilvægustu þættina í starfsemi þeirra. Í vinnulöggjöfinni sé að finna tæmandi talningu þeirra skilyrða sem félögin þurfi að fullnægja til að mega starfa. Þar sé fjallað um öll skilyrði þess að stéttarfélög geti beitt heimildum sínum að lögum. Í II. kafla laganna sé með tæmandi hætti fjallað um skilyrði löglegrar beitingar verkfallsréttar. Það að sett hafi verið löggjöf um starfsemi stéttarfélaganna, ólíkt því sem gerist um starfsemi annarra frjálsra félaga, sýni vel þjóðfélagslegt mikilvægi stéttarfélaganna. Þessi staða mála leggi stéttarfélagunum skyldur á herðar en veitir þeim einnig skjól og vernd gegn íhlutun og afskiptum stjórnvalda. Þetta séreðli stéttarféлага, sem birtist meðal annars í þessu reglukerfi, leiði til þess að stjórnvöld og löggjafinn hafi afar takmarkaðar heimildir til afskipta af starfsemi stéttarféлага. Með setningu laga nr. 34/2001 hafi íslenska ríkið farið út fyrir heimilur sínar til slíkra afskipta.

Stefnandi heldur því fram að með þeim ráðstöfunum til takmörkunar á verkfallsrétti og samningsfrelsi aðildarféлага stefnanda sem lögfestar hafi verið með lögum nr. 34/2001 um kjaramál fiskimanna og fleira hafi íslenska ríkið brotið gegn rétti aðildarféлага stefnanda þannig að fari í bága við ákvæði 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, samanber lög nr. 62/1994. Í 11. gr. sáttmálans sé félagafrelsið, og þá alveg sérstaklega frelsi stéttarféлага, varið með því að þar segi 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. Þá sé í 2. tl. greinarinnar áréttað að réttur þessi skuli ekki háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæli fyrir um og nauðsyn beri til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. Stefnandi telur að engin sú vá hafi verið fyrir dyrum að réttlætt hafi svo almennt og víðtækt inngríp í stjórnarskrárvarin réttindi stefnanda. Engin lögmæt ástæða hafi verið fyrir hendi til að koma með þessum hætti í veg fyrir að verkfall aðildarféлага stefnanda næði tilgangi sínum, að knýja fram samningsniðurstöðu.

Stefnandi telur að stjórnvöldum séu afskipti af verkfallsrétti og samningsfrelsi stéttarféлага almennt óheimil. Í 74. gr. stjórnarskrár og 11. gr. mannréttindasáttmálans, felist almennt bann við afskiptum stjórnvalda og

löggjafans af lögmætri starfsemi almennra félaga. Í fyrrgreindum ákvæðum sé sérstaklega vísað til starfsemi stéttarfélaganna og stjórnmalafélaganna með þeim hætti að telja verði að sérstakan varhug verði að gjalda við því að hafa með nokkrum hætti afskipti af starfsemi slíkra félaga utan þess að stjórnvöld og löggjafinn geti sett almennan lagaramma um starfsemi þeirra. Með lögum nr. 34/2001 um kjaramál fiskimanna hafi íslenska ríkið hlutast til um starfsemi frjálsra félaga með þeim hætti sem ekki samrýmist nútíma viðhorfum til hlutverks og heimilda stjórnvalda og löggjafans og farið út fyrir stjórnskipulegar heimildir sínar.

Stefnandi telur að skýra beri 74. gr. stjórnarskrárinnar í samræmi við 11. gr. mannréttindasáttmálans en í greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 komi skýrt fram að stjórnarskrárgjafinn hafi haft slíkt í huga. Mannréttindadómstóll Evrópu hafi í dómum sínum talið felast í 11. gr. sáttmálans frelsi stéttarfélaganna til að standa vörð um hagsmuni sína. Margar leiðir séu að því marki og ríkin hafi rúman rétt til að skipa málum með þeim hætti sem þau telji farsælast. Ein leiðin sé frelsi stéttarfélaganna til að semja um kaup og kjör og verkfallsréttur þeirra. Hafi ríkin valið þá leið beri þeim að tryggja tilvist þess réttar og að gera stéttarfélagunum kleift að standa vörð um réttindi sín.

Fari svo að talið verði að íslenska ríkinu sé heimilt í einhverjum tilfellum að hafa afskipti af af verkfallsrétti og sammingsfrelsi stéttarfélaganna, telur stefnandi að setning laga nr. 34/2001 hafi eigi að síður verið óheimil og ekki hafi verið staðið að henni hvorki hvað varðar aðdraganda hennar eða efni þannig að fullnægi þeim skilyrðum sem gera verði svo að afskipti stjórnvalda eða löggjafans séu réttlætlanleg.

Stefnandi heldur því fram, að svokallaður gerðardómur sem settur hafi verið á laggirnar hafi ekki verið raunverulegur gerðardómur heldur stjórnsýslunefnd. Úr því að íslenska ríkið hafi talið nauðsynlegt að grípa til ráðstafana til að stöðva kjaradeilu sjómanna og útvegsmanna hafi því borið að grípa ekki til umfangsmeiri eða viðurhlutameiri ráðstafana en nauðsynlegt hafi verið til að ná því markmiði. Hluti af slíkum ráðstöfunum hefði getað verið að koma á raunverulegum gerðardómi.

Þá telur stefnandi það alvarlegan ágalla á framsetningu laga nr. 34/2001 að stjórnsýsluleg ábyrgð á skipan svokallaðs gerðardóms virðist hvíla á Hæstarétti Íslands. Í lögnum segi að Hæstiréttur skuli tilnefna þrjá menn í gerðardóm en hvergi sé að því vikið að ráðherra skipi gerðardóminn eða taki stjórnsýslulega ábyrgð á störfum hans.

Þá telur stefnandi að með lögum nr. 34/2001 hafi stefndi, íslenska ríkið, brotið gegn meðalhófsreglu í stjórnskipunarrétti þar sem gengið hafi verið miklu lengra en nauðsyn hafi borið til í því skyni að tryggja markmið stjórnvalda. Lagasetningin hafi verið of yfirgripsmikil og inngríp í sammingsfrelsi aðildarfélaganna stefnanda mun víðtækara en réttlætlanlegt hafi verið með vísan til þeirrar neyðarstöðu sem íslenska ríkið hafi talið vera uppi. Engin slík vá hafi verið fyrir dyrum sem réttlætt hafi getað slíka íhlutun.

Jafnframt heldur stefnandi því fram að nauðsyn hafi ekki borið til að hafa tímalengd sammingshafta óákveðna eins og gert hafi verið með lögum nr. 34/2001. Samkvæmt 3. gr. laganna hafi gerðardómurinn sjálfur átt að ákveða tímalengd ákvarðana sinna. Með þessu hafi stefndi, íslenska ríkið, ekki aðeins tekið sér vald heldur einnig framselt það til stjórnsýslunefndar sem hafi haft óljósa og lítt afmarkaða stöðu.

Þá finnur stefnandi að því að ekki hafi verið reynt að beita ákvæði 5. mgr. 20. gr. laga nr. 80/1938 um sáttanefnd til að stuðla að lausn á kjaradeilunni áður en gripið hafi verið til umræddrar íhlutunar.

Stefnandi heldur því fram að aðild að þeim hópi félaga sem lögum nr. 34/2001 sé ætlað að binda samkvæmt 1. gr., sbr. upphafsákvæði 2. gr., sé önnur en til stóð samkvæmt yfirlýstu markmiði með lögnum. Lagasetningin sé því ekki aðeins efnislega ólögmæt heldur einnig tæknilegt klúður þar sem ljóst sé að hún taki í raun ekki til allra

þeirra sem hún hafi átt að taka til. Þar sem Útvegsmannafélag Snæfellsness hafði ekki boðað verkþann, hafi frá hádegi 15. maí 2001 hvorki verið í gildi verkfall né verkþann hjá félagsmönnum Verkalýðsfélags Snæfellsbæjar, Verkalýðsfélags Stjórnunnar í Grundarfirði og Verkalýðsfélags Stykkishólms. Í tilviki Verkalýðsfélags Snæfellsbæjar hafði raunar aldrei verið boðað verkfall.

Með lögum nr. 34/2001 hafi ákvarðanir um kjaramál fiskimanna verið tengd ákveðnu ferli sem mælt hafi verið fyrir um í 2. og 3. gr. laganna. Eini hópur fiskimanna sem ekki hafi verið settur undir ferlið hafi verið vélstjórar innan Vélstjórafélags Íslands en þeir höfðu gert kjarasamning við Samtök atvinnulífsins 9. maí 2001. Það að vélstjórasmningurinn hafi fengið að standa óbreyttur feli í sér brot gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár. Gerðardómurinn hafi í raun ekki verið frjálst í sýslan sinni. Allmörg atriði sem varði kjör sjómanna séu þannig löguð að ómögulegt sé að láta mismunandi kerfi gilda fyrir mismunandi hópa sjómanna. Þetta eigi við um ákvörðun fiskverðs, þau áhrif sem breyting á fjölda í áhöfn hafi og fleira. Með því að vélstjórasmningurinn hafi fengið að standa óbreyttur hafi með lögunum í raun fyrirfram verið búið að binda hendur gerðardómsins um niðurstöðu. Þannig hafi gerðardómurinn orðið að láta vélstjórasmninginn gilda um alla sem bundnir voru af ákvörðunum hans. Með þessu hafi vélstjórasmningurinn verið fluttur yfir allt sviðið. Úrskurður gerðardómsins sé í raun eins og vélstjórasmningurinn og meira að segja hafi í honum verið tekið mið af viðauka við vélstjórasmninginn sem gerður hafi verið eftir gildistöku laganna. Samtökum atvinnulífsins, sem öðrum aðila vélstjórasmningsins, hafi því haldist uppi að semja um niðurstöðu sem svo hafi verið færð yfir allt sviðið en aðildarfélög stefnanda hafi ekki komið að þeirri samningsgerð.

Stefnandi telur að með setningu laga nr. 34/2001 hafi íslenska ríkið brotið gegn samþykktum Alþjóða vinnumálastofnunarinnar (ILO), nr. 87 og 98 og gegn 6. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu en íslenska ríkið hafi undirgengist skyldur samkvæmt þessum samþykktum öllum. Með vísun til greinargerðar með breytingum að stjórnarskránni á sínum tíma eigi túlkun sérfræðinganefnda ILO að hafa þýðingu. Því beri að skýra 11. gr. mannréttindasáttmálans til samræmis við samþykktir ILO. Mannréttindadómstóll Evrópu hafi haft þessi ákvæði til hliðsjónar við skýringu sína á 11. gr. mannréttindasáttmálans og beri að hafa það í huga við skýringu á 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Stefndi, íslenska ríkið, krefst ekki frávísunar í máli þessu. Hins vegar er af þess hálfu bent á að kröfugerð stefnanda sé almennt orðuð og ekki verði séð að hún tengist í reynd tilteknu ágreiningsefni sem sprottið hafi af atvikum í samhengi við ákvæði laga nr. 34/2001. Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. einkamálalaga nr. 91/1991, verði krafa að snúast um tiltekinn, afmarkaðan ágreining sem dómstólar eigi lögsögu um. Í 1. mgr. 25. gr. laganna segi að dómstólar verði ekki krafðir álits um lögfræðilegt efni eða hvort tiltekið hafi gerst nema að því leyti sem nauðsynlegt er til úrlausnar um ákveðna kröfu í dómsmáli. Stefnandi hafi ekki sýnt fram á að neinu raunverulegu sakarefni í framangreindum skilningi sé til að dreifa, er tengst geti dómkröfu hans, né verði lesin út úr viðurkenningarkröfu hans nein ákveðin krafa í skilningi 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 er leitt geti til lykta tiltekið ágreiningsefni, sem hann hafi lögvarða hagsmuni af að fá skorið úr um. Í kröfugerð stefnanda felist því í reynd ekki annað en beiðni um lögfræðilega álitsgerð andstætt skýrum fyrir mælum 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 Stefnandi eftirlætur dómurum málsins að taka afstöðu til þessa ex officio.

Af hálfu íslenska ríkisins er bent á að lög nr. 34/2001 hafi verið sett í kjölfar verkfalla og verkþanna sem staðið höfðu með hléum frá miðjum mars 2001. Ástæða lagasetningarinnar hafi verið sú, að íslensk stjórnvöld og löggjafinn hafi metið ástandið svo að verkföll og verkþönn sjómanna og útgerða væru farin að skaða íslenskt

efnahagslíf á þann hátt að ekki yrði við unað. Gríðarlegir almannahagsmunir hafi verið í húfi og litlar líkur til þess að samningsaðilar semdu um kjaramál sín. Fyrri spor samningsaðila í þessum málum hafi ekki aukið á bjartsýni stjórnvalda. Til þess að forða frekari áföllum hafi þótt nauðsynlegt að grípa inn í samningamál og freista þess með lögum að vísa deilunni til hlutlauss gerðardóms. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 34/2001 hafi ástæður til lagasetningar þessarar verið raktar ítarlega.

Stefndi vísar til þess að í 2. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 sé meðal annars kveðið á um vald Alþingis til þess að setja lög. Á grundvelli þessarar heimildar hafi lög nr. 34/2001 sett á venjulegan, stjórnskipulegan hátt. Samkvæmt sömu grein stjórnarskrárinnar fari dómstólar með dómsvald og samkvæmt 61. gr. stjórnarskrárinnar skuli dómendur í embættisverkum sínum einungis fara eftir lögnum, en um það atriði snúist beinlínis þetta mál. Dómstóll geti ekki vikið lögum til hliðar hvort sem er að hluta til eða í heild sinni. Á hinn bóginn geti dómstóll hafnað beitingu réttarreglu vegna stjórnarskrárákvæða, ef réttarreglan er talin ósamrýmanleg ákvæðum stjórnarskrár. Nokkur fordæmi séu um slíkt hér á landi. Ljóst sé að dómstóll geti heldur ekki hafnað beitingu réttarreglu nýrra laga, þótt meinta andstæða reglu sé að finna í eldri lögum. Við slíkar aðstæður reyni á skil yngri og eldri laga og t.d. mun á sérlögum og almennum lögum. Um þetta gildi viðurkenndar skýringarreglur í íslenskri lögfræði.

Stefndi mótmælir þeim málsástæðum stefnanda að ákvæði 74. gr. íslensku stjórnarskrárinnar um félagafrelsi taki til laga nr. 34/2001. Sama eigi við um fullyrðingar stefnanda um 11. gr. laga nr. 62/1994 um Mannréttindasáttmála Evrópu. Lög nr. 34/2001 banni meðal annars verkföll tiltekinna féлага og kveði á um að kjaramál skuli ákveðin með gerðardómsmeðferð miðað við nánar tilgreindar forsendur og þar á meðal að taka skuli tillit til sambærilegra kjarasamninga. Útilokað sé að draga þær ályktanir af einstökum ákvæðum laganna að félagafrelsi í skilningi 74. gr. stjórnarskrárinnar sé skert. Grundvelli viðkomandi launþegasamtaka sé ekki raskað á neinn hátt með lögnum. Þau muni halda áfram starfsemi sinni og áfram sinna því hlutverki sínu að semja um kaup og kjör félagsmanna sinna. Lagasetningin breyti því engu um starfsemi félaganna. Lög þessi hafi að mati löggjafarvaldsins verið neyðarráðstöfun og bráðnauðsynlegt þótt að binda endi á kjaradeilu sem komin hafi verið í óleysanlegan hnút. Með gerðardómsákvæðum laganna hafi verið tryggð málefnaleg og hlutlaus málsmeðferð og tryggt að sjónarmið aðila kæmust að. Kjaraákvörðun gerðardóms gildi til 31. desember 2003, sé í samræmi við sambærilegra kjarasamninga síðustu mánaða og því í fullu samræmi við forsendur og efnisákvæði 3. gr. laganna.

Stefndi heldur því að fram að réttur stéttarféлага til verkfalla vegna kjarabaráttu sé ekki varinn af stjórnarskrá, hvorki samkvæmt 74. gr. stjórnarskrárinnar, 75. gr. né verði hann leiddur af öðrum ákvæðum hennar. Í 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar segi að með lögum skuli kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur kveði á um leikreglur kjarasamninga og réttinn til verkfalla. Í 14. gr. þeirra laga segi efnislega að rétturinn til verkfalla sé háður skilyrðum og takmörkunum sem sett sé í lög. Verkfallsrétturinn sé víða takmarkaður og fjölmennir hópar launþega sæti skerðingu verkfallsréttar. Sú skerðing sé annað hvort lögbundin eða samningbundin. Þetta eigi t.d. við þá launþega sem heyri undir kjaradóm og kjaranefnd varðandi launakjör.

Með lögum nr. 34/2001 hafi verkfallsréttur tiltekinna launþega verið skertur um tiltekinn tíma og gerðardómsmeðferð ákveðin í sömu lögum til þess að knýja fram niðurstöðu í að því er virtist óleysanlegu deilumáli. Þeir aðilar sem 1., 2. og 3. gr. laganna sé ætlað að taka til séu tæmandi taldir í 1. gr. laganna og þar aðeins um að ræða þá aðila sem hafi annað hvort verið í verkfalli eða verkþanni við gildistöku laganna. Sé það

skilningur stefnda að lögunum hafi ekki verið ætlað að ná til þeirra aðila sem hvorki hafi verið í verkfalli né í verkþanni þar sem ekki hafi borið brýna nauðsyn til að grípa inn í kjarasamninga þessara aðila.

Þrátt fyrir að bann væri lagt við vinnustöðvuninni frá gildistöku laganna hafi deiluaðilum verið gefinn frestur til 1. júní 2001 til að ljúka samningum. Hafi þetta miðað að því að ganga ekki lengra en nauðsynlegt hafi verið í að skerða rétt aðila þrátt fyrir þá stöðu sem upp hafi verið komin. Þar sem samningar hafi ekki tekist fyrir þann tíma hafi Hæstiréttur á grundvelli laganna tilnefnt gerðardóm þriggja manna sem falið hafi verið að taka ákvarðanir varðandi kjaramál félagsmanna í áðurnefndum félögum.

Ákvæði um fyrirkomulag gerðardómsmeðferðar hafi verið hugsuð til þess að leysa erfiða kjaradeilu af hlutlausum dómstóli, á grundvelli málefnalegra málsmeðferðarreglna. Fyrirkomulag þetta hafi verið hugsuð til að tryggja ýtrasta hlutleysi við skipun dómenda. Gert hafi verið ráð fyrir málflutningi aðila fyrir dóminum og heimildum dómsins til að afla gagna og kalla eftir nauðsynlegum útskýringum. Með því að setja á laggirnar gerðardóm til að ákveða kjaramál félagsmanna í áðurnefndum félögum hafi verið leitast við að ganga ekki lengra en nauðsynlegt væri í að skerða rétt aðila þrátt fyrir þá alvarlegu stöðu sem upp hafi verið komin.

Kveðið hafi verið á um það í lögunum, að niðurstaða gerðardómsins skyldi taka mið af sambærilegum kjarasamningum síðustu mánaða sem um leið þýddi svipaða tímalengd kjaraákvæðana og í sambærilegum og nýlegum kjarasamningum. Þetta hafi verið eðlileg sjónarmið sem tryggt hafi hlutlausa málmeðferð og eðlilegar niðurstöður.

Af hálfu stefnda er því haldið fram að afmarkaða og skilgreinda meðalhófsreglu sé ekki að finna í stjórnarskrá. Ekki sé hægt að byggja á reglu sem hvorki sé að finna berum orðum í stjórnarskrá né hafi að öðru leyti verið skilgreind á þeim vettvangi.

Þá er þeim skilningi stefnanda harðlega mótmælt að ákvæði 3. gr. laganna um gildistíma ákvæðana gerðardóms feli í sér ólögmeitt framsal valds. Stefndi telur að verkefni gerðardóms og viðmiðanir séu ágætlega skilgreind í lögunum og þar á meðal hvernig meta skuli væntanlegan gildistíma. Niðurstaða gerðardómsins liggja nú fyrir og augljóst sé að gerðardómurinn hafi fylgt þessum fyrirfram skilgreindu viðmiðunum.

Stefndi mótmælir því að 5. mgr. 20. gr. laga nr. 80/1938 skipti nokkru máli við mat á stjórnskipulegu gildi laga nr. 34/2001.

Stefndi mótmælir sjónarmiðum stefnanda um að jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið brotin með lögun nr. 34/2001. Gerðardóminum hafi verið ætlað að taka mið af sambærilegum kjarasamningum síðustu mánaða eftir því sem við ætti. Hvergi í íslenskri löggjöf sé gert ráð fyrir kjaralegri einingu launþega. Hins vegar sé gert ráð fyrir samningsfrelsi einstaklinga og eftir atvikum einstakra stéttarféлага. Í því felist einstaklingsbundinn og sjálfstæður réttur og sá réttur geri ekki endilega ráð fyrir kjaralegu jafnræði milli manna eða stéttarféлага. Kjarasamningar séu að þessu leyti mismunandi og eigi að vera það en að öðrum kosti væri ekkert samningafrelsi. Jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar hafi því ekkert með fyrirkomulag kjarasamninga að gera. Ákvæði 1. gr. laga nr. 34/2001 taki til allra þeirra sem þar séu nefndir og verið hafi í verkfalli eða verkþanni. Með þeim öllum sé jafnræði hvað varði áhrif lagasetningarinnar og innbyrðis mismunun því ekki fyrir hendi.

Af hálfu stefnda, íslenska ríkisins er því mótmælt að með lagasetningunni hafi verið brotið gegn samþykktum ILO og Félagsmálasáttmála Evrópu. Stefndi heldur því fram að ILO telji að heimilt sé að binda endi á verkföll með lagasetningu með bindandi gerðardómsákvæðum. Þá gildi íslensk lög hér á landi og þjóðréttarlegar skuldbindingar víki ekki íslenskum lögum til hliðar nema annað og meira komi til.

Stefndi, Samtök atvinnulífsins, byggir sýknukröfu sína á því að með lögum nr. 34/2001 hafi kjarasamningar þeirra aðila sem lögin taki til verið framlengdir með þeim breytingum sem gerðardómur samkvæmt 2. og 3. gr. sömu laga hafi ákveðið. Í því sambandi er meðal annars vísað til dóms Félagsdóms í máli nr. F-19/2001 Alþýðusamband Íslands hafi höfðað f.h. Sjómannasambands Íslands. Hvorki ákvæði stjórnarskrár, annarra laga né alþjóðasamninga standi því í vegi að fyrirmæli 1., 2., og 3. gr. laga nr. 34/2001 séu virk. Meginreglan um frjálsan samningsrétt stéttarfélaganna og vinnuveitanda sé hvorki án takmarkana né feli hún í sér óheftan verkfalls- eða verkbannsrétt. Lögjafanum sé heimilt að marka kjarasamningum ramma og skilyrða og takmarka réttinn til að gera verkföll og verkbönn með lögum, sbr. 14. gr. laga nr. 80/1938.

Réttur til verkfalla og verkbanna sé ekki varinn í stjórnarskrá. Þótt það sé alla jafna á ábyrgð aðila kjarasamninga að ljúka samningum sínum á milli og slík niðurstaða sé farsælust geti til þess komið að almannahagsmunir réttlæti íhlutun af hálfu stjórnvalda. Þau skilyrði hafi verið uppfyllt að því er varði setningu laga nr. 34/2001. Verkfall hafði staðið mjög lengi og haft gífurleg áhrif á efnahagslífið en samningaviðræður verið án árangurs þrátt fyrir milligöngu ríkissáttasemjara og umþóttunartíma eftir gildistöku laganna. Tímalengd ákvarðana gerðardómsins hafi verið í fullu samræmi við kjarasamninga sem gerðir hafi verið um svipað leyti og mun skemmri en samkvæmt samningi vélstjóra. Þá hafi ILO viðurkennt rétt stjórnvalda til að grípa inn í kjaradeilur þegar mjög miklir hagsmunir séu í húfi.

Stefndi hafnar þeim rökum stefnanda að það að samningur vélstjóra fái samkvæmt lögum nr. 34/2001 að standa óbreytanlegur feli í sér brot gegn 65. stjórnarskrár og telur röksemdir stefnanda engan veginn samrýmast reglum um samningsrétt stéttarfélaganna, sbr. 5. gr. laga 80/1938. Gerðardómurinn hafi, eins og lög nr. 34/2001 geri ráð fyrir, haft hliðsjón af vélstjórasamningnum og öðrum kjarasamningum sem gerðir hafi verið næstu mánuði á undan en ekki tekið hann upp eins og ýjað sé að í stefnu. Til marks um það sé sá ágreiningur sem leyst hafi verið úr með dómi Félagsdóms í máli nr. 19/2001 auk gildistíma ákvarðana gerðardómsins.

Að öðru leyti er tekið undir sjónarmið meðstefnda, íslenska ríkisins.

III

Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála hafa dómstólar vald til að dæma um hvert það sakarefni sem lög og landsréttur nær til. Í stjórnarskránni er ekki kveðið á um heimild dómstóla til að skera úr um stjórnskipulegt gildi laga en það hafa dómstólar þó þráfallega gert og er það löngu orðið viðurkennt regla í íslenskum stjórnskipunarrétti að dómstólar geti metið hvort lagaákvæði standist ákvæði stjórnarskrárinnar. Slík álitafni verða þó ekki borin undir dómstóla nema að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Samkvæmt því hafa dómstólar vald til að dæma um hvort lög standist stjórnarskrá séu slík álitafni borin undir dómstóla í tengslum við tiltekna hagsmuni eða til viðurkenningar á tilvist eða efni tiltekinna réttinda eða réttarsambands aðila.

Það er óumdeilanlega hlutverk stefnanda að semja um kaup og kjör félagsmanna í aðildarfélögum stefnanda og samrýmist málssókn þessi því hlutverki. Ljóst er að aðildarfélög stefnanda og félagsmenn í þeim hafa ríka hagsmuni af að fá úr því skorið hvort réttur þeirra til verkfalla sé til staðar þrátt fyrir setningu laga nr. 34/2001. Fellur málalíbúnaður stefnanda þannig að 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991.

Stefnandi og stefndi, Samtök atvinnulífsins, gæta hagsmuna launþega annars vegar og atvinnurekenda hins vegar og eru því aðilar að því réttarsambandi sem mál þetta er sprottið af. Það að kröfunni er einnig beint að stefnda íslenska ríkinu vekur upp spurningu um hvort verið sé að krefja dómstóla álits um lögfræðileg efni og að sú krafa

tengist ekki nægjanlega hagsmunum eða réttarsambandi milli þessara aðila þannig að ekki samrýmist 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Þótt það sé engan veginn rökbundin nauðsyn að íslenska ríkinu sé stefnt til að þola kröfu sem byggist á því að lög standist ekki ákvæði stjórnarskrár og ríkið eigi ekki aðild að því réttarsambandi sem krafa stefnanda lýtur að verður að líta til þess að stefndi íslenska ríkið hefur ríka hagsmuni af því að koma að sjónarmiðum sínum í málinu og hefur ekki byggt vörn sína á aðildarskorti.

Með vísan til alls framangreinds þykir eins og atvikum máls þessa og málatilbúnaði aðila er háttáð ekki verða fundið að formhlið málsins.

Stefnandi hefur í máli þessu haldið því fram að með setningu umræddra laga nr. 34/2001 hafi verið brotið gegn samningsfrelsi og verkfallsrétti stéttarfélaganna sem verndað sé með 74. gr. stjórnarskrárinnar og jafnframt 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Í 1. mgr. 74. gr. er mælt fyrir um rétt manna til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess. Ákvæðinu var breytt til núverandi horfs við endurskoðun á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar með lögum nr. 97/1995. Þau markmið sem höfð voru að leiðarljósi við þá endurskoðun voru einkum þrjú þættir eins og fram kemur í almennum athugasemdum í frumvarpi til laganna. Í fyrsta lagi að efla og samræma ákvæðin, þannig að þau gegndu betur því hlutverki sínu að vera vörn almennings í samskiptum við þá sem með ríkisvald fara. Í öðru lagi að reyna að færa ýmis ákvæði til nútímalegs horfs. Í þriðja lagi að taka mið af þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur gengist undir með aðild sinni að alþjóðlegum sáttmálum. Ljóst er að stjórnarskrárgjafinn hafði við þessar breytingar sérstaklega í huga ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu sem lögfestur var hér á landi með lögum nr. 62/1994.

Í athugasemdum við 12. gr. framangreinds frumvarps til stjórnskipunarlaganna, sem svarar til 74. gr. stjórnarskrárinnar er ekki að finna nánari útlistun á því hversu víðtæka vörn ákvæðinu er ætlað að veita félagafrelsinu. Ljóst er þó að ákvæðinu er ætlað víðtækara hlutverk en það að vernda rétt manna til að stofna félög. Eins og fram kemur í greinargerð með fyrrnefndu frumvarpi er fyrirmynd 74. gr. stjórnarskrárinnar sótt í 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Það að stjórnmalafélög og stéttarfélög eru sérstaklega tilgreind í 74. gr. stjórnarskrárinnar er vísbending um að þeim sé mörkuð nokkuð sérstök staða í stjórnarskránni þannig að ríkari kröfur en ella verði að gera til takmarkana á réttindum þeirra.

Félagafrelsisákvæðið í 1. mgr. 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu kveður meðal annars á um rétt manna til að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að í ákvæðinu felist vernd þeirra réttinda stéttarfélaganna að ráða innra skipulagi sínu og starfsemi og réttur til að standa vörð um og tryggja hagsmuni félagsmanna sinna. Litið hefur verið svo á að leið að því marki sé frelsi þeirra til að semja um kaup og kjör gagnvart vinnuveitendum sínum og til að fylgja þeim réttindum eftir með þvingunaraðgerðum eins og t.d. verkföllum. Verkfallsrétturinn hefur verið talinn ein mikilvægasta leiðin til að styrkja frelsi stéttarfélaganna. Í 2. mgr. 11. gr. er mælt fyrir um að réttur samkvæmt 1. mgr. skuli ekki háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæli fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi, vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi eins og þar segir.

Við fyllingu á 1. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans hefur verið leitað fanga í Félagsmálasáttmála Evrópu frá árinu 1961 sem fullgiltur var af Íslands hálfu 15. janúar 1976 og öðlaðist gildi 14. febrúar 1976, Alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem fullgiltur var 22. ágúst 1979 og öðlaðist gildi 22. nóv-

ember 1980 og samþykktu ILO nr. 87 um félagafrelsi og verndun þess og nr. 98 um beitingu grundvallarreglna um réttinn til að stofna félög og semja sameiginlega, sem báðar hafa verið fullgiltar af Íslands hálfu.

Ákvæði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar er hliðstætt 1. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Í 74. gr. stjórnarskrárinnar var hins vegar ekki tekið upp ákvæði sambærilegt og 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Í athugasemdum við 74. gr. í fyrrgreindu frumvarpi er vikið að 2. mgr. 11. gr. með tvennum hætti. Annars vegar segir þar að í tengslum við 1. mgr. 74. gr. sé að öðru leyti rétt að nefna að þar greindur réttur til að stofna félög sé háður talsvert þrengri undantekningum en sé ráðgert að geti verið heimilar í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans og 2. mgr. 22. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Hins vegar er vikið að 2. mgr. 11. gr. í tengslum við umfjöllun um ákvæði 2. mgr. 74. gr. um neikvætt félagafrelsi og segir þar að ætlast sé til að litið verði á hugtakið almannahagsmuni í ákvæðinu sem nokkurs konar samnefnara fyrir þau atriði sem talin séu upp í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Ákvæði mannréttindasáttmálans njóta ekki stöðu stjórnskipunarлага. Með vísan til greinargerðar með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 97/1995 um breytingu á stjórnarskránni og dóma Hæstaréttar um túlkun á ákvæðum stjórnarskrár þykir rétt að túlka félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrár með hliðsjón af 1. og 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Samkvæmt framangreindum athugasemdum við 74. gr. í greinargerð með frumvarpinu verður ákvæðið ekki talið veita félagafrelsi minni vernd en 11. gr. mannréttindasáttmálans gerir ráð fyrir.

Með vísan til viðtekinnar túlkunar á 1. og 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans verður að túlka 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar svo að ákvæðið verndi ekki einungis rétt manna til að stofna stéttarfélög heldur verndi það einnig frelsi stéttarféлага til að standa vörð um og tryggja hagsmuni félagsmanna sinna. Samningafrelsi félaganna er leið að slíku marki og nýtur því sérstakrar verndar. Líta verður svo á að verkfallsrétturinn sé í þeim skilningi hluti af samningsfrelsi þeirra þegar litið er til þess eðlis hans að hann er lögbundin leið til að knýja gagnaðila til að ganga til samninga.

Í þessu sambandi er rétt að geta þess að við endurskoðun stjórnarskrárinnar með lögum nr. 97/1995 kom inn nýtt ákvæði í 2. mgr. 75. gr. Ákvæðinu var breytt í meðförum þingsins og í endanlegri mynd er það þannig orðað að í lögum skuli kveðið á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Í lögskýringargögnum kemur fram að með þessari síðari málsgrein sé verið að festa í sessi í stjórnarskrá það samningsfrelsi sem hér hafi lengi ríkt meðal þorra launafólks, um kaup, kjör, orlof og önnur mikilvæg réttindi sem tengjast vinnu. Einnig kemur þar fram að verið sé að setja almenna reglu um að skipa ætti með lögum rétti manna varðandi vinnu og orlof. Að teknu tilliti til orðalags ákvæðisins og með hliðsjón af alþjóðasamningum sem Ísland hefði gerst aðili að, einkum Félagsmálasáttmála Evrópu og Alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, mætti hins vegar telja sýnt að ákvæðið fæli í sér að í lögum ættu meðal annars að vera fyrirmæli um hvernig beita mætti verkfalli og verkbanni í vinnudeilu. Ákvæðið gerir því beinlínis ráð fyrir að þessi mikilvægu réttindi geti verið háð takmörkunum í lögum.

Með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans, 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og þeim alþjóðasamningum um félagsleg réttindi sem líta má til við skýringar á 74. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, verður 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar ekki talin fela í sér skilyrðislausu vernd verkfallréttar stéttarféлага. Hins vegar verður að líta svo á að samningarfrelsi verkalýðsféлага og beitingu verkfallsréttar megi aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og fram koma í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans.

Stefnandi hefur haldið því fram að setning laga nr. 34/2001 hafi verið óheimil og ekki hafi verið staðið að

henni með þeim hætti að fullnægi þeim skilyrðum sem gera verði til að stjórnvöld eða löggjafinn megi hafa slík afskipti. Af hálfu stefnanda er því haldið fram að einungis megi takmarka verkfallsrétt með almennu reglakerfi í lögum.

Með lögum nr. 80/1938 hefur verið settur almennur rammi um beitingu verkfalls og verkbanns. Samningafrelsi verkalýðsfélaga og samtaka atvinnurekenda er best tryggt með almennri fyrirsjáanlegri löggjöf um verkföll, verkbönn og önnur þvingunarúrræði og um leiðir sem fara má ef vinnudeila er komin í hnút. Slík ákvæði er meðal annars að finna í ákvæðum laga nr. 80/1938 um miðlunartillögur sáttasemjara og um skipun sérstakrar sáttanefndar samkvæmt 5. mgr. 20. gr. Ekki verður þó séð að 2. mgr. 11. gr. mannréttinasáttmálans eða þeir alþjóðlegu samningar um félagsleg réttindi, sem áður hefur verið vísað til, útiloki að löggjafanum geti verið rétt að grípa inn í einstaka vinnudeilur með lagasetningu.

Framangreindir alþjóðasamningar um félagsleg réttindi hafa allir verið fullgiltir af Íslands hálfu en ekki verið lögfestir hér á landi. Með vísan til áhrifa þeirra á túlkun 11. gr. mannréttinasáttmálans þykir einnig rétt að horfa til þeirra við túlkun á 74. gr. stjórnarskrárinnar að því leyti sem þeir fjalla um réttindi stéttarfélaganna og Mannréttindadómstóllinn hefur vísað til þeirra við túlkun á 11. gr. mannréttinasáttmálans.

Þessir sáttmálar mæla allir fyrir um frelsi verkalýðsfélaga til gæta hagsmunum félagsmanna sinna með gerð kjarasamninga en hvergi er þó gegnið lengra í vernd verkfallsréttar en að kveða á um að hann verði einungis takmarkaður með lögum. Í d-lið 8. gr. sáttmálans um efnahagsleg félagsleg og menningarleg réttindi er sérstaklega tekið fram að aðildarríkin skuldbindi sig til að tryggja beitingu verkfallsréttar í samræmi við lög. Í þessum ákvæðum felst sú trygging að við verkfallsrétti verði ekki hreyft með stjórnvaldsaðgerðum heldur verði hann einungis takmarkaður með lögum sem sett eru með vönduðum og lýðræðislegum hætti. Ekki verður fallist á með stefnanda að 2. mgr. 11. gr. mannréttinasáttmálans eða aðrir framangreindir alþjóðasamningar um félagsleg réttindi styðji það sjónarmið stefnanda að túlka beri félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar svo rúmt að löggjafanum sé óheimilt að leggja tímabundið bann við einstaka vinnustöðvunum.

Af 1. mgr. 74. gr. og 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar eins og ákvæðin verða túlkuð með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. mannréttinasáttmálans og öðrum framangreindum ákvæðum alþjóðlegra sáttmála um félagsleg réttindi þykir hins vegar leiða að gera verður strangar kröfur til lagasetningar sem banna tiltekin verkföll eða verkbönn.

Í frumvarpi til laga nr. 34/2001 er gerð grein fyrir aðdraganda þeirrar lagasetningar og því mati löggjafans að nauðsynlegt hafi verið að grípa til aðgerða í ljósi ríkra almannahagsmuna sem í húfi væru. Þessum almannahagsmunum er nánar lýst þannig í greinargerð með frumvarpinu:

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 sammingsaðilar fjalla um. Skýr merki eru um neikvæð áhrif vinnustöðvunarinnar á efnahagslífið og ef ekkert er að gert mun hún valda óbætanlegu tjóni fyrir þjóðarbúið í heild. Hér eru því ríkir almannahagsmunir í húfi og nauðsynlegt að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir þann mikla efnahagsskaða sem áframhaldandi stöðvun fiskiskipaflotans mundi annars valda.

Í framsöguræðu sjávarútvegsráðherra með frumvarpinu á Alþingi er aðdraganda lagasetningarinnar og áhrifum verkfallsins lýst þannig:

Því miður er nauðsynlegt að mæla fyrir þessu frv. Eftir sex vikna sjómannaverkfall, lengsta verkfall sjómanna í 20 ár og sennilegast, að því er mér er tjáð, lengsta allsherjarverkfall sjómanna í sögunni er engin von um að leysast muni úr verkfallinu. Þrátt fyrir að hluti deiluaðila hafi náð samkomulagi tjá aðrir deiluaðilar mér að engin von sé um að samkomulag náist á þeim tíma sem getur talist ásættanlegur miðað við lengd verkfallsins sem þegar er orðin. Og það er staðfest af orðum sáttasemjara að staðan í deilunni sé nú sú versta sem verið hefur.

Ljóst er að þetta verkfall hefur haft gríðarleg áhrif á þjóðlífið allt. Það er farið að hafa veruleg áhrif á heimilin í landinu, á fjárhag heimilanna í landinu. Það hefur gríðarleg áhrif á landsbyggðina, sérstaklega hinar veikari byggðir sem byggja á sjávarútvegi. Það hefur áhrif á fiskverkafólkið sem ekki hefur hráefni til vinnslu og er farið að fara á atvinnuleysisstrá. Þetta hefur veruleg áhrif á markaðsstarf fyrirtækja okkar á erlendri grundu og mikið er í hættu þar sem mikið starf hefur verið unnið á undanförunum árum og mikil verðmæti eru fólgin í því. Verkfallið hefur auk þess stórkostleg áhrif á útflutningstekjur þjóðarinnar sem dragast að sjálfsögðu verulega saman því að um er að ræða atvinnugrein sem skilar á milli 40 og 50% af heildarútflutningstekjum þjóðarinnar. Þar af leiðandi hefur þetta áhrif á stöðu krónunnar, á gengið, eins og menn hafa séð og þar með á efnahagsmál okkar allra.

Það er óumdeilanlega tilgangur verkfalla að mynda þrýsting á vinnuveitendur. Verkföll flestra starfsstétta eru til þess fallin að hafa neikvæð áhrif á líf og starf annarra sem ekki standa í kjaradeilu og jafnvel lama starfsemi þjóðfélagsins að einhverju leyti.

Rök fyrir setningu laganna voru fyrst og fremst efnahagslegs eðlis. Með vísan til þess að verkfallsvopninu er meðal annars ætlað að hafa slík áhrif til þess að það bítu verður að fara varlega í að stöðva verkföll með lögum með því að tengja efnahagsleg rök við almannahagsmuni. Að mati dómsins er þó ekki hægt að útiloka að efnahagsleg áhrif verkfalla og verkþanna geti verið svo alvarleg að ríkir almannahagsmunir geti réttlætt tímabundið bann við þeim.

Fyrir liggur að þegar lög nr. 34/2001 voru sett höfðu verkföll og verkþönn lamað fiskveiðar í 6 vikur. Haldnir höfðu verið yfir 70 sáttafundir hjá ríkissáttasemjara með deiluaðilum og óumdeilt er að engin lausn virtist í sjónmáli í deilunni. Enda þótt verkfalli flestra aðildarfélaganna stefnanda hafi verið aflýst 15. maí voru samningaviðræður deiluaðila enn í hörðum hnút og nokkur sjómannafélög enn í verkfalli. Þá hafði verkþanni útvegsmanna ekki verið aflýst.

Í framangreindum lögskýringargögnum er að finna haldgóð efnahagsleg rök fyrir því mati löggjafans á aðstæðum í þjóðfélaginu að ríkir almannahagsmunir hafi verið að því að banna tímabundið þau verkföll og verkþönn sem orsökðu vinnustöðvun á þeim tíma sem lögin tóku gildi. Með vísan til framangreinds þykir ekki rétt að hnekkja því mati.

Sem fyrr segir var vinnustöðvun ekki í gangi hjá félagsmönnum í Verkalýðsfélagi Snæfellsbæjar, Verkalýðsfélaginu Stjórnunni í Grundarfirði og Verkalýðsfélagi Stykkishólms þegar lög nr. 34/2001 tóku gildi. Af hálfu stefnda, íslenska ríkisins var því lýst yfir í greinargerð að það væri skilningur stefnda að lögnum hafi ekki

verið ætlað að ná til þeirra aðila sem hvorki voru í verkfalli né verkbanni við gildistöku laganna þar sem ekki hafi borið brýna nauðsyn til að grípa inn í kjarasamninga þessara aðila enda engri vinnustöðvun fyrir að fara. Lög nr. 34/2001 verða hins vegar ekki skilin á annan veg en þann að þau taki til allra aðgerða fiskimanna sem ætlað sé að knýja fram aðra skipan kjaramála en lögin ákveða. Í úrskurði fyrrnefnds gerðardóms frá 30. júní 2001 voru gerðar athugasemdir við þá óvenjulegu ráðstöfun að ákveða kjör félagsmanna í verkalýðsfélagi sem ekki ætti í vinnudeilu með þeim hætti sem gert væri í lögum nr. 34/2001. Gerðardómurinn taldi óhjákvæmilegt með vísan til lagafyrirmæla og takmarkaðs valdsviðs síns að ákvarðanir hans næðu til allra aðildarfélaga Sjómannasambands Íslands, Farmanna- og fiskimannasambands Íslands og Alþýðusambands Vestfjarða annars vegar og til allra aðildarfélaga Landssambands íslenskra útvegsmanna hins vegar.

Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum verður ekki talið að almannaheill hafi krafist þess að lagasetningin tæki til framangreindra stéttarféлага og útvegsmannafélaga á svæðum þar sem vinnustöðvun var ekki í gangi. Með vísan til félagafrelsisákvæðis 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, eins og það verður skýrt samkvæmt framansögðu, verður því ekki hjá því komist að líta svo á að þessum félögum stefnanda sé þrátt fyrir ákvæði 1., 2. og 3. gr. laga nr. 34/2001 heimilt að efna til verkfalls. Þá ræður ákvörðun gerðardóms samkvæmt sömu lögum ekki kjörum fiskimanna í þessum þremur verkalýðsfélögum.

Við mat á því hvort lög sem banna verkföll eða verkbönn standist félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar þykir skipta máli hversu víðtæka og langvarandi skerðingu á réttindum aðila vinnumarkaðarins til að gera kjarasamninga lögin hafa í för með sér. Þá þykir einnig verða að hafa í huga þegar metið er hvort lögin brjóti gegn 74. gr. stjórnarskrárinnar hvort skerðingin hafi verið meiri en þörf var á til að ná fram þeim yfirlýstu markmiðum laganna að tryggja almannaheill.

Í lögum nr. 34/2001 var aðilum vinnudeilunnar gefinn kostur á að ná samningum frá 15. maí til maíloka áður en gerðardómur yrði tilnefndur. Þá er í 1. gr. laganna ákvæði um að aðilum sé áfram heimilt að semja um breytingar á þeirri skipan kjaramála sem lögin hafi í för með sér. Samningsfrelsi aðila var skert að því leyti að óheimilt var að knýja fram aðra skipan kjaramála með verkfalli eða verkbanni. Líta verður svo á að með því að löggjafinn hafði svipt deiluaðila þeim þvingunarúrræðum sem þeir höfðu til að knýja á um samningsniðurstöðu hafi það verið í þeirra þágu að lögfesta úrræði til að skera tímabundið úr kjaradeilu þeirra.

Í lögnum var svokölluðum gerðardómi falið endanlegt ákvörðunarvald um ýmis mikilvæg kjaraatriði fiskimanna sem deilur höfðu staðið um. Fallast má á með stefnanda að ekki hafi verið um eiginlegan gerðardóm að ræða í lagalegum skilningi heldur stjórnarsýslunefnd sem falið hafi verið úrskurðarvald um þennan afmarkaða ágreining. Orðalag laganna lýtur aðeins að því að Hæstiréttur tilnefni nefndarmenn en ekki er sérstaklega vikið að skipun þeirra. Þessi ónákvæmni í lagatexta olli engum vandræðum í framkvæmd og hefur ekki áhrif á gildi þeirra ákvarðana sem gerðardómurinn tók. Lagafyrirmæli um að Hæstiréttur tilnefndi gerðarmennina sem í raun voru ákvæði um fyrirkomulag við skipan dómsins voru til þess fallin að tryggja að ákvarðanir gerðardómsins yrðu teknar á sanngjarnan og óvilhallan hátt.

Í lögnum var kveðið á um málsmeðferð fyrir gerðardóminum í stjórum dráttum, skyldu gerðardómsins til rannsóknar og um rétt málsaðila til að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum við gerðardóminn áður en hann kæmist að niðurstöðu. ILO hefur viðurkennt að þvinguð gerðardómsleið geti verið réttmæt til að leysa vinnudeilur sem eru í hörðum hnút. Fallast má á með stefnanda að æskilegast sé að slík leið sé lögfest með almennum hætti. Þótt umrædd stjórnarsýslunefnd verði ekki að öllu leyti jafnað við gerðardóm sem aðilar eiga kost á að tilnefna dómara til

setu í var lögfesting gerðardómsins án efa ætlað að tryggja að aðilar vinnudeilunnar kæmu sínum sjónarmiðum á framfæri og hefðu með þeim hætti áhrif á niðurstöðu gerðardómsins.

Um gildistíma ákvarðana gerðardómsins segir í 2. mgr. 3. gr. laganna að gerðardómurinn skyldi ákveða gildistíma ákvarðana sinna. Í lögnum voru því ekki skýr fyrirmæli um gildistíma ákvarðana gerðardómsins. Í meðförum þingsins gerði meirihluti sjávarútvegsnefndar tillögu um að setja skýrari ákvæði um gildistímamann en frá þeim var horfið að því er segir í lögskýringargögnum vegna mótmæla. Gildistíma kjaraákvæðana gerðardómsins voru því aðeins settar skorður af því almenna ákvæði 3. gr. laganna að gerðardómurinn skyldi við ákvörðun sína hafa til hliðsjónar kjarasamninga sem gerðir höfðu verið á undanförunum 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 gerðardóminum 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.

Með vísan til framangreinds telur dómurinn að ekki séu fram komin nægjanlega veigamikil rök til að líta svo á að löggjafinn hafi með umræddri lagasetningu gengið lengra í þá átt að skerða frelsi deiluaðila til að ná kjarasamningum en nauðsynlegt var til að ná fram þeim yfirlýstu markmiðum sínum að tryggja almannaheill.

Af hálfu stefnanda hefur einnig verið byggt á því að lög nr. 34/2001 brjóti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Fyrir liggur að stefndi, Samtök atvinnulífsins vegna aðildarféлага Landssambands íslenskra útvegsmanna, gerði kjarasamning við Vélstjórafélag Íslands 9. maí 2001. Þá liggur einnig fyrir að mörg atriði í kjarasamningi vélstjóra eru nátengd þeim deilumálum sem ákvörðun gerðardómsins skyldi taka til.

Ekki verður við löggjafann sakast fyrir að hafa ekki látið löginn taka til vélstjóra sem gert höfðu kjarasamning við viðsemjendur sína og lokið með því löngu verkfalli. Gerðardómurinn stóð þannig frammi fyrir sama vanda og deiluaðilar höfðu sjálfir þurft að kljást við og hefðu orðið að gera áfram ef lagasetningin hefði ekki komið til, þ.e. að búið var að ráða til lykta í kjarasamningi vélstjóra ýmsum deiluefnum sem í raun var ekki hægt að skipa með öðrum hætti í kjarasamningum annarra sjómanna nema með því að taka upp kjarasamning vélstjóra. Kjaramál hinna ýmsu stétta sjómanna eru einfaldlega svo nátengd á sumum sviðum að samningar eins hljóta að hafa áhrif á hagsmuni annarra hópa. Ljóst er því að gerðardómurinn varð óhjákvæmilega að líta mjög til samninga vélstjóra við ákvörðun sína.

Eftir kjarasamning vélstjóra var komin upp mjög erfið samningsstaða í kjarasamningum annarra fiskimanna sem löggjafinn reyndi eftir bestu getu að höggva á með hlutlausum hætti. Þótt niðurstaða gerðardómsins hafi að talsverðu leyti tekið mið af kjarasamningi sem annar aðili deilunnar hafði staðið verður að telja að það hafi verið óhjákvæmilegt í ljósi aðstæðna sem upp voru komnar. Staða aðildarféлага stefnanda og Vélagstjórafélags Íslands var með öllu ósambærileg eftir að vélstjórar höfðu samið við viðsemjendur sínar. Með vísan til framangreinds verður ekki fallist á með stefnanda að sú staðreynd að stefndi, Samtök atvinnulífsins, höfðu áður gert kjarasamninga við vélstjóra hafi raskað jafnræði aðila að gerðardóminum með þeim hætti að um brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið að ræða.

Með vísan til alls framangreinds verður ekki fallist á með stefnanda að öðrum aðildarfélagum stefnanda en Verkalýðsfélagi Snæfellsbæjar, Verkalýðsfélaginu Stjórnunni í Grundarfirði og Verkalýðsfélagi Stykkishólms, sé

vegna ákvæða stjórnarskrárinnar heimilt þrátt fyrir ákvæði laga nr. 34/2001 að efna til verkfalls. Þá verður talið að ákvörðun gerðardómsins ráði kjörum fiskimanna í þessum aðildarfélögum stefnanda á gildistíma ákvörðunar gerðardómsins eða þar til samningar nást um önnur kjör.

Með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 þykir rétt að hver aðila beri sinn kostnað af rekstri málsins.

Af hálfu stefnanda flutti mál þetta Ástráður Haraldsson hrl., af hálfu stefnda, íslenska ríkisins, Skarphéðinn Þórisson hrl. og af hálfu stefnda, Samtaka atvinnulífsins, Hrafnhildur Stefánsdóttir hrl.

Dóm þennan kváðu upp Sigurður Tómas Magnússon héraðsdómari, formaður dómsins, Hjördís Hákonardóttir héraðsdómari og Sigurður Hallur Stefánsson héraðsdómari.

D ó m s o r ð:

Fallist er á kröfu stefnanda að því leyti, að viðurkennt er að Verkalýðsfélagi Snæfellsbæjar, Verkalýðsfélaginu Stjörnunni í Grundarfirði og Verkalýðsfélagi Stykkishólms sé, þrátt fyrir ákvæði 1. gr., 2. gr., og 3. gr. laga nr. 34/2001, heimilt að efna til verkfalls og að ákvörðun gerðardóms samkvæmt sömu lögum ráði ekki kjörum fiskimanna í þessum félögum.

Stefndu, íslenska ríkið og Samtök atvinnulífsins, skulu að öðru leyti vera sýknir af kröfum stefnanda, Alþýðusambands Íslands, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.