

**MS ritgerð**  
í mannauðsstjórnun

**Verkfallsréttur og meðalhóf**

Friðrik Friðriksson



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands  
Leiðbeinendur: Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, dósent  
og Hrafnhildur Stefánsdóttir, hrl.  
Júní 2010



## Útdráttur

Verkfallsrétturinn kom til í umróti iðnvæðingar og baráttu launþega fyrir grundvallarréttindum í samskiptum þeirra gagnvart vinnuveitendum. Eiga sömu rök við í kjarabaráttu stéttarféлага í dag og eins og fyrir um 120 árum?

Í ritgerðinni er lögð áhersla á að fjalla um samningsrétt stéttarféлага, réttinn til gerðar kjarasamninga og tengsl samningsréttarins við verkfallsréttinn. Skoðað verður hvaða forsendur hafa legið á bak við ákvarðanir sem hafa takmarkað verkfallsréttinn og hvort hægt sé að álykta af þeirri skoðun að mögulegt sé að gera þá kröfu að stéttarfélögin noti verkfallsréttinn með markvissari hætti? Sérstaklega voru skoðuð áhrif meðalhófsreglu í framkvæmd Hæstaréttar Íslands, Mannréttindadómstóls Evrópu og dómstóls Evrópusambandsins. Jafnframt var farið yfir samþykkt lög frá Alþingi sem bönnuðu vinnustöðvanir frá árinu 1985 til 2010 og skýrslur Alþjóðavinnuáráðs Íslandarinnar.

Helstu niðurstöður voru þær að rétturinn til að fara í verkfall er grundvallaréttur, sem aðeins verður takmarkaður með lögum sem standast skoðun meðalhófsreglu. Þannig er sanngjarnt að gera þá kröfu til stéttarféлага að þau leggi raunverulegt mat á þá hagsmuni sem verið er að berjast fyrir og þá hagsmuni sem setja á í uppnám, þ.e. annarsvegar hagsmuni vinnuveitandans af tapi vegna vinnustöðvunarinnar sjálfrar og hinsvegar hagsmuni annarra sem að koma til með að þurfa að þola verkfallsaðgerðirnar, án þess að eiga aðild að þeim. Geri þau það ekki geta samningsaðilar vænst þess að réttur þeirra verði takmarkaður með lagasetningu eða lögskipuðum gerðardómi.

Er ekki eðlilegt að staldra við og spyrja hvort að verkfallsrétturinn hafi og eigi að hafa sama vægi í dag eins í byrjun 20. aldarinnar eða hvort að samfélagið hafi ekki þróast síðastliðna áratugi og væri þannig mögulegt að fara aðrar leiðir til að leysa ágreining stéttarféлага og vinnuveitenda um kaup og kjör.

## Formáli

Ritgerðin er 30 einingar og er lokaverkefni í MS námi í mannauðsstjórnun.

Leiðbeinendur voru Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, dósent við Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands og Hrafnhildur Stefánsdóttir, hrl., hjá Samtökum atvinnulífsins. Kann ég þeim bestu þakkir fyrir þann tíma og þolinmæði sem þau hafa gefið mér og verðmæt ráð við að móta efnistösk ritgerðarinnar.

Mestar þakkir skilið fyrir að hjálpa mér og opna útskriftardyrnar á mín heittelskaða eiginkona, Bryndís María. Hún togaði og teygði mig áfram þessa síðustu vegferð á frumlegastan máta. Það verður mér því hin mesta ánægja að færa henni þetta rit á náttborðið í síðbúna sumargjöf.

Hugsa um það helst og fremst,  
sem heiðurinn má næra;  
aldrei sá til æru kemst.  
sem ekkert gott vill læra.

Lærður er í lyndi glaður,  
lof ber hann hjá þjóðum,  
hinn er ei nema hálfur maður,  
sem hafnar siðum góðum.

Oft er sá í orðum nýtur,  
sem iðkar menntun kæra,  
en þursinn heimskur þegja hlýtur,  
sem þrjóskast við að læra.

*Hallgrímur Pétursson*  
1614-1674

# Efnisyfirlit

<b>1</b>	<b>Inngangur .....</b>	<b>8</b>
1.1	Aðferðarfræði og rannsóknarspurning .....	10
<b>2</b>	<b>Vinumarkaður.....</b>	<b>12</b>
2.1	Kenningar vinnumarkaðsfræðinnar.....	12
2.2	Samningsréttur.....	14
2.3	Félagafrelsi.....	17
2.4	Vinnustöðvun .....	24
2.5	Samningsskuldbinding og ábyrgð .....	31
2.6	EES og vinnumarkaðurinn.....	32
<b>3</b>	<b>Meðalhóf .....</b>	<b>35</b>
3.1	Hæstiréttur Íslands.....	36
3.1.1	Fiskimannadómurinn, 2002 .....	36
3.1.2	Valgerðardómurinn, 2005.....	40
3.1.3	Tóbaksverslunin Björk, 2006.....	40
3.1.4	Norðurþing, 2009.....	41
3.1.5	Ályktun .....	41
3.2	Alþjóðavinnumálastofnunin.....	42
3.2.1	Ályktun .....	43
3.3	Mannréttindadómstóll Evrópu .....	43
3.3.1	Ályktun .....	47
3.4	Dómstóll Evrópusambandsins.....	47
3.4.1	Ályktun .....	52
<b>4</b>	<b>Sætir verkfallsrétturinn takmörkunum? .....</b>	<b>54</b>
4.1	Íhlutun löggjafans.....	57
4.1.1	Flugfreyjuverkfallið, 1985.....	57
4.1.2	Verkfall mjólkurfræðinga, 1986.....	58
4.1.3	Farmannaverkfall, 1986.....	58
4.1.4	Verkfall hjá Arnarflugi hf., 1986.....	59
4.1.5	Bráðabirgðalög um aðgerðir í efnahagsmálum, 1988.....	60

4.1.6	Brottfall kjarasamninga BHMR, 1990.....	61
4.1.7	Vinnustöðvun á ms. Herjólfí, 1993.....	62
4.1.8	Verkfall fiskimanna, 1994 .....	63
4.1.9	Verkfall fiskimanna, 1998 .....	64
4.1.10	Vinnustöðvun fiskimanna, 2001 .....	64
4.1.11	Verkfall grunnskólakennara, 2004.....	66
4.1.12	Verkfall flugvirkja, 2010 .....	67
4.2	Hvaða hagsmuni er verið að vernda? .....	67
4.2.1	Ályktun .....	69
<b>5</b>	<b>Áherslur félagsmanna stéttarfélaga .....</b>	<b>71</b>
5.1	Þróun kröfugerðar félagsmanna stéttarfélaga .....	71
5.2	Þarfakenning Maslows.....	74
5.3	Hverjar eru grunnþarfir félagsmanna stéttarfélags?.....	76
5.4	Ályktun.....	78
<b>6</b>	<b>Umræðukafli.....</b>	<b>79</b>
6.1	Lærdómur .....	81
<b>7</b>	<b>Heimildaskrá .....</b>	<b>83</b>
<b>8</b>	<b>Dómaskrá.....</b>	<b>87</b>

## Skammstafanir sem stuðst er við í þessari ritgerð

<i>ASÍ</i>	Alþýðusamband Íslands
<i>EBD</i>	Dómstóll Evrópusambandsins
<i>EES</i>	Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið
<i>EFTA</i>	Fríverslunarsamtök Evrópu
<i>ESB</i>	Evrópusambandið
<i>Fd.</i>	Félagsdómur
<i>Hrd.</i>	Hæstiréttur Íslands
<i>ILO</i>	Alþjóðavinnuáráð Sameinuðu Þjóðanna
<i>MDE</i>	Mannréttindadómstóll Evrópu
<i>MSE</i>	Mannréttindasáttmáli Evrópu
<i>SA</i>	Samtök atvinnulífsins
<i>Stjkskr.</i>	Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944
<i>TEU</i>	Treaty on the European Union (um Evrópusambandið sjálft)
<i>TFEU</i>	Treaty on the Functioning of the European Union (um starfsemi innri markaðarins o.fl., áður þekkt sem Rómarsamningurinn)
<i>VSÍ</i>	Vinnuveitendasamband Íslands

## 1 Inngangur

Ég hef starfað sem lögfræðingur á sviði vinnumarkaðsmála frá árinu 2002. Í gegnum starf mitt hef ég kynnst fjölmörgum fulltrúum stéttarféлага og atvinnurekenda og átt með þeim gott samstarf um fjölbreytt málefni. Varðandi efni þessarar ritgerðar þá hef ég haft áhuga á því í nokkurn tíma, en það má rekja til þess tíma þegar grunnskólakennarar fóru í langt verkfall haustið 2004. Ég starfaði þá sem lögmaður hjá starfsmannaskrifstofu Ráðhúss Reykjavíkur. Í starfi mínu upplifði ég framkvæmd verkfallsins og þau áhrif sem verkfallið hafði á samninganefndir beggja aðila, starfsmenn borgarinnar, grunnskólaumhverfið, foreldra grunnskólabarna og viðbrögð fyrirtækja sem reyndu að mýkja verkfallsaðgerðir grunnskólakennara gagnvart starfsmönnum sínum.

Mér fannst þá og finnst enn að samningsstaða opinberra aðila gagnvart opinberum stéttarfélögum vera um margt ólíkt félögum þeirra á almennum vinnumarkaði. Einna mest áberandi fannst mér annars vegar vera viðhorf manna til verkfallsaðgerðanna og úrræðaleysi opinberra aðila og hins vegar veik staða „þolenda“ verkfallsaðgerðanna. Ég er ekki með þessu að segja að verkföll geti ekki verið réttlætunleg, heldur að gera verði miklar kröfur til stéttarféлага ef þau á annað borð telja ástæðu til að undirbúa verkfallsaðgerðir. Við þetta mat stéttarféлага er sanngjarnt að gera þá kröfu að þau leggi mat á þá hagsmuni sem verið er að berjast fyrir og mögulegt tap félagsmanna. Auk þess að meta þá hagsmuni sem setja á í uppnám, þ.e. annarsvegar hagsmuni vinnuveitandans af tapi vegna vinnustöðvunarinnar sjálfrar og hinsvegar hagsmuni annarra sem að koma til með að þurfa að þola verkfallsaðgerðirnar, án þess að eiga aðild að þeim.

Gerð kjarasamninga hefur gengið misvel í gegnum tíðina. Stéttarfélög hafa margoft beitt verkfallsrétti sínum til að vinna að framgangi krafna sinna. Átök hafa átt sér stað milli aðila vinnumarkaðarins í áratugi og munu halda áfram. Verkfallsaðgerðir voru algengar fyrir gerð þjóðarsáttarinnar árið 1990, en eftir þann tíma hefur umfangsmiklum



verkfallsaðgerðum fækkað. Stærstu verkföllin eftir 1990 voru verkfallsaðgerðir grunnskólakennara árin 1995 og 2004, verkfall framhaldskólakennara árið 2000, auk ýmissa fagstétta árið 2001 og vinnustöðvun fiskimanna sama ár. Þessi verkföll stóðu yfir í meira en mánuð hvert og höfðu víðtæk áhrif í samfélaginu.

Í þessu sambandi er áhugavert að draga fram að verkföll opinberra starfsmanna telja um 47% af öllum töpuðum verkfallsdögum á Íslandi frá árinu 1976 þegar opinberir starfsmenn fengu verkfallsrétt til ársins 2004.<sup>1</sup> Til samanburðar var á árinu 2008 vinnuafli á vinnumarkaði um 184.100 manns,<sup>2</sup> en áætlaður fjöldi starfsmanna hjá hinu opinbera voru um 44.600<sup>3</sup> eða um 24% vinnuafllins.<sup>4</sup>

Samfélagið í heild á mikið undir að kjarasamningar náist, enda eru það sameiginlegir hagsmunir aðila vinnumarkaðarins að stuðla að stöðugleika og bættum lífskjörum, sem þýðir sterkara atvinnulíf og aukinn kaupmátt. Þannig hefur sagan kennt okkur að mikilvægt sé að aðilar vinnumarkaðarins eigi með sér gott samstarf. Vinnulöggjafarnefndin orðaði þetta sem svo:

*Stéttarsamtökin og viðskipti verkamanna og atvinnurekenda séu orðin svo þýðingarmikill þáttur í þjóðfélaginu, að gefa þurfi meiri gaum að þeim en hingað til hefur verið gert í löggjöf landsins. Hún telur, að löggjafanum beri að tryggja það, að af árekstrum milli þessara aðila, vinnudeilunum, hljótist sem minnst tjón fyrir atvinnulífið í landinu.<sup>5</sup>*

Verkfallsrétturinn kom til í umróti iðnvæðingar og baráttu launþega fyrir grundvallaréttindum í samskiptum þeirra gagnvart vinnuveitendum. Eiga sömu rök við í kjarabaráttu stéttarféлага í dag og eins og fyrir um 120 árum? Er ekki eðlilegt að staldra við og spyrja hvort að verkfallsrétturinn hafi og eigi að hafa sama vægi í dag eins í byrjun 20. aldarinnar eða hvort að samfélagið hafi ekki þróast síðastliðna áratugi og þannig

<sup>1</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Verkföll og verkfallstíðni á íslenskum vinnumarkaði“, bls. 192.

<sup>2</sup> Vefsíða Hagstofu Íslands; „Vinnumarkaður“, <http://www.hagstofa.is>.

<sup>3</sup> Þskj. 261, 138. lögþ. 2009-2010, bls. 2.

<sup>4</sup> Við þetta mat á skiptingu vinnuaflls á Íslandi á milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins verður að hafa fyrirvara um að líkur eru á því að opinberir starfsmenn séu fleiri þar sem um stöðugildatalningu er að ræða en ekki fjölda einstaklinga sem gert er við talningu vinnuaflls á almennum vinnumarkaði. Árið 2008 voru stöðugildi opinberra starfsmann 35.700. Margir opinberir starfsmenn eru í hlutastörfum og má því áætla fjöldann um fjórðungi fleiri [sjá nánar neðanmálsgrein 3].

<sup>5</sup> Vinnulöggjafarnefnd, bls. 73.

mögulegt að fara aðrar leiðir til að leysa ágreining stéttarféлага og vinnuveitenda um kaup og kjör.

## 1.1 Aðferðarfræði og rannsóknarspurning

Í ritgerðinni er lögð áhersla á að fjalla um samningsrétt stéttarféлага, réttinn til gerðar kjarasamninga og tengsl samningsréttarins við verkfallsréttinn. Skoðað verður hvaða forsendur hafa legið á bak við ákvarðanir sem hafa takmarkað verkfallsréttinn og hvort hægt sé að álykta af þeirri skoðun að mögulegt sé að gera þá kröfu að stéttarfélögin noti verkfallsréttinn með markvissari hætti.

Rannsóknin var unnin með eiginlegri aðferðarfræði og var stuðst við aðferðir innihaldsgreiningar.<sup>6</sup> Rannsóknin skarast á milli tveggja fræðasviða, en áhersla var lögð á að nálgast efnið út frá kenningum vinnumarkaðsfræðinnar. Efnistöð rannsóknarinnar byggja að meirihluta á heimildum úr lögfræði og því er stuðst við heimildanotkun sem notuð er við rannsóknir í lögfræði, sbr. notkun ítarlegra tilvísana á neðanmálsgreinum, en ekki APA heimildakerfið sem stuðst er við í rannsóknnum í viðskiptafræði.

Ákvörðun um að hefja undirbúning og að stöðva vinnu á sér ávallt einhvern aðdraganda. Vinnustöðvanir hafa mikil áhrif á stöðu samningsaðila sjálfra og umhverfi þeirra. Við umfangsmeiri aðgerðir síðastliðinna ára hafa æ oftast komið fram gagnrýnisraddir sem hafa gagnrýnt ákvörðun stéttarféлага um að fara í verkfall vegna neikvæðra afleiðinga af verkfallsaðgerðunum. Í þessari umræðu kemur jafnan fram ólíkt mat á þeim hagsmunum sem barist er fyrir gagnvart þeim hagsmunum sem settir eru í uppnám vegna aðgerðanna.

Skoðaðir voru dómur Hæstaréttar Íslands sem að snertu þetta svið, sem og dómur Mannréttindadómstóls Evrópu og dómstóls Evrópusambandsins. Sömuleiðis voru kærur íslenskra stéttarféлага á hendur íslenska ríkinu til Alþjóðavinnuálastofnunarinnar skoðaðar. Skoðuð var lagasetning Alþingis sem fól í sér veruleg inngríp í samningsrétt eða bönnuðu yfirstandandi vinnustöðvanir. Við þá skoðun var stuðst við heimasíðu Alþingis, þar sem er að finna þingskjöl, umræður, auk fjölda annarra skjala sem lögð hafa

---

<sup>6</sup> Taylor, S.J.: *Qualitative Research Methods. A guidebook and resource*, bls. 25.

verið fram í tengslum við einstök þingmál. Tekin var ákvörðun um að miða við tímabilið frá árinu 1985 til apríl 2010 eða síðastliðin 25 ár. Á þessu tímabili hafa verið 166 verkföll<sup>7</sup> og tólf sinnum hafa verið samþykkt lög sem bönnuðu vinnustöðvanir.

Aðeins var litið til þeirra vinnustöðvana sem voru bannaðar með lagasetningu. Markmiðið var að skoða þau rök sem löggjafinn hefur notað til að rökstyðja takmarkanir á samningsrétti félaga í einstökum vinnustöðvunum og skoða hvort mögulegt væri að álykta frá þeim rökum leiðbeiningar um hvað myndi teljast almenn takmörkun á rétti félaga til vinnustöðvunar. Spurt verður síðan hvort mögulegt sé að gera þá kröfu á samningsaðila sjálfa eða til ríkisvaldsins til að hafa frumkvæði að því að skapa umhverfi þar sem hægt væri að leysa erfiðar kjaradeilur með öðrum hætti en vinnustöðvunum.

---

<sup>7</sup> Vefsíða Hagstofu Íslands: „Vinnumarkaður“, <http://www.hagstofa.is>.

## 2 Vinnumarkaður

### 2.1 Kenningar vinnumarkaðsfræðinnar

Vinnumarkaðsfræðin<sup>8</sup> fjallar um samskipti aðila vinnumarkaðarins og er ekki gerður greinarmunur á því hvort um samskipti starfsmanna og stjórnenda innan fyrirtækja sé að ræða eða samskipti milli aðila vinnumarkaðarins, þ.e. stéttarfélaga í umboði starfsmanna, fyrirtækja eða samtaka þeirra í gegnum gerð kjarasamninga.<sup>9</sup>

Vinnumarkaðsfræðin ganga út frá því að það sé innbyggður hagsmunaágreiningur á milli launþega og vinnuveitenda og að það sé ójafnræði á milli þessara aðila. Þetta ójafnræði birtist meðal annars í því að við gerð kjarasamninga þá hittast þessir aðilar ekki á jafnréttisgrundvelli þar sem réttur stjórnenda til að stjórna er talinn óskoraður. Þrátt fyrir þennan hagsmunaágreining eru mörg svið þar sem hagsmunir er sameiginlegir og skarast.<sup>10</sup>

Jafnan er stuðst við þrjár nálganir vinnumarkaðsfræðanna í samskiptum aðila vinnumarkaðarins sem eru: einingarhyggja, margræðishyggja og marxismi.<sup>11</sup> Hugmyndafræðilegur grunnur þessara nálgana veitir vinnumarkaðsfræðinni möguleika á að skýra eðli og umfang samskiptanna.

Einingarhyggjan byggir á því að skipulagsheildir byggjast upp á samstilltum hópum þar sem ekki er ágreiningur um hver stjórnar, forréttindi stjórnenda þykja sjálfsögð, eðlileg og skynsamleg. Hvers kyns andstaða, formleg eða óformleg, sem kemur innan frá eða utan frá er óæskileg og stendur skipulagsheildinni fyrir þrifum. Grundvallarhugsunin er sú að

---

<sup>8</sup> Enska: Industrial relations.

<sup>9</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Samskipti á vinnumarkaði“, bls. 1.

<sup>10</sup> Joris V. Rysseveldt o.fl.: *Comparative Industrial & Employment Relations*, bls. 46.

<sup>11</sup> Enska: Unitarism, pluralism og marxism.

skipulagsheildin búi við jafnvægi og hvers kyns átök eða deilur séu óæskileg og ónauðsynleg. Ágreiningur og deilur sem kunna að vera til staðar eru leystar innbyrðis og oft er notast við sértækar aðferðir stjórnunarfræðanna svo sem liðsvinnu, gæðaráð, mannauðsstjórnun og gæðahringi. Vandí stéttarfélagá samkvæmt þessari nálgun er sá að oft er litið á stéttarfélög sem utanaðkomandi átroðning eða ógn sem keppir um hollustu starfsmanna.<sup>12</sup>

Margræðishyggjan er sú nálgun sem gengur meðal annars út á lögmæti átaka og ágreinings og að skipulagsheildir byggist upp af hópum sem eru ólíkir með ólíka hagsmuni. Í samskiptum aðila er eðlilegt að ágreiningur skapist en mikilvægt er að koma böndum á þennan ágreining og það er gert með stofnanabindingu átaka þar sem sérstök löggjöf myndar sérstakan ramma utan um kjarasamningaferlið. Þessi rammi ákvarðar leikreglur aðila vinnumarkaðarins. Margræðishyggjan gerir ráð fyrir að einstaklingar hafi rétt til að vera í stéttarfélögum og þau séu lögmætur hagsmunagæsluaðili, stéttarfélög eru aðilar að kjarasamningum og geta efnt til verkfalla til framgangs krafna.<sup>13</sup>

Marxíska nálgunin gengur út á það að hagsmunir geti aldrei verið sameiginlegir, framleiðslufyrirtæki séu í einkaeign og arður og yfirráð yfir framleiðslunni eru grunnatriðið. Átök á milli stétta eru algeng og skapast af framleiðsluaðstæðum. Eignastaða, þjóðfélagsleg staða og fjárhagslegt vald veitir mismunandi aðgang að gæðum og stofnunum samfélagsins svo sem menntun, fjölmiðlum og stjórnvöldum. Stéttarmismunur er eðlislægur og óumbreytanlegur sem gerir stéttaátök óumflýjanleg. Eitt svar verkafólks til að sporna gegn valdi fjármagnseigenda er að stofna stéttarfélög. Litið er á stéttarfélög sem hagsmunagæsluaðila fyrir hina vinnandi stétt og sameiginlegt vald til að hafa áhrif á vinnumarkaðsmál og lífsgæði félagsmanna.<sup>14</sup>

Samskipti aðila vinnumarkaðarins hér á landi hafa hvílt á skóla margræðishyggjunnar, réttur launþega til að vera í stéttarfélögum er tryggður í vinnulöggjöf, samningsrétturinn er hjá félagsmanninum, stéttarfélög gera kjarasamninga í umboði félagsmanna og það eru

---

<sup>12</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Samskipti á vinnumarkaði“, bls. 1.

<sup>13</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Samskipti á vinnumarkaði“, bls. 2.

<sup>14</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Samskipti á vinnumarkaði“, bls. 2.

félagsmenn sem samþykkja eða fella kjarasamninga í atkvæðagreiðslu. Réttur til að fara í verkfall er tryggður og sáttumleitanir eru í föstum skorðum.<sup>15</sup>

Samskipti aðila vinnumarkaðarins byggja á þremur grunnstoðum, þ.e. sammingsréttinum, réttinum til að stofna félög og að efna til vinnustöðvana.<sup>16</sup>

## 2.2 Samningsréttur

Í 1. gr. laga um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 segir að menn eigi rétt á að stofna stéttarfélög í þeim tilgangi að vinna sameiginlega að hagsmunamálum verkalýðsstéttarinnar og launtaka yfirleitt. Í lögnum er ekki að finna skilgreiningu á hugtakinu stéttarfélag en í athugasemdum með frumvarpinu sagði að hugtakið sé notað um félög, sem stofnuð eru í þeim tilgangi að gæta hagsmuna þeirra manna sem hafa lífsviðurværi sitt af því að selja vinnu sína gegn ákveðnu kaupgjaldi.<sup>17</sup> Það hefur verið einkenni í íslenskum og norrænum vinnurétti að lögð hefur verið mikil áhersla á samstöðuhlutverk stéttarfélaga, þ.e. hlutverk þeirra við að vinna að sameiginlegum hagsmunum félagsmanna í samvinnu við stjórnvöld.<sup>18</sup>

Gylfi Dalmann Aðalsteinsson lýsir stéttarfélögum á eftirfarandi hátt:

*... að þau séu hópur einstaklinga sem hafi með sér skipulagsbundin tengsl og markmiðið er að vinna að þeim málum sem þeir telja í sína þágu. Stéttarfélag er stofnað í þeim tilgangi að vernda og bæta stöðu félagsmanna, bæði á vinnumarkaði og í samfélaginu almenn.<sup>19</sup>*

Richard Hyman<sup>20</sup> segir að hlutverk stéttarfélaga séu þrenns konar:

- Þau séu í eðli sínu hagræn samtök þar sem þau eru aðili að kjarasamningum og reyna þannig að hafa áhrif á laun og vinnuskilyrði.
- Þau eru vettvangur launþegahreyfingarinnar í baráttunni gegn atvinnurekendum það er að segja að samtakamátturinn styrkir launþegahreyfinguna í baráttunni gegn atvinnurekendum því hagsmunir þessara aðila eru andstæðir.

<sup>15</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Samskipti á vinnumarkaði“, bls. 3.

<sup>16</sup> Ann Christine Hartzel: „Fundamentals of Industrial Rights in the EU“, bls. 70.

<sup>17</sup> Vinnulöggjafarnefnd, bls. 86.

<sup>18</sup> Wiebce Warneck: „Strike rules in the EU27 and beyond“, bls. 8.

<sup>19</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Eiga stéttarfélög og mannaútsjórnun samleið?“, bls. 1.

<sup>20</sup> Richard Hyman: *Understanding European Trade Unionism*, bls. 17-18.

- Þau eru hluti af samfélagslegri heild sem hafa það markmið meðal annars að bæta samfélagið.

Þessar skilgreiningar vísa til sameiginlegra einkenna en stéttarfélög geta í eðli sínu verið mjög ólík t.d. hvað varðar markmið, þau geta verið pólitísk eða fagleg og uppbygging getur verið með ýmsum hætti þ.e. starfsgreinaskipt eða atvinnugreinaskipt. Rétturinn til gerðar kjarasamninga liggur hjá stéttarfélögum samkvæmt íslenskri löggjöf, en það á ekki við öll önnur stéttarfélög í öðrum Evrópuríkjum. Rétturinn er ýmist hjá einstaklingnum sjálfum, hjá þeim báðum eða aðeins hjá stéttarfélagunum.<sup>21</sup>

Í 2. mgr. 75. gr. stjkskr. segir að í lögum skuli kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Þessari málsgrein var bætt við 75. gr. með lögum nr. 97/1995, en markmið hennar var að tryggja það samningsfrelsi sem viðurkennt hefur verið að gildi meðal launafólks, um kaup, kjör, orlof og önnur mikilvæg réttindi sem tengjast vinnu.<sup>22</sup> Samningsréttur einstaklinga um kaup og kjör var þannig staðfestur og tryggður í stjórnarskránni.

Lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur fela stéttarfélaginu réttinn til að gera kjarasamninga fyrir meðlimi sína samkvæmt 5. gr. laganna, sem segir að stéttarfélög séu lögformlegur samningsaðili um kaup og kjör meðlima sinna. Skilyrði er að félagið í samþykktum sínum ákveði að láta starfsemi sína taka til slíkra málefna. Í greinargerð með lögum nr. 80/1938 var það orðað svo að:

*... í [5.gr.] greininni er stéttarfélögum gefin samningsaðild í kaupgjaldsmálum meðlima sinna.<sup>23</sup>*

Rétturinn til að gera kjarasamninga við vinnuveitendur hefur því verið gefinn stéttarfélögum samkvæmt íslenskum lögum, en ekki einstaka félagsmanni eða einstaklingi.

---

<sup>21</sup> Wiebce Warneck: „Strike rules in the EU27 and beyond“, bls. 8.

<sup>22</sup> *Nefndarálit stjórnarskrárnefndar*. Þskj. 758, 118 lögþ. 1994-1995, bls. 7.

<sup>23</sup> *Vinnulöggjafarnefnd*, bls. 87.

Með breytingum á 74. og 75. gr. stjkskr. með lögum nr. 97/1995 og dómafordæmi Hæstaréttar frá árinu 2002, þá má draga þá ályktun að túlka megi 1. mgr. 74. gr. stjkskr. með þeim hætti að ákvæðið verndi frelsi stéttarfélaganna til að standa vörð um og tryggja hagsmuni félagsmanna sinna. Orðrétt segir í dómsniðurstöðunni:

*Samningsfrelsi félaganna væri leið að slíku marki og nyti því sérstakrar verndar. Verkfallsrétturinn væri í þeim skilningi hluti af samningsfrelsi þeirra þegar litið væri til þess að hann væri lögbundin leið til að knýja gagnaðila til að ganga til samninga.<sup>24</sup>*

Kjarasamningar eru samningar milli stéttarfélags og atvinnurekenda um kaup og kjör félagsmanna stéttarfélagsins hjá fyrirtæki atvinnurekandans. Í lögum nr. 80/1938 er ekki tilgreint sérstaklega hvað eigi að semja um í kjarasamningi. Það er eftirlátið samningsaðilum hverju sinni að ákveða það við gerð kjarasamninga. Í 9. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna er aftur á móti tilgreint um hvað eigi að semja:

*Í kjarasamningi skal semja um föst laun, vinnutíma og vaktir, laun fyrir yfirvinnu, orlof, ferðakostnað, fæðisaðstöðu, fæðiskostnað, tryggingar, starfsmenntun og önnur atriði sem aðilar verða sammála um.*

Réttur vinnuveitenda og launþega til að semja um laun og önnur starfskjör takmarkast við að starfskjörin séu launþeganum jafn hagstæð eða betri<sup>25</sup> en kveðið er á um í kjarasamningi sem gildir um starfið eða gildandi lögum. Samningar einstakra launamanna og atvinnurekenda um lakari kjör eru ógildir, skv. 7. gr. laga nr. 80/1938 og 24. gr. laga nr. 94/1986.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, sbr. 5. gr. laga nr. 69/1993, skulu laun og önnur starfskjör, sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um, vera lágmarkskjör fyrir alla launamenn í viðkomandi starfsgrein á því svæði, sem samningurinn tekur til.

---

<sup>24</sup> Hrd. 14. nóvember 2002 (167/2002).

<sup>25</sup> Hér er átt við mat á heildarkjörum launþega en ekki einstökum atriðum, sbr. Hrd. 6. nóvember 2003 (210/2003).



## 2.3 Félagafrelsi

Í 1. gr. laga um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 segir að menn eigi rétt á að stofna stéttarfélög í þeim tilgangi að vinna sameiginlega að hagsmunamálum verkafélagsstéttarinnar og launtaka yfirleitt. Aðild að stéttarfélagi er þannig bundin einstaklingum og telst til grundvallarréttinda. Rétturinn er tryggður í 74. gr. stjkskr. og ýmsum alþjóðlegum sáttmálum sem Ísland hefur fullgilt. Í 74. gr. stjkskr. segir að rétt eigi menn til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, en samkvæmt nefndarálit stjórnarskrárnefndar sem vann að endurskoðun mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar var átt við stéttarfélög í skilningi laga um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938.<sup>26</sup>

Með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 var mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar breytt í verulegum atriðum.<sup>27</sup> Ljóst er að með hliðsjón af hinum breyttu og nýju ákvæðum og ummælum í greinargerð með frumvarpinu var stefnt að því að samhæfa efni stjórnarskrárákvæðanna við helstu alþjóðlegu mannréttindasamninga sem Ísland hafði fullgilt og var aðili að.<sup>28</sup> Var í því sambandi<sup>29</sup> aðallega stuðst við Mannréttindasáttmála Evrópu,<sup>30</sup> og Alþjóðasamning Sameinuðu Þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.<sup>31</sup>

Félagafrelsisákvæði 74. gr. stjkskr. var breytt með þeim hætti að ákvæðið næði til félagafrelsis og fundafrelsis, en þessi réttindi nutu verndar eldri 73. og 74. gr. stjórnarskrárinnar. Efni og orðalag nýrrar 74. gr. stjkskr. var sambærilegt, en þó var sett inn mikilvægt nýmæli í 2. mgr. ákvæðisins þar sem beinlínis er kveðið á um rétt manna til að standa utan félaga.<sup>32</sup> Ákvæði 74. gr. stjkskr. er eftirfarandi:

*1. 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*

<sup>26</sup> Nefndarálit stjórnarskrárnefndar. Þskj. 758, 118 lögb. 1994-1995, bls. 6.

<sup>27</sup> Frumvarp til stjórnskipunarlaga. Þskj. 389, 118 lögb. 1994-1995, bls. 4.

<sup>28</sup> Björg Thorarensen: „Beiting ákvæða í stjórnarskrá“, bls. 82.

<sup>29</sup> Frumvarp til stjórnskipunarlaga. Þskj. 389, 118 lögb. 1994-1995, bls. 4.

<sup>30</sup> Fullgiltur af Íslands hálfu 19. júní 1953.

<sup>31</sup> Fullgiltur af Íslands hálfu 22. ágúst 1979.

<sup>32</sup> Frumvarp til stjórnskipunarlaga. Þskj. 389, 118 lögb. 1994-1995, bls. 14.

*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.*

*2. 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.*

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

Ákvæði 75. gr. stjkskr. er eftirfarandi:

*1. Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.*

*2. Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.*

Varðandi nýmæli 2. mgr. 74. gr. stjkskr. um að kveða á um að engan megi skylda til aðildar að stéttarfélagi með lögum, taldi stjórnarskrárnefndin sér skylt að tilgreina í nefndarálitinu sínu<sup>33</sup> að ekki væri verið að kveða á um það sem menn væru skyldaðir til að gera á grundvelli frjálsra samninga, þar á meðal kjarsamninga.

Nefndin gaf þetta álit eftir að umsagnir hagsmunaaðila höfðu borist nefndinni, meðal annars frá ASÍ. Í umsögn ASÍ var meðal annars bent á að frumvarpið tæki hvergi á gildi forgangsréttarákvæða sem væru í mörgum kjarasamningum, né heldur á einstökum lögum eða kjarasamningsákvæðum sem kvæðu á um greiðslu iðgjalda til stéttarféлага. Þannig væri staða þessara ákvæða hugsanlega óljós. Þannig er samkvæmt áliti stjórnarskrárnefndarinnar ekki hægt að líta svo á að umsamin skylda launþega til að greiða gjöld til stéttarféлага sé félagsskylda af þeim meiddi sem ákvæði 2. mgr. 74. gr. nær til.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Nefndarálit stjórnarskrárnefndar. Þskj. 758, 118 lögþ. 1994-1995, bls. 6.

<sup>34</sup> Nefndarálit stjórnarskrárnefndar. Þskj. 758, 118 lögþ. 1994-1995, bls. 6.

Mannréttindasáttmáli Evrópu hefur að geyma ákvæði um rétt manna til aðildar að stéttarfélögum. Í 11. gr. sáttmálans um funda- og félagafrelsi segir:

*1. Rétt skal mönnum að koma saman með friðsömum hætti og mynda félög með öðrum, þar á meðal að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum.*

*2. 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 firra 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.*

Mannréttindasáttmálinn er alþjóðasamningur sem Ísland hefur skuldbundið sig að þjóðarétti til að framfylgja, en með samþykkt laga nr. 62/1994 var honum tryggð staða almennra laga að íslenskum rétti. Helstu rökin fyrir því að lögfesta ákvæði sáttmálans voru þau að með því mundi aukast vernd réttinda einstaklinga og réttaröryggi þannig að borgarinn gæti borið ákvæði hans fyrir sig með tryggari hætti. Lögin myndu þannig stuðla að mannréttindaákvæði íslensku stjórnarskrárinnar yrðu skýrð með hliðsjón af ákvæðum sáttmálans. Með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 voru mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar endurskoðuð til samræmis við alþjóðleg mannréttindaákvæði og réttarvernd borgaranna tryggð til frambúðar í stjórnarskránni en ekki með almennri löggjöf.<sup>35</sup>

Í samþykkt Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar (ILO) nr. 87 um félagafrelsi og verndun þess<sup>36</sup> segir í 2. gr. að verkamenn og vinnuveitendur skuli án undantekningar hafa rétt til þess að stofna og ganga í félög að eigin geðþótta án undangengins leyfis og þeir séu aðeins háðir reglum hlutaðeigandi félags um inngöngu í það.

Hæstiréttur kvað upp dóm<sup>37</sup> árið 2002 í máli sem snérist um sammingsfrelsi stéttarféлага. Hæstiréttur staðfesti þar dóm héraðsdóms og skýrði 74. gr. stjkskr. til samræmis við 2.

<sup>35</sup> *Frumvarp til stjórnskipunarlaga*. Þskj. 389, 118 lögb. 1994-1995, bls. 11.

<sup>36</sup> Fullgilt af Íslands hálfu 19. ágúst 1951. C87 *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention*.

<sup>37</sup> *Hrd. 14. nóvember 2002 (167/2002)*.

mgr. 11. gr. MSE með vísan til lögskýringargagna með stjórnskipunarlægum nr. 97/1995. Með hliðsjón af þessu fordæmi Hæstaréttar verður að draga þá ályktun að sömu skorður séu settar takmörkunum á félagafrelsi<sup>38</sup> skv. 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrár og 11. gr. MSE.<sup>39</sup>

Á Íslandi er ekki almenn lögbundin aðildarskylda að stéttarfélögum.<sup>40</sup> Kemur þetta meðal annars fram í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 80/1938, þar sem fjallað er um úrsögn úr stéttarfélagi og í 45. gr. laganna sem segir að ófélagsbundnir aðilar reki mál sín sjálfir fyrir Félagsdómi. Lög nr. 80/1938 gera því ráð fyrir að einstaklingar geti staðið utan stéttarfélaga.

Í dómaframkvæmd er þetta ekki eins skýrt, en það reyndi á gildi forgangsréttarákvæða fyrir Félagsdómi árið 2002 í svokölluðu Sleipnismáli.<sup>41</sup> Í stuttu máli hafði Kynniferðir sf. sagt upp tveimur starfsmönnum og félagsmönnum í stéttarfélaginu Sleipni og á sama tíma haft aðra starfsmenn í sömu störfum sem voru félagsmenn í VR.<sup>42</sup> Fyrirtækinu var stefnt fyrir að hafa brotið gegn forgangsrétti félagsmanna Sleipnis til þessara starfa. Í málinu var vísað til fyrrgreindra stjórnarskrárbreytinga á félagafrelsisákvæðum stjórnarskrárinnar auk fleiri athugasemda til stuðnings réttar manna til að standa utan félaga. Félagsdómur komst engu að síður að þeirri niðurstöðu að ákvæði kjarasamninga um forgangsrétt til starfa fæli ekki í sér skylduaðild að Sleipni og stangaðist ekki á við 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Í lögum kveðið á um greiðsluskyldu launafólks til stéttarfélaga, en í 2. mgr. 6. gr. nr. 55/1980, er atvinnurekendum gert skylt að halda eftir iðgjaldi af launum starfsmanns sjálfs til viðkomandi stéttarfélags samkvæmt þeim reglum sem kjarasamningar greina, enda sé starfsmaðurinn félagsmaður í stéttarfélagi. Sama gildir á opinberum vinnumarkaði en skv. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 94/1986 skulu opinberir vinnuveitendur halda

<sup>38</sup> Nánari umfjöllun um þetta efni vísast til kafla 3.1. og 3.3.

<sup>39</sup> Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 97.

<sup>40</sup> *Frumvarp til stjórnskipunarlaga*. Þskj. 389, 118 lögb. 1994-1995, bls. 39.

<sup>41</sup> *Fd. 28. maí 2002 (2/2002)*. Fordæmið í Sleipnismálinu varðandi gildi forgangsréttarákvæðanna var ítrekað síðast í *Fd. 28. júlí 2009 (7/2009)*.

<sup>42</sup> Verzlunarmannafélag Reykjavíkur (VR).

eftir gjaldi af launum utanfélagsmanns sem væri jafnhátt því og hann myndi greiða til þess stéttarfélags sem hann ætti að vera í. Greiðsluskylda 2. mgr. 6. gr. laga nr. 55/1980 byggir á til staðar sé greiðsluákvæði í kjarasamningi skv. lögum nr. 80/1938, en ekki skv. lögum nr. 94/1986 þar sem greiðsluákvæðið byggir á lögum en ekki kjarasamningi.

Þar af leiðandi gæti sú staða komið upp hjá launþega að atvinnurekandi hans hafi alltaf skilað félagsgjaldi af launum hans til viðkomandi stéttarfélags samkvæmt ákvæðum kjarasamninga, en launþeginn sjálfur ekki átt réttindi sem fullgildur félagsmaður í stéttarfélaginu vegna þess að hann hafi ekki sótt sérstaklega um inngöngu í félagið.

Stéttarfélög eru opin öllum í hlutaðeigandi starfsgrein, eftir nánari ákveðnum reglum í samþykktum félaganna, skv. 2. gr. laga nr. 80/1938. Misjafnt er á milli stéttarféлага hvernig einstaklingar gerast aðilar að stéttarfélagi. Algengt er að það sé gert með formlegum hætti, til dæmis þarf að leggja inn skriflega umsókn til stjórnar Eflingar-stéttarfélags til að gerast félagsmaður.<sup>43</sup>

Í vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands frá árinu 2002 var skilið á milli virkra félagsmanna og fullgildra félagsmanna stéttarféлага.<sup>44</sup> Með virkum félagsmönnum var átt við einstaklinga sem greiddu félagsgjöld til stéttarfélags, en njóta ekki réttinda eins og fullgildir félagsmenn. Á árinu 2002 var vinnuafl á íslenskum vinnumarkaði 162.000 manns, þar af voru fullgildir félagsmenn 134.774 og virkir félagsmenn 120.851. Samkvæmt tölum Hagstofunnar voru um 75% vinnuaflsins fullgildir félagsmenn í stéttarfélögum. Tæplega 14.000 manns voru virkir félagsmenn eða um 9%. Félagsgjöld voru því greidd af um 83% vinnuaflsins til stéttarféлага á árinu 2002. Aðeins um 17% vinnuaflsins stóð utan stéttarféлага eða rúmlega 27.000 manns.<sup>45</sup>

Starfskjaralög nr. 55/1980 hafa þannig tvíþætt áhrif. Annars vegar lögbinda að almennir kjarasamningar á milli aðildarsamtaka vinnumarkaðarins skuli vera lágmarkskjör í

---

<sup>43</sup> Lög Eflingar-stéttarfélags, 4. gr., samþykkt á aðalfundi Eflingar-stéttarfélags 29. apríl 2003.

<sup>44</sup> Hagstofa Íslands: Vinnumarkaður 2002, k. 7.2.1 og 7.2.2, ekki eru til nýrri opinber gögn til að styðjast við.

<sup>45</sup> Vefsíða Hagstofu Íslands: „Vinnumarkaður“, <http://www.hagstofa.is>.

viðkomandi starfsgrein. Hins vegar stuðla þau að því að ófélagsbundnir launamenn greiði félagsgjöld til stéttarféлага.

Ef starfsmaður þarf á annað borð að greiða félagsgjöld af launum sínum til stéttarfélags eins og lýst hefur verið hér að framan, þá tapar hann á því að gerast ekki fullgildur félagsmaður. Það liggur því í hlutarins eðli að einstaklingar sjá hagsmunum sínum betur borgið með fullri félagsaðild. Ástæður hárrar stéttarfélagsaðildar á Íslandi hafa verið raktar til þessarar skyldu, auk annarra þátta eins og forgangsréttarákvæða í kjarasamningum, tengingu félagsaðildar við lífeyrissjóðakerfið og að réttindi til atvinnuleysisbóta tengdust stéttarfélagsaðild.<sup>46</sup>

Varðandi úrsögn úr stéttarfélagi er meginreglan sú skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 80/1938 að félagsmaður hættir að vera bundinn af samþykktum stéttarfélags þegar hann hefur sagt sig úr félaginu með réttum hætti. Sem dæmi má nefna 5. gr. laga Eflingar-stéttarfélags um úrsögn úr félaginu:

*Úrsögn úr félaginu skal vera skrifleg og afhendast skrifstofu félagsins. Sá sem segir sig úr félaginu skal láta félagsskírteini sitt fylgja úrsögninni. Félagsmenn halda félagsréttindum meðan þeir gegna trúnaðarstörfum í verkalýðshreyfingunni.*

*Enginn getur sagt sig úr félaginu meðan viðræður um kjarasamninga, vinnudeila sem snertir kaupgjald eða vinnuskilmála viðkomandi félagsmanna stendur yfir. Einnig er óheimilt að segja sig úr félaginu til þess að taka upp störf félagsmanna í öðru félagi er lagt hefur niður vinnu vegna vinnudeilu.<sup>47</sup>*

Félagsmaður er aftur á móti skuldbundinn til að fara eftir þeim kjarasamningum sem hann hefur orðið bundinn af á meðan hann var félagsmaður, á meðan hann vinnur þau störf sem samningurinn gildir um þangað til að þeir fyrst gætu fallið úr gildi samkvæmt uppsögn, nema að til komi breyting á samningsbundnum ráðningarkjörum hans.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Samskipti á vinnumarkaði“, bls. 5.

<sup>47</sup> Lög Eflingar-stéttarfélags, 5. gr., samþykkt á aðalfundi Eflingar-stéttarfélags 29. apríl 2003.

<sup>48</sup> *Fd. 11. febrúar 2009 (9/2008).*

Það er áhugavert að reifa álit Umboðsmanns Alþingis<sup>49</sup> vegna kvörtunar nr. 3204/2001 þegar skoðað er hver tilgangur félaga sé með hliðsjón af 2. mgr. 74. gr. stjkskr. um félagafrelsið.<sup>50</sup> Stéttarfélög hafa annan tilgang en félag smábátaeigenda. Stéttarfélög eru sérstaklega tilgreind í 74. gr. stjkskr. og þau hafa tilteknu lögmætu hlutverki að gegna og þess vegna er þeim gefin ákveðin réttindi og skyldur til að ná fram tilgangi sínum.<sup>51</sup> Það verður því að gera ríkari kröfur til takmörkunar á réttindum þeirra en annarra félaga.<sup>52</sup>

Kvörtunin til umboðsmanns snérist um skyldu smábátaeigenda, skv. 6. gr. laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, til að greiða inn á greiðslumiðlunarreikning smábáta og ráðstöfun hluta greiðslunnar til Landssambands smábátaeigenda. Nánar tiltekið var kvartað yfir því að smábátaeigendur gætu í raun ekki sagt sig úr landssambandinu þar sem með þessu væru félagsgjöldin lögbundin.

Taldi umboðsmaður að ganga yrði út frá því við skýringu á ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að mæltu lög fyrir um skyldu afmarkaðs hóps manna til að inna af hendi fjárframlag til tiltekins hagsmunafélags, enda þótt að greiðendum væri ekki gert skylt að gerast meðlimir í því félagi, kynni slík lögbundin gjaldskylda að ganga gegn þeirri meginreglu sem leiðir af ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Slík tilhögun væri þannig óheimil nema talið yrði að hún fullnægði að öðru leyti þeim skilyrðum sem fram koma í 2. mgr. 74. gr.

Umboðsmaður taldi að af 2. mgr. 74. gr. mætti ráða að þrjú skilyrði þyrftu að vera uppfyllt til að heimilt væri að skylda mann til aðildar að félagi. Í fyrsta lagi þyrfti skyldan að vera lögbundin, í öðru lagi þyrfti hún að vera nauðsynleg til þess að félag gæti sinnt ákveðnu hlutverki í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra og loks þyrfti þetta hlutverk félagsins að vera lögmælt.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> UA 12. apríl 2002 (3204/2001)

<sup>50</sup> Sjá nánar um tilgang félagasamtaka, MDE, *Vörður Ólafsson gegn Íslandi*, 27. apríl 2010 (20161/06).

<sup>51</sup> *Frumvarp til stjórnskipunarlaga*. Þskj. 389, 118 lögb. 1994-1995, bls. 39.

<sup>52</sup> *Hrd.* 14. nóvember 2002 (167/2002).

<sup>53</sup> UA 12. apríl 2002 (3204/2001), k. III.5.

Umboðsmaður taldi skipta máli hver væri megingrundvöllur og afmörkun á hlutverki slíks félags í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra í settum lögum frá Alþingi. Skyldan væri því efnislega lögbundin í almennum lögum. Umboðsmaður fjallaði næst um hvort og þá hvernig lög nr. 24/1986, eða eftir atvikum önnur ákvæði settra laga, mæltu fyrir um slíkt hlutverk Landssambands smábátæigenda. Hann fékk ekki séð að löggjafinn hefði í ákvæðum laga tekið með beinum hætti afstöðu til þess að Landssambandið skyldi gegna tilteknu hlutverki í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra, sbr. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Var það niðurstaða umboðsmanns að verulegur vafi léki á því hvort tilhögun 6. gr. laga nr. 24/1984 uppfyllti kröfur 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Yrði því ekki hjá því komist að leggja til grundvallar að nauðsynlegt væri að taka umrædda tilhögun laga nr. 24/1986 til endurskoðunar.<sup>54</sup> Með sama hætti má vísa til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Varðar Ólafssonar, þar sem hann taldi enga nauðsyn liggja varðandi álagningu iðnaðarmálagjalds í lögum, enda þótt markmið þess væri lögmætt í sjálfu sér.<sup>55</sup>

## 2.4 Vinnustöðvun

Verkföll eru eitt helsta tæki stéttarféлага til að ná fram kröfum sínum gagnvart viðsemjendum sínum.<sup>56</sup> Með lögum nr. 80/1938 var settur almennur rammi um beitingu verkfalls og verkbanns eða vinnustöðvana. Talið var að samningsfrelsi stéttarféлага og samtaka atvinnurekenda væri best tryggt með almennri fyrirsjáanlegri löggjöf um verkföll, verkbönn og önnur þvingunarúrræði og um leiðir sem fara má ef vinnudeila væri komin í hnút.<sup>57</sup>

Forsögu stéttarféлага og tilurð verkfallsréttarins er lýst þannig í álitni vinnulöggjafarnefndarinnar<sup>58</sup> frá 1938:

*Með vélaíðju og stóratvinnurekstri 19. aldar fær afstaðan milli verkafólks og atvinnurekenda nýja og stórfellda þjóðfélagslega þýðingu.*

<sup>54</sup> UA 12. apríl 2002 (3204/2001), k. IV.

<sup>55</sup> MDE, Vörður Ólafsson gegn Íslandi, 27. apríl 2010 (20161/06). 83. mgr.

<sup>56</sup> Eurofond: „Developments in industrial action“, bls. 1.

<sup>57</sup> Vinnulöggjafarnefnd, bls. 73-76

<sup>58</sup> Vinnulöggjafarnefnd, bls. 8.



*Stóratvinnureksturinn hefir leitt af sér skýrari línur milli atvinnurekenda og verkafólks og smátt og smátt myndast tvær andstæðar samtakaheildir. Hafa þessi samtök háð stranga baráttu sín á milli, bæði fyrir sinni eigin tilveru og fyrir hagsmunum meðlima sinna. Og á stórfelldastan og afdrifaríkastan hátt hafa þessir árekstrar komið fram í stöðvun vinnunnar. En þjóðfélagsheildin hefir hagsmuna að gæta í því, að vinnan geti haldið áfram. Um gervallan heim hefir þetta hvatt stjórnir og þing landanna til þess að leita eftir ráðum, er miðuðu að því að fækka vinnustöðvunum.*

*Þá hefir á síðari hluta 19. aldar og á þessari öld verið hið mesta vandamál í flestum löndum hvaða réttarstöðu hinar nýju samtakaheildir, félög verkafólksins, ættu að hafa innan þjóðfélagsins. Ný viðfangsefni og nýjar spurningar hafa þar komið upp hver af annarri, og sumar þeirra eru óleystar enn. Má þar nefna t.d. sjálfan félagsréttinn og hverju hann skuli verndaður, verkfallsréttinn og réttinn til að vinna og hversu við því verði spornað að atvinnurekandinn, sem að minnsta kosti framan af, allstaðar var hinn sterkari aðili, geti notað aðstöðu sína óeðlilega gagnvart verkamönnum og samtökum þeirra.*

Rétturinn til vinnustöðvunar (verkfalls og verbanns) nýtur verndar 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>59</sup> Sú vernd er ekki skilyrðislaus, en aðeins má takmarka þessi réttindi með lögum eða sambærilegum skilyrðum sem koma fram í 2. mgr. 11. gr. MSE.<sup>60</sup> Þessi réttindi eru þannig háð ákveðnum takmörkunum, en eitt meginmarkmið laganna um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 er að tryggja að sem minnst tjón hljótist af vinnudeilum fyrir atvinnulíf og þjóðarþjú.<sup>61</sup>

Lögnum hefur verið breytt sjö sinnum frá árinu 1938.<sup>62</sup> Meginbreytingarnar sem gerðar hafa verið voru gerðar árið 1978 þegar lögum um sáttastörf í vinnudeilum var breytt og síðan árið 1996. Með breytingunum sem gerðar voru með lögum nr. 75/1996 var reglum um gerð kjarasamninga og boðun verkfalla breytt. Helstu breytingarnar sem gerðar voru þá og skipta máli í þessu samhengi voru að reglum um samþykkt kjarasamninga og boðun verkfalla var breytt, þar sem farið var fram á leynilega atkvæðagreiðslu eða leynilega almenna póstatkvæðagreiðslu þar sem einfaldur meirihluti réði úrslitum og farið fram á

<sup>59</sup> Hrd. 14. nóvember 2002 (167/2002).

<sup>60</sup> Hrd. 14. nóvember 2002 (167/2002).

<sup>61</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Verkföll og verkfallstíðni á íslenskum vinnumarkaði“, bls. 177.

<sup>62</sup> Breytt með l. 70/1954 (tóku gildi 7. maí 1954), l. 33/1978 (tóku gildi 1. júní 1978), l. 10/1983 (tóku gildi 25. mars 1983), l. 91/1991 (tóku gildi 1. júlí 1992), l. 75/1996 (tóku gildi 19. júní 1996), l. 83/1997 (tóku gildi 6. júní 1997) og l. 20/2001 (tóku gildi 16. maí 2001).

20% lágmarkspátttöku. Enn fremur voru samþykkt ákvæði um frestun verkfalls og tekin upp í lög in skilgreining á hugtakinu vinnustöðvun í 19. gr. laganna.<sup>63</sup> Samkvæmt 19. gr. laga nr. 80/1938 eru:

*Vinnustöðvanir í skilningi laga þessara eru verkbönn atvinnurekenda og verkföll þegar launamenn leggja niður venjuleg störf sín að einhverju eða öllu leyti í því skyni að ná tilteknu sameiginlegu markmiði. Sama gildir um aðrar sambærilegar aðgerðir af hálfu atvinnurekenda eða launamanna sem jafna má til vinnustöðvunar.*

Til þess að um verkfall geti verið að ræða þurfa tvö skilyrði að vera uppfyllt. Hið fyrra að starfsmenn hafi lagt niður venjubundna vinnu sína, hvort heldur alveg eða að hluta. Það síðara að það sé gert til að ná fram sameiginlegu markmiði.<sup>64</sup>

Með breytingu á skilgreiningu á hugtakinu vinnustöðvun með lögum nr. 75/1996 var ekki lengur gert skilyrði að starfsmaður ætti aðild að stéttarfélagi, þar sem að vinnustöðvanir væru gerðar í sameiginlegum tilgangi. Eldri skilningur laganna þar sem að vinnustöðvanir náðu aðeins til þeirra vinnustöðvana sem að stéttarfélög áttu sannanlega aðild að var talinn geta leitt til misbeitingar og þar með möguleika til að sniðganga reglur laganna um vinnustöðvanir. Hvort sem heldur væri um að ræða friðarskyldu á gildistíma kjarasamnings eða boðun vinnustöðvunar. Það var því talið nauðsynlegt að kveða á um það í löggjöf með ótvíræðum hætti að vinnustöðvun í skilningi laganna taki til aðgerða sem jafna má til vinnustöðvunar án tillits til þess hver á aðild að þeim.<sup>65</sup>

Verkfall getur falist í því að allir leggi niður öll störf frá tilteknum tíma, að hluti hópsins leggi niður vinnu frá tilteknum tíma, að öll vinna leggist niður tiltekna daga, að engin yfirvinna sé unnin, að vinna sé ekki innt af hendi um helgar, að tilteknir þættir starfsins séu ekki unnir, en öll önnur vinna með eðlilegum hætti og jafnvel getur það talist verkfall að fólk hægi á sér í vinnu frá því sem eðlilegt má teljast.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Þskj. 739, 120 lögb. 1995-1996, bls. 10.

<sup>64</sup> Hrafnhildur Stefánsdóttir: *Um verkföll*, bls. 6.

<sup>65</sup> Þskj. 739, 120 lögb. 1995-1996, bls. 28.

<sup>66</sup> Hrafnhildur Stefánsdóttir: *Um verkföll*, bls. 7.

Algengast er að verkfall felist í því að allir sem vinna þau störf sem kjarasamningur tekur til leggja alfarið niður störf sín. Stéttarfélagið ræður því hversu víðtækt verkfallið er, hvort það nær til alls félagssvæðisins eða einungis hluta þess.<sup>67</sup> Hvort það nær til tiltekins vinnustaðar eða jafnvel einungis til ákveðinna þátta starfsins.<sup>68</sup> Yfirvinnubann hefur verið talin verkfallsaðgerð.<sup>69</sup> Einnig getur verkfall lýst sér í því að starfsmenn hverfi af vinnustað í áföngum, jafnvel dragi úr afköstum eða neiti að vinna ákveðin störf.

Við endurskoðun laga nr. 80/1938 árið 1996 var það mat vinnuhóps sem vann að endurskoðun laganna að sterk rök þyrfti til ef lögbinda ætti efnisleg takmörk við rétti stéttarfélags til að fylgja eftir lögmætum kröfum í vinnudeilum. Hins vegar væri eðlilegt að gera ríkar kröfur til þess að verkfalli eða verkbanni sé aðeins beitt þegar aðilar hafi fullreynt í viðræðum hvort náðst geti niðurstaða á milli þeirra.<sup>70</sup>

Þannig er því lýst í skýrslu vinnuhópsins að í ljósi þess hversu víðtækar afleiðingar boðun vinnustöðvunar geti haft á hagsmuni fjölda aðila verði að gera ríka kröfu til samningsaðila að þeir hafi fyrst fullreynt að ná fram samningum með friðsamlegum hætti. Hér sé sérstaklega til þess að líta að boðun vinnustöðvuna og framkvæmd þeirra hefur mikil áhrif á hagsmuni fjölda einstaklinga og fyrirtækja sem ýmist eiga beina aðild að deilunni eða verða fyrir áföllum vegna deilna sem þeir hafa engin áhrif á. Þolendur vinnustöðvuna geta þannig oft orðið fyrir meira tjóni en þeir sem að henni standa beint.<sup>71</sup>

Af þessum sökum taldi vinnuhópurinn það rétt að gera það að formlegu skilyrði fyrir lögmætri ákvörðun um boðun verkfalls og verkbanns að viðræður hafi farið fram milli samningsaðila, kröfur hafi verið lagðar fram og milligöngu sáttasemjara hafi verið leitað. Áður en hægt sé að taka ákvörðun um að boða til vinnustöðvunar. Aðeins þá hafi þeir möguleika á að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að semja á þeim grundvelli sem fram hafi komið í samningaviðræðum aðila eða hvort rétt sé að efna til vinnustöðvunar. Þá eigi

---

<sup>67</sup> *Fd*, (V:222).

<sup>68</sup> *Fd*, (IX:253).

<sup>69</sup> *Fd*, 16. janúar 2002 (1/2002).

<sup>70</sup> Þskj. 739, 120 lögb. 1995-1996, bls. 46.

<sup>71</sup> Þskj. 739, 120 lögb. 1995-1996, bls. 47.

tilboð hvors aðila að liggja fyrir með þeim hætti að hægt sé að leysa sig undan vinnudeilu með því að samþykkja tillögur gagnaðila.<sup>72</sup>

Jafnframt var valin sú leið að gera það að ótvíræðri aðalreglu að vinnustöðvun sé aðeins boðuð að fengnu samþykkti félagsmanna í leynilegri allsherjaratkvæðagreiðslu félagsmanna, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 80/1938.<sup>73</sup>

Skilja má niðurstöðu vinnuhópsins á þann veg að tryggja yrði betur í lögum meðferð verkfallsréttarins í höndum stéttarfélaganna. Hann var sammála um að ekki væri tilefni til að lögbinda efnisleg takmörk við beitingu verkfallsréttarins, en lagði til aðferðir sem tryggja ættu að aðdragandi og undirbúningur fyrir boðun verkfalls fæli í sér að aðilar hafi sannanlega fullreynt gerð kjarasamnings.

Á þetta hefur reynt hjá Félagsdómi meðal annars varðandi lögmati atkvæðagreiðslu um boðun verkfalls<sup>74</sup> og ákvörðun um boðun verkbanns. Í máli Fd. 1/2002 var ágreiningur um hvort að skilyrði 3. mgr. 15. gr. laga nr. 80/1938, um að samningaviðræður eða viðræðutilraunir um framlagðar kröfur hafi reynst árangurslausar þrátt fyrir milligöngu sáttasemjara. Verkbann var boðað 16. mars 2001 og átti að hefjast 24. mars 2001. Höfðu samningsaðilar verið í óformlegum samskiptum fyrir þann tíma. Dómurinn sagði að túlka yrði skilyrðin þröngt og dæmdi verkbannið ólöglegt þar sem að fram hafi komið undir rekstri málsins að engar formlegar samningaviðræður hafi farið fram á milli aðila fyrir milligöngu sáttasemjara frá því að samningsaðilar lögðu fram kröfur sínar, tæpu ári fyrr eða á fundi 29. maí 2000.<sup>75</sup>

Mismunandi reglur gilda um almennan vinnumarkað og þann opinbera að því er varðar skipulag og verkfallsrétt stéttarfélaganna,<sup>76</sup> en um skipulag og heimildir opinberra stéttarfélaganna gilda lög nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Opinberum

<sup>72</sup> Þskj. 739, 120 lögþ. 1995-1996, bls. 15.

<sup>73</sup> Þskj. 739, 120 lögþ. 1995-1996, bls. 26.

<sup>74</sup> Fd. 30. maí 2001 (12/2001), atkvæðagreiðsla ólöglegt og Fd. 29. maí 2001 (13/2001), atkvæðagreiðsla löglegt.

<sup>75</sup> Fd. 12. nóvember 2001 (14/2001).

<sup>76</sup> Sjá t.d. Fd. 19. janúar 1994 (1/1994) og þskj. 739, 120 lögþ. 1995-1996, bls. 47.

stéttarfélögum er gefin heimild til verkfallsaðgerða í 14. gr. laga nr. 94/1986. Aftur á móti eru í gildi lög nr. 33/1915, um verkfall opinberra starfsmanna, en skv. 1. gr. þeirra laga sætir opinber starfsmaður sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef hann tekur þátt í verkfalli. Samkvæmt seinni málslið 14. gr. laga nr. 94/1986 er sérstaklega tilgreint að ákvæði laga nr. 33/1915 ná ekki til þeirra sem heimilt er að gera verkfall skv. lögum nr. 94/1986. Með þessum hætti eru þannig undanskilin heimild til verkfalls tilgreind störf og starfsmenn samkvæmt 19. gr. laga nr. 94/1986, en um þau gilda því lög frá 1915.

Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja (BSRB) var veittur samningsréttur gagnvart ríkinu með lögum nr. 55/1962. Starfsmönnum var þannig tryggður réttur til að semja um kjör sín en með ákveðnum takmörkunum. Næðist ekki samkomulag milli aðila skyldi kjaradómur úrskurða um kjör opinberra starfsmanna. Árið 1976 var BSRB veitt verkfallsheimild skv. 18. gr. laga nr. 29/1976, en aðeins við gerð aðalkjarasamnings.<sup>77</sup> Tekið var sérstaklega fram að rétturinn væri einungis í höndum heildarsamtakanna BSRB, en ekki einstakra félaga. Rétturinn var síðan færður einstökum stéttarfélögum opinberra starfsmanna í stað bandalagsins áður.<sup>78</sup>

Í greinargerð með lögum nr. 29/1976 kom fram að ekki væri gert ráð fyrir heimild fjármálaráðherra til verkanna þar sem að verkfallsrétturinn væri aðeins í höndum heildarsamtaka BSRB, en ekki einstakra félaga, auk þess sem önnur heildarsamtök opinberra starfsmanna hefðu ekki verkfallsrétt. Af þessum ástæðum var talið að réttur til verkanna væri óraunhæfur.<sup>79</sup> Verkbannsréttur var ekkert nefndur í þingskjöllum við undirbúning laga nr. 94/1986 eða í umræðum um málið á Alþingi. Lögunum hefur verið breytt níu sinnum síðan árið 1986, en hvergi var rætt um verkbannsheimild í þeim þingskjöllum.<sup>80</sup> Í greinargerð með lögum nr. 94/1986 er aðeins vísað til eldri ákvæðis í lögum nr. 29/1976. Það er því ekki hægt að álykta annað en svo að mat ríkisvaldsins til verkbannsrettar hafi verið hið sama og við gerð eldri laga frá 1976, þrátt fyrir að einstök

<sup>77</sup> Þskj. 572, 97 lögb. 1975-1976, bls. 12

<sup>78</sup> Þskj. 226, 109 lögb. 1986-1987, bls. 13

<sup>79</sup> Þskj. 572, 97 lögb. 1975-1976, bls. 12

<sup>80</sup> Breytt með l. 128/1989 (tóku gildi 1. jan. 1990), l. 119/1990 (tóku gildi 31. des. 1990), l. 92/1991 (tóku gildi 1. júlí 1992 nema 103. gr. sem tók gildi 9. jan. 1992), l. 119/1992 (tóku gildi 11. jan. 1993), l. 99/1994

stéttarfélög hafi fengið verkfallsrétt. Opinberir vinnuveitendur hafa þar með ekki verkabansheimild, eins og atvinnurekendur á almennum vinnumarkaði.

Meðferð og beiting verkfallsréttarins er viðkvæmt mál, enda geta vinnustöðvanir falið í sér lömun heillar starfsgreinar eða samfélags,<sup>81</sup> en löggjafinn hefur í tólf skipti samþykkt lög sem að banna vinnustöðvanir á síðastliðnum 25 árum. Stéttarfélög eru í ólíkri aðstöðu til að hafa áhrif á viðsemjendur sína. Sum stéttarfélög fara með samningsrétt fyrir fámennar stéttir sem eru í lykilstöðu. Þessi stéttarfélög geta farið í verkfall án langs undirbúnings. Sveigjanleiki þeirra og áhrif af stöðvun starfa þeirra getur gefið þeim aukið vægi við gerð kjarasamninga. Dæmi um slík stéttarfélög eru Mjólkurfræðingafélag Íslands og Flugvirkjafélag Íslands. Ólík staða stéttarfélaga og staða starfa félagsmanna þeirra gefa því stéttarfélögum mismikið samningsvægi við gerð kjarasamninga.

Friðarskylda kemst á við gildistöku kjarasamnings. Í friðarskyldunni felst að aðilar mega ekki á samningstímabilinu knýja fram breytingar á því sem samið hefur verið um skv. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 80/1938 með vinnustöðvun, þ.e. verkfalli eða verkbanni.<sup>82</sup> Friðarskyldan hvílir bæði á aðilum kjarasamnings og þeim sem bundnir eru af ráðningarsamningum sem styðjast við kjarasamninginn. Meginsjónarmiðið um að samninga beri að virða liggur til grundvallar friðarskyldunni en kjarasamningum er ætlað að skapa starfsfrið á samningstímanum.<sup>83</sup>

Í Félagsdómi í máli nr. 9/2000 reyndi á hvenær friðarskylda kemst á þ.e. við undirritun eða við gildistöku kjarasamnings. Það reyndi á lögmati verkfallsboðunar sem gerð var 12. september 2000 og boðað að verkfall skyldi hefjast 29. september 2000. Var byggt á því af hálfu ríkisins að þótt að kjarasamningur hafi verið undirritaður 16. september með fyrirvara um samþykki félagsmanna, að þá hafi orðið að fara fram nýjar samningaviðræður eða viðræðutilraunir til að uppfylla skilyrði 3. mgr. 15. gr. laga nr. 80/1938, um að fullreynt væri að árangur yrði ekki af viðræðum aðila þrátt fyrir

---

(tóku gildi 1. júlí 1994), l. 70/1996 (tóku gildi 1. júlí 1996), l. 150/1996 (tóku gildi 30. des. 1996), l. 67/2000 (tóku gildi 26. maí 2000) og l. 47/2006 (tóku gildi 1. júlí 2006).

<sup>81</sup> Sjá nánar íhlutun löggjafans í kafla 4.1.

<sup>82</sup> *Fd. 28. september 2000 (9/2000).*

milligöngu sáttasemjara. Taldi ríkið þetta skilyrði verkfallsboðunar ekki hafa komið fram og vísaði til 5. gr. laga nr. 80/1938. Ríkinu hafi einnig ekki borist formleg tilkynning um að kjarasamningurinn hefði verið felldur fyrir en 20. september, en samningurinn var felldur 18. september og í sömu tilkynningu hafi verið óskað eftir viðræðum um nýjan kjarasamning. Félagsdómur féllst ekki á að með undirritun kjarasamnings hafi komist á friðarskylda milli aðila og dæmdi ákvörðun um verkfallið og boðun þess lögmeata.<sup>84</sup>

## 2.5 Samningsskuldbinding og ábyrgð

Á samningsaðilum þ.e. stéttarfélagi og vinnuveitenda hvílir ákveðin trúnaðarskylda skv. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 80/1938 til að stuðla að því að félagsmenn þeirra virði gerða kjarasamninga. Þannig er samningsaðila skylt að stuðla beinlínis að því að samningar séu virtir. Með þessu ákvæði er falin ákveðin athafnaskylda fyrir samningsaðila til að bregðast við ef ætla má að einstaka félagsmenn eða hópur þeirra brjóti gegn ákvæðum kjarasamninga eða rjúfi friðarskyldu. Samkvæmt greinargerð með þessu ákvæði laganna tekur ákvæðið til allra samninga milli samningsaðila á vinnumarkaði, t.d. kjarasamninga, rammamarkaða og viðræðuáætlunar.<sup>85</sup>

Um ábyrgð atvinnurekenda fer eftir almennum skaðabótareglum,<sup>86</sup> en um ábyrgð stéttarfélaga er fjallað í 8. gr. laga nr. 80/1938, sem er eftirfarandi:

*1. Stéttarfélög bera ábyrgðina á samningsrofum þeim, sem félagið sjálft eða löglega skipaðir trúnaðarmenn þess gerast sekir um í trúnaðarstörfum sínum fyrir félagið. Þó er ekki heimilt að gera aðför í fundarhúsum, sjúkrastyrktarsjóðum né slysa- og menningarsjóðum félaganna vegna þessarar ábyrgðar, enda séu eignir sjóðanna skýrt aðgreindar frá eignum félagsins og óheimilt að verja þeim til almennra þarfa þess. Á samningsrofum einstakra meðlima sinna ber félagið því aðeins ábyrgð, að því verði gefin sök á samningsrofinu.*

*2. Ófélagsbundnir atvinnurekendur og launamenn utan stéttarfélaga bera einir ábyrgð á samningsrofum af sinni hálfu. Nú er ekki sýnt fram á aðild samningsaðila að aðgerðum sem jafna má til vinnustöðvunar og ber félagsmaður þá sjálfur ábyrgð á þátttöku sinni í þeim.*

---

<sup>83</sup> Hrafnhildur Stefánsdóttir: *Um verkföll*, bls. 11.

<sup>84</sup> *Fd. 28. september 2000 (9/2000)*.

<sup>85</sup> Þskj. 739, 120 lögþ. 1995-1996, bls. 26.

<sup>86</sup> Þskj. 739, 120 lögþ. 1995-1996, bls. 26.

Ábyrgð stéttarféлага byggir á sakarreglunni, þ.e. að sýna verður fram á ólögmeta og saknæma hegðun þess sjálfs eða félagsmanna þess, þá fyrst eru líkur til þess að stéttarfélagið verði látið bera ábyrgð á samningsrofum.

Á þetta reyndi í Félagsdómi<sup>87</sup> frá árinu 2000 þegar verkfall verkamanna í fiskimjölsverksmiðjum hófst 16. maí 2000. Samninganefnd Alþýðusambands Austurlands gaf út tilmæli til samninganefnda fjölda annarra stéttarféлага um að þau félög sem hefðu hafnaverkamenn innan sinna raða sem starfa við löndun úr uppsjávarveiðiskipum færi á leit við þá um að þeir landi ekki úr tilgreindum skipum sem lönduðu að jafnaði hjá þeim fiskimjölsverksmiðjum sem verkfallið beindist gegn. Þessu var mótmælt og meðal annars vísað til þess að stéttarfélög gætu ekki bannað félagsmönnum að inna af hendi störf sem þeir væru skuldbundnir til að vinna samkvæmt ráðningarsamningum. Þessi fyrirmæli stéttarfélagsins til félagsmanna sinna um að bregðast hlýðniskyldu sinni við vinnuveitenda og neita vinnu, fæli í sér samningsrof sem stéttarfélagið bæri ábyrgð á skv. 8. gr. laga nr. 80/1938 og brot á friðarskyldu. Félagsdómur tók undir mótmæli vinnuveitenda og dæmdi tilmæli stéttarfélagsins ólögmet.<sup>88</sup>

Ófélagsbundnir einstaklingar bera á hinn bóginn ábyrgð eftir almennum reglum en ófélagsbundnir launamenn geta ekki þátt í sameiginlegum aðgerðum, verkfalli eða sambærilegum aðgerðum, enda bera stéttarfélög ekki ábyrgð á þeim.<sup>89</sup>

## 2.6 EES og vinnumarkaðurinn

Markmið samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES) er að stuðla að eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> *Fd. 8. júní 2000 (6/2000).*

<sup>88</sup> Um skaðabótaábyrgð stéttarféлага tengdri verkfallsvörslu má benda á *Hrd. 16. nóvember 2000. (215/2000)*, *Hrd. 24. febrúar 1994 (3/1992)*, *Hrd. 14. mars 1991 (287/1989)*, *Hrd. 10. júní 1971 (33/1971)*, *Hrd. 5. maí 1965 (47/1965)* og *Hrd. 16. júní 1964 (55/1963)*.

<sup>89</sup> Þskj. 739, 120 lögþ. 1995-1996, bls. 26.

<sup>90</sup> Lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, en EES samningurinn var gerður á milli EFTA og ESB.



Til að ná þessu markmiði er kveðið á um það í 1. gr. EES samningsins að samstarfið skuli fela í sér fjórfrelsi, þ.e. frjálsa vöruflutninga, frjálsa fólksflutninga, frjálsa þjónustustarfsemi og frjálsa fjármagnsflutninga. Samningurinn felur einnig í sér nánari samvinnu á öðrum sviðum, svo sem á sviði rannsókna og þróunar, umhverfismála, neytendamála, menntunar og félagsmála. Jafnframt er kveðið á um það í samningnum að komið verði á kerfi sem tryggi að samkeppni raskist ekki og að reglur þar að lútandi verði virtar af öllum.<sup>91</sup>

Samkvæmt EES samningnum eru innleiddar þær gerðir sem falla undir gildissvið samningsins, en það er bundið við fjórfrelsið og þau svið sem beinlínis varða fjórþætta frelsið, eins og samkeppni, félagsmál, umhverfismál, neytendavernd, hagskýrslugerð og félagarétt.<sup>92</sup> Þær gerðir sem byggja á félagsmálakafli TFEU<sup>93</sup> hafa almennt verið taldar innan EES samningsins og íslenskur vinnumarkaður hefur þannig verið þéttofinn vinnumarkaði aðildarríkja EES frá árinu 1993.<sup>94</sup>

Ólíkar reglur gilda um félagsmálakerfið í aðildarríkjunum og skoðanir eru skiptar um hversu langt þær eigi að ná og hvert skuli vera hlutverk Evrópusambandsins í þeim efnum. Sambandinu hefur reynst erfitt að fella félagsmálastefnuna í einn farveg. Það er engu að síður verkefni sambandsins að stuðla að háu atvinnustigi og félagslegri vernd.<sup>95</sup> Vandinn er hinsvegar sá að ákvæði TFEU gefa litla vísbendingu um hvert sé raunverulegt vald sambandsins á sviði félagsmála. Við þetta bætist að aðildarríkin greinir á um einstök atriði félagsmála og atvinnustefnu, aðallega um hvernig opinberri íhlutun skuli háttáð og hvert skuli vera valdssvið aðila vinnumarkaðarins og samtaka þeirra.<sup>96</sup>

<sup>91</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 118-119.

<sup>92</sup> Þskj. 1373, 131 lögb. 2004-2005, bls. 2.

<sup>93</sup> Social policy, X kafli TFEU, 151. gr. - 161. gr.

<sup>94</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 932. Sjá nánar 18. viðauka við EES samninginn um öryggi og hollustuhætti á vinnustöðum, vinnurétt og jafnrétti kynjanna; Eftirlitsnefnd með framkvæmd laga um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan EES skv. 2. gr. 1. nr. 47/1993; Samráðsnefnd félags- og tryggingamálaráðuneytis og helstu samtaka á vinnumarkaði vegna EES samningsins. Tvær tilskipanir ESB hafa verið gildisteknar hér á landi með kjarasamningum samtaka aðila á vinnumarkaði. Tilskipun nr. 93/104/EB um skipulag vinnutíma (285/1997, Stjórnartíðindi B) og hins vegar tilskipun nr. 91/533/EBE frá 14. október 1991 um skyldu vinnuveitanda að skýra launþegum frá samningsskilmálum eða ráðningarfyrirkomulagi (503/1997, Stjórnartíðindi B).

<sup>95</sup> 4. gr. og 5. gr. TFEU.

<sup>96</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 917.

Samskipti aðila vinnumarkaðarins falla í bandalagsrétti undir félagsmálakaflann í 10. kafla TFEU. Í 5. tl. 153. gr. TFEU er sérstaklega tekið fram að ákvæði greinarinnar um að ná fram markmiðum 151. gr. TFEU um aukna samvinnu á sviði félagsmála í aðildarríkjum sambandsins, nái ekki til launamála, félagafrelsis eða réttar til vinnustöðvunar.

Innan aðildarríkja Evrópusambandsins gilda ólíkar reglur og hefðir aðila á vinnumarkaði, en réttur félaga til vinnustöðvunar er almennt tryggður í stjórnarskrám aðildarríkjanna. Þannig geta einstakar verkfallsaðgerðir verið löglegar í einu ríki en bannaðar í öðrum. Til dæmis er vinnustöðvun sem er gerð í stjórnmalalegum tilgangi almennt ólögleg, en þær geta mögulega verið löglegar í Danmörku og Noregi. Samúðarverkfall er almennt talin lögmæt aðgerð, en eru það ekki í Hollandi og Bretlandi.<sup>97</sup>

Málefni aðila vinnumarkaðarins sem tengjast starfsemi stéttarfélaga, réttar til gerðar kjarasamninga og vinnustöðvana eru því almennt á forræði einstakra aðildarríkja, en ekki Evrópusambandsins.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Wiebce Warneck: „Strike rules in the EU27 and beyond“, bls. 8.

<sup>98</sup> C. Barnard: *EC Employment Law*, bls. 701.

### 3 Meðalhóf

Gaukur Jörundsson nefndi meðalhófsregluna í grein sinni frá árinu 1992. Hann lýsti reglunni sem svo að reglan fæli í sér annars vegar að stjórnvöld yrðu að gæta hófs við meðferð valds síns og hins vegar að við beitingu valdheimilda sinna yrðu stjórnvöld að taka tillit til andstæðra hagsmuna og fara þar ákveðinn meðalveg.<sup>99</sup>

Í lærðum ritgerðum um meðalhófsregluna hefur samtímis verið vísað til meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar og meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar. Afmörkun á meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar eftir setningu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er ekki vandkvæðum háð, en efni hennar er lýst í 12. gr. laganna.<sup>100</sup>

Afmörkun stjórnskipulegrar meðalhófsreglu er annað mál, en Björg Thorarensen (2003) lýsir ályktun sinni um tilvist slíkrar meðalhófsreglu þannig:

*Þrátt fyrir alla þá dóma, þar sem meðalhófsreglan hefur nú þegar gegnt veigamiklu hlutverki við skýringu stjórnarskrárákvæða, er tæplega hægt að segja að hún sé enn sem komið er vel afmörkuð eða skilgreind í meðförum dómstóla, þar sem hún hefur oftast komið til álita í nánu samhengi við jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr. Er því ennþá of snemmt að greina nákvæmlega eða slá föstu hvernig dómstólar beita meðalhófsreglunni er þeir leggja mat á hvort löggjöf samrýmist stjórnarskrá. Það er hins vegar ekki of snemmt að spá fyrir um að nánari afmörkun meðalhófsreglunnar verði í framtíðinni eitt af mikilvægustu verkefnum dómstólanna er þeir beita úrskurðarvaldi sínu um það hvort löggjafinn gætir rétttra sjónarmiða við lagasetningu sem takmarkar mannréttindi.<sup>101</sup>*

Meðalhófsreglan var ekki sett inn í stjórnarskránnu með endurskoðuðum mannréttindaákvæðum árið 1995,<sup>102</sup> með þeim hætti að hún stæði þar berum orðum og

<sup>99</sup> Gaukur Jörundsson: „Meðalhófsreglan í stjórnskipunarrétti og stjórnsýslurétti“, bls. 222.

<sup>100</sup> Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 53.

<sup>101</sup> Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 102-103.

<sup>102</sup> *Frumvarp til stjórnskipunarlaga*. Þskj. 389, 118 lögp. 1994-1995.

dómstólar hefðu þar með skýrari grundvöll til að byggja á.<sup>103</sup> Þó var í 65. gr. stjórnarskrárinnar almenna jafnræðisreglan skráð og því ljóst að dómstólar höfðu betri grundvöll til að byggja á en áður við mat sitt á því hvort löggjafinn gætti lögmætra sjónarmiða eins og jafnræðis við lagasetningu.

### 3.1 Hæstiréttur Íslands

#### 3.1.1 Fiskimannadómurinn, 2002

Dæmi um hvernig Hæstiréttur beitir meðalhófsreglunni við mat á því hvort löggjöf samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar má sjá í Hrd. 14. nóvember 2002 í máli Alþýðusambands Íslands gegn íslenska ríkinu og Samtökum atvinnulífsins.<sup>104</sup>

Í málinu var deilt um gildi laga um kjaramál fiskimanna nr. 34/2001 auk annarra atriða. Lögin voru sett til þess að stöðva verkföll sjómanna innan aðildarfélaga ASÍ sem höfðu staðið í 44 daga þegar lögin tóku gildi þann 16. maí 2001. Í 1. gr. laganna var lagt bann við verkföllum og verkbönum nánar tilgreindra félaga. Í 2. gr. laganna var mælt fyrir um stofnun gerðardóms hefðu aðilar ekki náð samkomulagi fyrir 1. júní 2001. Skyldi Hæstiréttur tilnefna þrjá menn í gerðardóminn sem var falið að ákveða tilgreind atriði um kjaramál fiskimanna í félögum sem talin voru í 1. gr. laganna. Í lögskýringargögnum kom fram að markmið laganna hefði verið að grípa til aðgerða á grundvelli almannahagsmuna vegna skaða sem vinnustöðvunin hefði valdið fyrir atvinnulíf landsmanna, nýtingu auðlinda sjávar, útflutningshagsmuni og fleiri þætti. Var meðal annars vísað til alvarlegra áhrifa fyrir einstaklinga sem störfuðu við fiskvinnslu og fyrirtæki og sveitarfélög sem byggðu afkomu sína á sjávarútvegi. Einnig væru skýr merki um áhrif vinnustöðvunarinnar á efnahagslífið og ef ekkert yrði að gert myndi hún valda óbætanlegu tjóni fyrir þjóðarbúið í heild.

Alþýðusamband Íslands höfðaði málið gegn íslenska ríkinu á þeim grundvelli að lögin fælu í sér ólögmet afskipti af starfsemi stéttarfélaganna þar sem þau nyttu sérstakrar verndar 74. gr. stjórnarskrár og 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, en í 11. gr. MSE væri meðal

---

<sup>103</sup> Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 82.

annars mælt fyrir um rétt manna til að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum. Var á því byggt að skýra bæri 74. gr. stjkskr. í ljósi 11. gr. MSE enda kæmi fram í greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995 að stjórnarskrárgjafinn hafði slíkt í huga. Þar sem mikilvægasta hlutverk stéttarfélaganna væri að standa að gerð kjarasamninga væri sá réttur tvímælalaust verndaður af þessum ákvæðum. Jafnframt var vísað til í máli Alþýðusambandsins:

*... að skv. 2. mgr. 11. gr. MSE væri réttindi sem 1. mgr. 11. gr. MSE, verndaði ekki háð öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæltu fyrir um og nauðsyn bæri 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. Engin slík vá hafi verið fyrir dyrum sem réttlætti svo víðtæka íhlutun í stjórnarskrárvarin réttindi.*

Þá taldi ASÍ að hin umdeildu lög brytu gegn meðalhófsreglu í stjórnskipunarrétti þar sem gengið hafði verið miklu lengra en nauðsyn bar í því skyni að tryggja markmið stjórnvalda. Í málinu voru einnig rakin af hálfu ASÍ sjónarmið varðandi 2. mgr. 75. gr. stjkskr. um rétt manna til að semja um starfskjör sín og vísað til alþjóðlegra skuldbindinga um samningsfrelsi.

Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur, sem að Hæstiréttur staðfesti, var fallist á að með tilliti til viðtekinnar skýringar á 11. gr. MSE yrði að túlka 1. mgr. 74. gr. stjkskr. svo að ákvæðið verndaði frelsi stéttarfélaganna til að standa vörð um og tryggja hagsmuni félagsmanna sinna. Samningsfrelsi stéttarfélaganna væri leið að slíku marki og nyti því sérstakrar verndar. Líta yrði svo á að verkfallsrétturinn væri í þeim skilningi hluti af samningsfrelsi þeirra þegar litið væri til þess að hann væri lögbundin leið til að knýja gagnaðila til að ganga til samninga. Í hinu nýja ákvæði 2. mgr. 75. gr. stjkskr. hafi samningsfrelsið auk þess verið fest í sessi. Á hinn bóginn vísaði dómurinn til þess að samningum um félagsleg réttindi sem líta mætti til við skýringu á 74. gr. og 75. gr. stjkskr., yrði 1. mgr. 74. gr. stjkskr. ekki talin fela í sér skilyrðislausu vernd verkfallsréttar stéttarfélaganna. Þó yrði að líta svo á að samningsfrelsi verkalýðsfélaga og verkfallsrétt mætti aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og fram koma í 2. mgr. 11. gr. MSE.

---

<sup>104</sup> Hrd. 14. nóvember 2002 (167/2002). Kafli 3.1.1, byggir í heild á málsástæðum og lagarökum eins og þeim er lýst í dómi Hæstaréttar Íslands og Héraðsdóms Reykjavíkur.

Eftir skoðun á lögskýringargögnum varðandi markmið takmarkanna segir í dóminum:

*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 almannahagsmunir. 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 aðildarfélaga 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 orsökuðu vinnustöðvun á þeim tíma sem löggin tóku gildi. Með vísan til framangreinds þykir ekki rétt að hnekkja því mati.*

Kannað er síðan ítarlega í dómi Hæstaréttar hvort að ráðstafanir sem takmörkuðu réttindi stéttarfélaganna, aðildarfélaga ASÍ, hafi gengið lengra en þörf krafði, en í lögnum var kveðið á um þvingaða gerðardómsmeðferð næðust samningar ekki fyrir tilgreint tímamark. Fjallað er um skipan gerðardómsins og svigrúm sem hann hafði til að ákveða gildistíma ákvarðanir sínar. Þótti það svigrúm óheppilega mikið en var þó ekki talið fela í sér óhæfilega skerðingu á réttindum stéttarfélaganna, enda hafi gerðardómurinn farið hóflega með þetta vald sitt. Eftir að hafa lagt mat á þessar ráðstafanir segir í dómsniðurstöðu:

*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.*

Mikilvægt er að geta þess að dómurinn féllst ekki á að almannaheill hafi krafist þess að hin umdeilda lagasetning tæki til þriggja stéttarfélaganna á svæðum þar sem vinnustöðvun

var ekki í gangi þegar lögín tóku gildi. Með vísan til 1. mgr. 74. gr. stjkskr. yrði ekki hjá því komist að líta svo á að þessum félögum innan ASÍ væri þrátt fyrir lög nr. 34/2001 heimilt að efna til verkfalls.

Dómurinn er athyglisverður fyrir margra hluta sakir. Sérstaka þýðingu hefur hinn ítarlegi rökstuðningur um áhrif meðalhófsreglunnar í stjórnskipunarrétti, en með honum er í raun hafnað þeim málsástæðum ríkisins að þar sem enga afmarkaða og skilgreinda meðalhófsreglu sé að finna í stjórnarskránni sé ekki hægt að byggja á henni. Jafnframt telur dómurinn að skipan gerðardóms sé í samræmi við meðalhófsreglu og brjóti ekki gegn sammingsfrelsi deiluaðila.<sup>105</sup>

Í dóminum er ítarlega kannað markmið löggjafarinnar sem var í þágu almannaheilla, metið hvort það úrræði sem var hæfði því markmiði og loks hvort hóf var í beitingu þess. Einnig er staðfest að ekki hafi borið nauðsyn til að banna verkföll félaga þar sem vinnustöðvun var ekki í gangi. Að því leyti voru lögín talin andstæð 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>106</sup>

Það er einnig athyglisvert við rökstuðning dómsins, þegar litið er til þess að í 74. gr. stjkskr. er ekki almennt takmörkunarákvæði sambærilegt og er í 2. mgr. 11. gr. MSE, að öðru leyti en því sem snýr að rétti manna til að standa utan félaga, sbr. 2. mgr. 74. gr. stjkskr. Þrátt fyrir það er fallist á að setja megi félagafrelsinu takmarkanir, en þær verði þá að uppfylla skilyrði 2. mgr. 11. gr. MSE, þ.e. að vera lögmæltar, stefna að einhverju þeirra markmiða sem þar er getið og vera nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi.<sup>107</sup>

Nokkrir dómar hafa gengið í Hæstarétti síðan Fiskimannadómurinn var kveðinn upp, þar sem meðalhófsreglan hefur verið notuð til að meta hvort lagasetning löggjafans standist hafi staðist ákvæði stjórnarskrárinnar. Þetta eru mál Valgerðar H. Bjarnadóttur frá 2005, mál Tóbaksverslunarinnar Bjarkar frá 2006 og mál Norðurþings frá 2009.

<sup>105</sup> Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 96.

<sup>106</sup> Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 96.

<sup>107</sup> Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 97.

### 3.1.2 Valgerðardómurinn, 2005

Í málinu var deilt um hvort að starfslok framkvæmdastjóra Jafnréttisstofu hafi verið lögmat. Framkvæmdastjórinn hafði sem formaður stjórnar Leikfélags Akureyrar tekið þátt í ráðningu í öðru starfi sem talin var stangast á við jafnréttislög. Í kjölfarið var gerður starfslokasamningur við hana, en Hæstiréttur komst síðar að þeirri niðurstöðu að leikfélagið hafi ekki brotið gegn jafnréttislögum. Krafðist framkvæmdastjórinn fyrrverandi ríkið um bætur þar sem að hún hafi látið af störfum að kröfu ráðherra og án sakar af hennar hálfu. Hæstiréttur sagði í niðurstöðu sinni:<sup>108</sup>

*Af hálfu stefnda [ríkisins] hefur engum rökum verið stutt að ekki hefði mátt ná því markmiði að skapa frið um starfsemi Jafnréttisstofu með því að fara þá leið, sem áfrýjandi [Valgerður H. Bjarnadóttir] lagði til. Dómur Hæstaréttar var kveðinn upp sex mánuðum eftir áður nefndan fund. Með því að ljúka málinu á þennan hátt í sátt við áfrýjanda hefði mátt ná því markmiði, sem að var stefnt, án þess að ganga svo harkalega fram gegn henni sem gert var. Var þannig ekki virt regla um meðalhóf við töku stjórnvaldsákvörðunar, sem ráðherra var bundinn af er hann tók afstöðu til þeirra kosta, sem voru fyrir hendi.*

Ríkið var dæmt skaðabótaskyldt, en málsástæðurnar snéru að stjórnsýslu ráðherra og túlkun ákvæða laga nr. 70/1996 um starfsmenn ríkisins.

### 3.1.3 Tóbaksverslunin Björk, 2006

Í málinu var deilt um hvort lagaákvæði sem lögðu algert bann við því að hafa tóbak sýnilegt á sölustöðum stæðust kröfur 73. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Einkum var tekist á um hvort löggjafinn hafði gengið of langt í aðgerðum sem miðuðu að því að draga úr tóbaksnotkun, þ.e. hvort brotið hefði verið gegn meðalhófsreglu. Hæstiréttur sagði í niðurstöðu sinni að:<sup>109</sup>

*Við úrlausn um það hvort meðalhófs hafi verið gætt með setningu 6. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2002 verður að meta hvort það hafi verið virt við beitingu úrræða miðað við þá hagsmuni, sem í húfi voru, og hvort beitt hafi verið vægasta úrræðinu, sem að gagni kæmi.*

Með því að banna algerlega með lögum að sýna tóbak á sölustöðum fór löggjafinn út fyrir mörk 73. og 75. gr. stj. skr., enda hafði ekki verið sýnt fram á nauðsyn þess að láta bannið

<sup>108</sup> Hrd. 8. desember 2005 (175/2005). Þessi dómur staðfestir m.a. tilvist meðalhófsreglu í stjórnsýslurétti.

<sup>109</sup> Hrd. 6. apríl 2006 (220/2005).



ná til verslana þar sem þeir sem vildu kynna sér tóbak og kaupa það ættu erindi. Bann við sýnileika tóbaks var dæmt ólögmaett af hálfu Hæstaréttar.

### 3.1.4 Norðurþing, 2009

Í málinu var deilt um ákvörðun Vegagerðarinnar um að taka eignarnámi jarðahluta fyrir vegstæði svokallaðs norðausturvegs í Norðurþingi. Nokkrir kostir lágu fyrir um legu vegarins og reis ágreiningur um hvaða leið skyldi valin. Meðal annars var deilt um hvort leggja ætti vegstæðið á jörðum í eigu ríkisins eða í einkaeign. Vegagerðin vísaði á meðal annars til vegtæknilegra ástæðna fyrir ákvörðun sinni um eignarnám, sem var mótmælt af ábúendum. Um þetta sagði Hæstiréttur:<sup>110</sup>

*Eignarréttur þeirra [ábúenda] er varinn af 1. mgr. 72. gr. stjkskr., sem heimilur því aðeins skerðingu þess réttar að almenningsþörf krefji, en við mat á því verður að gæta meðalhófs. Ef unnt var með ásættanlegum hætti að ná markmiði þessarar framkvæmdar með því að leggja veginn um eigið land ríkisins bar stefnda Vegagerðinni að fara þá leið.*

Í málinu kom fram að ákvörðun um leyfisveitinguna sjálfa hafi ekki verið haldin annmörkum sem gæti varðað ógildinu leyfis til eignarnáms. Aftur á móti var ekki gætt að uppfylla skilyrði stjórnarskrárinnar um að almenningsþörf krefði til eignarnámsins. Órökstuddar fullyrðingar Vegagerðarinnar um kosti þeirrar leiðar sem valin var voru haldlausar að mati Hæstaréttar. Krafa um ógildingu eignarnámsins var því tekin til greina.

### 3.1.5 Ályktun

Með hliðsjón af ofangreindum dómum Hæstaréttar sem hafa fallið frá því að grein Bjargar Thorarensen var skrifuð um þróun meðalhófsreglunnar, má álykta að Hæstiréttur hafi sett fram með skýrari hætti stjórnskipulega meðalhófsreglu þar sem hægt er að meta ákvarðanir stjórnvalda og gildi lagasetningar þegar stjórnarskrárvarin réttindi eru skert. Leiða má líkur af ofangreindum dómum Hæstaréttar og með hliðsjón af niðurstöðu Hæstaréttar í Fiskimannadómnum<sup>111</sup> að 74. gr. stjkskr. feli í sér stjórnskipulega meðalhófsreglu. Hún felur það í sér að stéttarfélag eða atvinnurekendur geta þurft að vænta þess að löggjafinn geti takmarkað rétt þeirra til vinnustöðvunar með lagasetningu sem tekur mið af meðalhófsreglu 74. gr. stjkskr.

<sup>110</sup> Hrd. 19. mars 2009 (425/2008).

<sup>111</sup> Hrd. 14. nóvember 2002 (167/2002).

### 3.2 Alþjóðavinnuárástafnunin

Alþjóðavinnuárástafnunin (ILO) var stofnað 1919 og er ein af stofnunum Sameinuðu Þjóðanna frá 1946. Starf stofnunarinnar beinist einkum að grundvallarréttindum í atvinnulífinu, atvinnu, félagslegri vernd og samráði aðila vinnumarkaðarins. Á vettvangi ILO hafa verið sett alþjóðleg viðmið um grundvallarréttindi við vinnu sem birtast í fjölmörgum samþykktum og tilmælum stofnunarinnar um félagafrelsi, réttinn til að gera kjarasamninga, afnám nauðungarvinnu, takmörkun barnavinnu, jafnrétti til vinnu og fjölmörg önnur réttindamál tengd vinnu.<sup>112</sup>

Íslenska ríkið hefur fjórum sinnum verið kært af íslenskum stéttarfélögum fyrir að brjóta á rétti þeirra skv. samþykktum ILO. Alþýðusamband Íslands kærði íslenska ríkið 14. júní 1988 vegna samþykktar bráðabirgðalaga um aðgerðir í efnahagsmálum sem bönnuðu allar vinnustöðvanir í tæpt ár.<sup>113</sup> BHMR kærði íslenska ríkið 29. nóvember 1990 fyrir að samþykkja lög sem felldu brott launaákvæði gildandi kjarasamninga.<sup>114</sup> ASÍ kærði ríkið aftur 29. mars 1994 vegna lagasetningar sem bönnuðu verkfallsaðgerðir á ms. Herjólfí<sup>115</sup> og síðast kærði ASÍ íslenska ríkið fyrir að hafa haft ólögmat afskipti af starfsemi stéttarfélaganna með því að banna vinnustöðvanir samningsaðila með lögum nr. 34/2001. Slík afskiptasemi ríkisins væri brot á 3. gr. Félagafrelsisárástafnkttar ILO nr. 87.<sup>116</sup>

Félagafrelsisnefnd ILO<sup>117</sup> kannaði í síðasta málinu vegna vinnustöðvunar fiskimanna 2001, hvort að lög nr. 34/2001 væru samrýmanleg ákvæðum samþykktar ILO nr. 87 og nr. 98.<sup>118</sup> Í rökstuðningi nefndarinnar sagði meðal annars að það eitt að samningsaðilar hefðu fullreynt að ná samningum, væru ekki nægileg rök fyrir stjórnvöld til að réttlæta íhlutun eða bann á mögulegar verkfallsaðgerðir.<sup>119</sup> Nefndin tók líka fram að ekki væri nægilegt að benda á neikvæðar afleiðingar vinnustöðvana á atvinnugreinina og efnahagslífið.

<sup>112</sup> Elín Blöndal: „Alþjóðavinnuárástafnunin“, bls. 278.

<sup>113</sup> Iceland, 14. júní 1988 (Case No. 1458).

<sup>114</sup> Iceland, 29. nóvember 1990 (Case No. 1563).

<sup>115</sup> Iceland, 29. mars 1994 (Case No. 1768).

<sup>116</sup> Iceland, 22. janúar 2002 (Case No. 2170).

<sup>117</sup> Committee on Freedom of Association Cases, ILO.

<sup>118</sup> ILO: *C87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention*. (Samþykkt nr. 87 um félagafrelsi og verndun þess) og ILO: *C98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention* (Samþykkt nr. 98 um beitingu grundvallarreglnanna um réttinn til að stofna félög og semja sameiginlega).

Vinnustöðvunin setti ekki líf, heilsu eða öryggi þeirra sem störfuðu í greininni eða í samfélaginu og því var ekki algert hættuástand í þjóðfélaginu. Þessu til viðbótar var samningsaðilum gefin tveggja vikna frestur til að ná samningum, áður en lögþvingaður gerðardómur tók gildi. Mat nefndarinnar tók líka mið af fyrri sögu endurtekinnar íhlutunar stjórnvalda í verkfallsaðgerðir á íslenskum vinnumarkaði með lagasetningu.<sup>120</sup> Niðurstaða nefndarinnar var sú að hún sagði íslenska ríkið hafa brotið gegn réttindum samningsaðila samkvæmt ákvæðum samþykktu ILO nr. 87 og nr. 98 með því að banna vinnustöðvanir þeirra með lögum.<sup>121</sup>

Sömu sjónarmið um verndun réttinda samningsaðila skv. samþykktum ILO var að finna í niðurstöðum hinna þriggja málanna sem tekin voru fyrir af Félagafrelsisnefnd ILO. Í engu þessara mála studdist nefndin við meðalhófsreglu við rökstuðning ákvörðunar sinnar.

### 3.2.1 Ályktun

Það er áhugavert við niðurstöðu félagafrelsisnefndar ILO í ofangreindum málum að ekki er vísað til meðalhófsreglu, né heldur er tekið tillit til efnahagslegra raka sem íslenska ríkisstjórnin lagði fram. Álykta má af þessu að áhersla félagafrelsisnefndarinnar er á verndun félagslegra réttinda samningsaðila samkvæmt samþykktum ILO og aðeins brýnt hættuástand sem felur í sér að lífi, heilsu eða öryggi manna er í hættu, réttlætir takmörkun réttindanna.

## 3.3 Mannréttindadómstóll Evrópu

Meðalhófsreglan gegnir lykilhlutverki við beitingu og túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu á ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu. Beiting meðalhófsreglunnar telst til helstu einkenna á aðferðum dómstólsins til að meta hvort brotið hafi verið gegn réttindum sem að samningurinn verndar,<sup>122</sup> en rík tengsl eru á milli reglunnar og svokallaðs

---

<sup>119</sup> Report No. 330, mgr. 889. (Case No. 2170).

<sup>120</sup> Report No. 330, mgr. 892. (Case No. 2170).

<sup>121</sup> Report No. 330, mgr. 893. (Case No. 2170).

<sup>122</sup> Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 65 og 53.

svigrúms aðildarríkja til mats<sup>123</sup> sem dómstóllinn hefur viðurkennt að vissu marki og nánar verður vikið hér að síðar.<sup>124</sup>

Meðalhófsreglan er ekki nefnd berum orðum í texta sáttmálans eða viðauka við hann, en dómstóllinn hefur engu að síður talið hana til meginreglna sem fólgnar séu í Mannréttindasáttmálanum.<sup>125</sup> Með vísan til hennar byggir dómstóllinn á því að annars vegar að finna verði viðeigandi jafnvægi milli öndverðra hagsmuna og hinsvegar að takmarkanir á þeim grundvallarréttindum sem sáttmálinn verndar séu ekki úr hófi miðað við þau réttmætu markmið og hagsmuni sem þær stefna að.<sup>126</sup>

Eins og sjá má af þessu birtist inntak meðalhófsreglunnar í meðförum Mannréttindadómstólsins með sambærilegum hætti og í meðalhófsreglu íslensks réttar. Á hinn bóginn má segja að aðferðir Mannréttindadómstólsins við að nota mælistiku meðalhófsreglunnar séu ekki að öllu leyti reistar á þeim sömu þremur þáttum sem birtast í túlkun Hæstaréttar, þ.e. að sýnt sé fram á að íþyngjandi ákvörðun sé til þess fallin að ná ákveðnu markmiði, að velja beri vægasta úrræðið og loks að hófs sé gætt í beitingu þess. Aðferðir Mannréttindadómstólsins við beitingu meðalhófsreglunnar eru ekki fastmótaðar eða staðlaðar gagnvart öllum réttindum heldur birtist hún með margvíslegum hætti eftir því hvert samhengið er hverju sinni og eftir því hvaða réttindi eru til skoðunar.<sup>127</sup>

Sérstaklega ber að nefna að dómstóllinn leggur ekki aðeins mælistiku meðalhófs á takmarkanir sem gerðar eru á mannréttindum, heldur einnig þegar hann metur hvaða jákvæðu skyldur hvíla á aðildarríki til þess að tryggja þau réttindi sem sáttmálinn verndar. Þannig hefur dómstóllinn bent á að við ákvörðun um hvort til staðar sé athafnaskylda ríkis til þess að tryggja réttindi í ákveðnu tilviki verði að finna eðlilegt jafnvægi milli

---

<sup>123</sup> Enska: Margin of appreciation.

<sup>124</sup> Um ítarlegri umfjöllun um vísast til Davíð Þór Björgvinsson: *Þjóðarréttur og íslenskur landsréttur*; Dóra Guðmundsdóttir: „Um lögtöku Mannréttindasáttmála Evrópu og beitingu í íslenskum rétti.“

<sup>125</sup> *MDE, Soering gegn Bretlandi*, 7. júlí 1989 (14038/88), 49. mgr.

<sup>126</sup> *MDE, Handyside gegn Bretlandi*, 7. desember 1976 (5493/72), 49. mgr.

<sup>127</sup> Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 65.

hagsmuna samfélagsins annars vegar og hagsmuna einstaklings hinsvegar af því að ríkið grípi til sérstakra aðgerða til að tryggja einstaklingum réttindi samkvæmt sáttmálanum.<sup>128</sup>

Á síðari áratugum hafa skyldur aðildarríkja til að grípa til aðgerða til að tryggja réttindi einstaklinga fengið aukið vægi í dómframkvæmd Mannréttindadómstólsins. Hafa þær einkum verið leiddar af 1. gr. MSE sem kveður á um að samningsaðilar skuli tryggja öllum innan yfirráðasvæðis þeirra þau réttindi og frelsi sem talin eru í ákvæðum sáttmálans, en byggja einnig á einu mikilvægasta skýringarsjónarmiði dómstólsins, að markmið sáttmálans sé að stefna að raunhæfri og virkri vernd mannréttinda.<sup>129</sup>

Oftast kemur meðalhófsreglan til skoðunar þegar fjallað er um heimildir aðildarríkja til að takmarka mannréttindi. Ein leið til að kanna beitingu hennar í meðförum dómstólsins er að skoða hana út frá því hvort og hvernig getið er um heimilar takmarkanir í sáttmálanum sjálfum. Þannig má í stórum dráttum skipta réttindum sem sáttmálinn verndar upp í þrjá flokka:<sup>130</sup>

- Í fyrsta lagi þau grundvallarréttindi, þar sem sáttmálinn heimilar engar takmarkanir eða frávik, t.d. bann við pyndingum í 3. gr. MSE, en þar kemur ekki til álita að beita meðalhófsreglunni.
- Í öðru lagi má benda á ákvæði sáttmálans þar sem taldar eru með tæmandi hætti heimilar takmarkanir. Á þetta einkum við um 5. gr. MSE um vernd persónufrelsis, þar sem lýst er í ítarlegu máli og tæmandi þeim tilvikum þar sem lög geta kveðið á um frelssviptingu.
- Loks eru í þriðja lagi réttindi þar sem heimildir til takmarkana eru orðaðar með rýmri hætti og aðildarríkjunum veitt svigrúm til að meta hvort þeim er beitt með vísan til nauðsynjar sbr. 2. mgr. 11. gr. MSE. Mikilvægustu ákvæðin í þessum flokki eru takmörkunarákvæðin sem fjalla um takmarkanir á friðhelgi einkalífs, trúfrelsi, skoðana- og tjáningarfrelsi auk funda- og félagafrelsi (8.-11. gr. MSE).

<sup>128</sup> MDE, *Rees gegn Bretlandi*, 17. október 1986 (9532/81), 37. mgr.

<sup>129</sup> D. J. Harris ofl.: *Law of the European Convention on Human Rights*, bls. 19.

<sup>130</sup> J. McBride: „Proportionality and the European Convention on Human Rights“, bls. 24.

Uppbygging takmörkunarákvæðanna í þessum þriðja flokki (8.-11. gr. MSE) eru svipuð. Þar koma fram þrjú skilyrði fyrir takmörkunum á réttindum sem 1. mgr. ákvæðanna verndar. Þannig er áskilið að mælt sé fyrir um takmarkanir í lögum, að takmarkanirnar stefni að réttmætu markmiði, en slík markmið eru talin í ákvæðunum og síðast en ekki síst að þær séu nauðsynlegar í lýðræðislegu þjóðfélagi.

Beiting dómstólsins á meðalhófsreglunni sést hvað skýrast við skoðun fyrrgreindra ákvæða í 8.- 11. gr. MSE þegar lagt er mat á nauðsyn takmarkana í lýðræðisþjóðfélagi sem ákvæðin sjálf tilgreina að verði að vera til staðar. Þótt meðalhófsreglan sé ekki orðuð sem sjálfstæð skýringarregla í ákvæðum sáttmálans, eins og áður var nefnt, má í raun segja að hún sé innifalin í orðalagi þessara takmörkunarákvæða. Einnig eru áhrif meðalhófsreglunnar sterk, þótt ekki sé getið skilyrðisins um nauðsyn í samningstextanum.<sup>131</sup>

Dómstóllinn beitti meðalhófsreglunni í máli Varðar Ólafssonar gegn Íslandi.<sup>132</sup> Í málinu reyndi á lögmæti iðnaðarmálagjalds sem sett er á iðnað á Íslandi skv. lögum nr. 134/1993. Taldi Vörður að ákvæði 3. gr. laganna um að tekjur af iðnaðarmálagjaldi skyldi renna til Samtaka Iðnaðarins fæli í sér skylduáðild að samtökunum sem bryti gegn stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu. Hæstiréttur hafði áður í dómi sínum frá 20. desember 2005 ekki talið að með lagafyrirmælum um álagningu gjaldsins hefði löggjafinn farið út fyrir heimildir sínar né að hún stangaðist á við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>133</sup>

Mannréttindadómstóllinn kannaði hvort að gjaldið stæðist skilyrði 2. mgr. 11. gr. MSE um takmörkun félagafrelsisins. Hann féllst á að gjaldið byggði á lögum og að markmið gjaldsins væru lögmæt.<sup>134</sup> Aftur á móti yrði að skoða hvort að gjaldtakan væri nauðsynleg og hvort að sú nauðsyn stæðist meðalhófsreglu.<sup>135</sup> Það var mat dómstólsins að það væri

<sup>131</sup> Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrarákvæða“, bls. 67.

<sup>132</sup> MDE, Vörður Ólafsson gegn Íslandi, 27. apríl 2010 (20161/06).

<sup>133</sup> Hrd. 20. desember 2005 (315/2005).

<sup>134</sup> MDE, Vörður Ólafsson gegn Íslandi, 27. apríl 2010 (20161/06), 72 og 73. mgr.

<sup>135</sup> MDE, Vörður Ólafsson gegn Íslandi, 27. apríl 2010 (20161/06), 74-76. mgr.

ekki slík nauðsyn til að setja lögbundna greiðsluskyldu sem kveðið var á um í lögum nr. 134/1993 og því brotið á rétti einstaklingsins til félagafrelsis samkvæmt sáttmálanum.<sup>136</sup>

### 3.3.1 Ályktun

Eins og áður hefur komið fram þá ber að túlka félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. MSE. Með dómi Mannréttindadómstólsins í máli Varðar Ólafssonar frá 27. apríl 2010 fær þessi túlkun styrkari grunn og sérstaklega styrkir dómur MDE tilvist stjórnskipulegrar meðalhófsreglu í íslenskum rétti. Álykta má því að stjórnskipuleg meðalhófsregla á sviði félagafrelsis fái aukið vægi við túlkun 74. og 75. gr. stjórnarskrár.

### 3.4 Dómstóll Evrópusambandsins

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið þá skal túlka lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á til samræmis við EES samninginn og þær reglur sem á honum byggja.<sup>137</sup> Krafan um einsleitni við reglur bandalagsréttar felur í sér skuldbindingu af hálfu aðildarríkja EFTA<sup>138</sup> sem standa að EES samningnum til að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að tryggja þau réttindi og skyldur sem stafa frá EES samningnum. Þessi skuldbinding hefur verið staðfest í dómaframkvæmd EFTA dómstólsins með þeim hætti að túlka beri landsrétt til samræmis við EES samninginn. Þannig hafa íslensk stjórnvöld skuldbundið sig til að tryggja réttindi aðila á innri markaði ESB samkvæmt EES samningnum. Samhliða ber þeim að virða dómaframkvæmd EBD á þessu sviði sem öðrum sem lúta að skuldbindingum sem snerta EES samninginn til að tryggja einsleitni á Evrópska efnahagssvæðinu.<sup>139</sup>

Eins og áður hefur verið lýst falla málefni aðila vinnumarkaðarins sem tengjast starfsemi stéttarféлага, réttar til gerðar kjarasamninga og til vinnustöðvana undir forræði einstakra aðildarríkja, en ekki stofnana Evrópusambandsins.<sup>140</sup> Engu að síður hefur dómstóll Evrópusambandsins talið sér heimilt að dæma í málum þar sem reynt hefur á þessi

<sup>136</sup> MDE, *Vörður Ólafsson gegn Íslandi*, 27. apríl 2010 (20161/06), 83. mgr.

<sup>137</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 123.

<sup>138</sup> Fríverslunarsamtök Evrópu (e. European Free Trade Association).

<sup>139</sup> M. Pinedo: *EC and EEA Law*, bls. 216 og 306.

<sup>140</sup> C. Barnard: *EC Employment Law*, bls. 701.

réttindi. Dómstóllinn hefur talið að efnisákvæði 153. gr. TFEU feli í sér grunnréttindi sem að stofnanir Evrópusambandsins verði að taka tillit til og einstök aðildarríki þegar aðilar innan þeirra beita fyrir sig bandalagsreglum á sviði innri markaðarins.<sup>141</sup>

Meðalhófsreglan gegnir viðamiklu hlutverki sem ein af meginreglum bandalagsréttar Evrópusambandsins og hefur verið mótuð í meðförum dómstóls Evrópusambandsins (EBD).<sup>142</sup> Sérstaklega hefur reynt á meðalhófsregluna á sviðum þar sem reynt hefur á mat dómstólsins á því hvar mörk leyfilegra viðskiptahindrana liggja á sviði vörufælðis skv. 34. gr. og 36. gr. TFEU.<sup>143</sup> Hefur dómstóllinn sótt fyrirmynd sína við beitingu og mótun meðalhófsreglunnar til landsréttar aðildarríkjanna og þá aðallega til þýsks stjórnarfarsréttar.<sup>144</sup> Í endurskoðaðri stofnskrá um starfsemi Evrópusambandsins (TEU)<sup>145</sup> er meðalhófsreglan tekin upp í 5. gr. TEU.<sup>146</sup>

Evrópudómstóllinn hefur notað regluna um meðalhóf í fjölmörgum dómum við mat á vægi ólíkra réttinda sem aðilar bera fyrir sig.<sup>147</sup> Áhugavert er að skoða nokkra dóma EBD þar sem reynt hefur á aðgerðir aðila vinnumarkaðarins á innri markaði ESB.

Í Albany málinu<sup>148</sup> reyndi á túlkun 101. gr. TFEU<sup>149</sup> um samkeppni. Aðilar á vinnumarkaði höfðu ákveðið að stofna lífeyrissjóð í einni atvinnugrein. Í kjölfarið var óskað eftir því við stjórnvöld að aðild að lífeyrissjóðnum yrði skyldubundin fyrir alla þá sem ynnu í viðkomandi atvinnugrein. Í málinu kom fram að þetta fyrirkomulag færi í

<sup>141</sup> C. Barnard: *EC Employment Law*, bls. 753. Dómafrankvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) skiptir því miklu máli við túlkun ákvæðis 153. gr. TFEU sem snýr að félagafrelsi, rétti til gerðar kjarasamninga og beitingar rétti til vinnustöðvna.

<sup>142</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 197. Fyrstu mál dómstóls EB um meðalhófsregluna eru svokölluð undanrennuduftsmál, mál nr. 114/76, *Bela Muhle v. Grows-Farm*, mál nr. 116/76, *Granaria v. Hoofdprodukschap voor Akkerbouprodukten* og mál nr. 119 og 120/76, *Ölmuhle Hamburg v. Hauptzollant Hamburg-Waltershof*.

<sup>143</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 158 og 395. Áður 28. gr. og 30. gr. Rómarsamningsins.

<sup>144</sup> Arai-Takahashi: „The Margin of Appreciation Doctrine“, bls. 192.

<sup>145</sup> Treaty on the European Union, TEU. Síðasta endurskoðun var Lissabon sáttmálinn sem tók gildi 1. desember 2009.

<sup>146</sup> Frankvæmd meðalhófsreglunnar skv. 5. gr. TEU er skýrð í Protocol (No. 2) On the application of the principles of subsidiarity and proportionality (OJ 2010/C 83/206); Tor-Inge Harbo: „The Function of the Proportionality Principle in EU Law“, bls. 159.

<sup>147</sup> Tor-Inge Harbo: „The Function of the Proportionality Principle in EU Law“, bls. 171.

<sup>148</sup> *EBD, Albany . Mál C-67/96, ECR 1999, bls. I-5751.*



bága við samkeppnisreglur bandalagsréttarins þar sem að komið væri í veg fyrir að fyrirtækin gætu valið aðra lífeyrissjóði fyrir starfsmenn sína. Dómstóllinn sagði aftur á móti í röksemdum sínum að Rómarsamningurinn fæli einnig í sér félagsleg markmið og að þau ættu sérstaklega við á sviði vinnumarkaðarins. Þannig fæli Rómarsamningurinn í sér að samningar gerðir á milli aðila vinnumarkaðarins, atvinnurekenda og stéttarfélaga, þ.e. kjarasamningar væru eðli málsins samkvæmt félagslegs eðlis og féllu því fyrir utan gildissvið samkeppnisreglna<sup>150</sup> 105. gr. TFEU.<sup>151</sup>

Í Schmidberger málinu<sup>152</sup> kvartaði flutningafyrirtæki yfir því að vegatálmar voru settir upp af umhverfissinum sem mótmæltu með því að loka hraðbraut milli Þýskalands og Austurríkis í 30 klukkustundir. Stöðvuðust flutningabifreiðar fyrirtækisins á meðan og olli því tjóni. Fyrirtækið stefndi austuríska ríkinu fyrir meðferð þess á mótmælaaðgerðunum og rökstuddi kröfu sína um að réttur fyrirtækisins til frjáls flæðis vara<sup>153</sup> hafi verið brotinn. Dómstóllinn sagði að mótmælendurnir ættu ákveðin grundvallarréttindi til tjáningarfrelsis og hélt því fram að ríkið hefði náð sanngjörnu jafnvægi á milli réttinda beggja aðila, þ.e. til tjáningarfrelsis og frjáls vöruflæðis, en mótmælin höfðu aðeins stöðvað umferð um takmarkaðan tíma.<sup>154</sup>

Í Viking Line málinu<sup>155</sup> reyndi á 49. gr. TFEU<sup>156</sup> um staðfesturétt.<sup>157</sup> Finnskt skipafélag, Viking Line, hafði tilkynnt finnska sjómannasambandinu (FSU) um áform sín að skrá eina af ferjum sínum, Rosellu, í eistneska skipaskrá. Hafði Viking Line skráð dótturfélag sitt þar í landi. Ástæða þessa var sú að ferjan hefði verið rekin með tapi og til stóð að ráða

---

<sup>149</sup> Áður 81. gr. Rómarsamningsins.

<sup>150</sup> *EBD, Albany, 60. mgr og 66-67. mgr.*

<sup>151</sup> Áður 85. gr. Rómarsamningsins.

<sup>152</sup> *EBD, Schmidberger. Mál C-112/00, ECR 2003, bls. I-5659.*

<sup>153</sup> Hugtakið frjáls flæði vara eða vöruviðskipti, er notað um þann rétt aðila til að flytja vörur á milli aðildarríkja, án þess að sett verði á þær tollar, skattar eða aðrar magntakmarkanir sem hafi samsvarandi áhrif. Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 373.

<sup>154</sup> *EBD, Schmidberger, 74. mgr.*

<sup>155</sup> *EBD, Viking Line. Mál C-438/05.*

<sup>156</sup> Áður 43. gr. Rómarsamningsins, e. freedom of establishment.

<sup>157</sup> Hugtakið staðfesturéttur er notað um þann rétt sem einstaklingur eða lögaðili í aðildarríki getur nýtt sér til að stofna til varanlegrar atvinnustarfsemi í öðru aðildarríki. Hann felur í sér rétt til að hefja og stunda sjálfstæða atvinnustarfsemi og til að stofna og reka fyrirtæki í öðru aðildarríki með sömu skilyrðum og gilda um ríkisborgara og félög þess ríkis. Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 456.

eistneska áhöfn hjá dótturfyrirtæki Viking Line í Eistlandi. Kjör áhafnarinnar færu þannig eftir eistneskum kjarasamningum, en ekki finnskum og um leið átti að tryggja samkeppnisstöðu fyrirtækisins gagnvart öðrum ferjum á siglingaleiðinni milli Finnlands og Eistlands.

Alþjóðasamband flutningamanna (ITF) sendi áskorun til aðildarfélaga sinna um að stofna ekki til kjaraviðræðna við Viking Line og hafði sú áskorun þau áhrif að eistnesk stéttarfélög neituðu að stofna til samningaviðræðna við Viking Line um ráðningarkjör sjómanna um borð í ferjunni Rosellu. Á sama tíma setti FSU fram kröfu um framlengingu gildandi kjarasamnings um mönnun um borð í ferjum fyrirtækisins og lýsti jafnframt áformum sínum um að grípa til verkfallsaðgerða ef ekki yrði orðið við þeim kröfum. Viking line leit svo á að með aðgerðum sínum hefðu stéttarfélögin hindrað fyrirtækið í því að nýta sér grundvallaréttindi sín, þ.e. staðfesturétt skv. 49. gr. TFEU, til að skrá starfsemi sína í öðru aðildarríki.

Evrópudómstóllinn sagði að enda þótt bandalagsréttur skv. 153. gr. TFEU næði ekki til vinnustöðvana, að þá væri ekki hægt að undanskilja rétt félaga til vinnustöðvana frá gildissviði 49. gr. TFEU um staðfesturétt.<sup>158</sup> Rétturinn væri grundvallaréttur í bandalagsrétti<sup>159</sup> og yrði að meta með hliðsjón af meðalhófsreglu.<sup>160</sup> Jafnframt var viðurkennt af EBD að 49. gr. TFEU hefði bein réttaráhrif<sup>161</sup> í samskiptum fyrirtækisins og stéttarfélaganna, þrátt fyrir tilvist 153. gr. TFEU. Þannig gætu fyrirtæki stuðst við 49. gr. TFEU til að hindra aðgerðir stéttarféлага sem má jafna til vinnustöðvana.<sup>162</sup>

Dómurinn sagði að lokum að takmarkanir á staðfesturétti skv. 49. gr. TFEU, eins og aðgerðir sem jafna má til vinnustöðvunar, væru aðeins lögmætar ef þær byggja á lögmætum markmiðum sem væru í samræmi við stofnsamninga Evrópusambandsins. Jafnframt mættu slíkar takmarkanir ekki ganga lengra en nauðsyn bæri til að ná þeim

<sup>158</sup> EBD, *Viking Line*, 41. mgr.

<sup>159</sup> EBD, *Viking Line*, 44. mgr.

<sup>160</sup> EBD, *Viking Line*, 46. mgr.; EBD, *Schmidberger*, 77. mgr. og EBD, *Omega*, 36. mgr.

<sup>161</sup> Reglan um bein réttaráhrif gerir ráð fyrir að bandalagsréttur geti veitt einstaklingum og lögpersónum réttindi og lagt á þá skyldur óháð landsrétti einstakra aðildarríkja. Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagsvæðið*, bls. 178.

markmiðum sem að væri stefnt.<sup>163</sup> Brotið hafði því verið á rétti fyrirtækisins skv. bandalagsrétti.

Í Laval málinu<sup>164</sup> reyndi á 56. gr. TFEU<sup>165</sup> um þjónustustarfsemi.<sup>166</sup> Letneska fyrirtækið Laval stofnaði dótturfyrirtækið Baltic í Svíþjóð til að starfa við byggingaframkvæmdir í Vaxholm í Svíþjóð. Laval sendi 35 starfsmenn til Svíþjóðar á grundvelli tilskipunar ESB nr. 96/71 um útsenda starfsmenn til að sinna þessu verkefni. Sænsk stéttarfélög kröfðust þess að gerður yrði kjarasamningur um störf þessara starfsmanna Baltic í Svíþjóð, en ekki náðist samkomulag við Laval. Í kjölfarið voru hófu sænsku stéttarfélögin aðgerðir gegn Baltic og stöðvuðu aðdrætti og komu í veg fyrir starfsemi á byggingasvæðinu.<sup>167</sup>

Dómstóllinn sagði að reglur sænskra laga og skipulags á vinnumarkaði um lágmarksvernd launafólks fullnægði ekki þeim skilyrðum sem tilskipun ESB um útsenda starfsmenn mælti fyrir um, en sem veita átti útsendum starfsmönnum í Svíþjóð vernd og sænskum fyrirtækjum vörn gegn ósanngjarni samkeppni.<sup>168</sup>

Í málinu var vísað til fyrri dómaframkvæmdar EBD í málum þegar grundvallarréttindi í bandalagsrétti stangast á. Við það mat verður að gæta að meta þær takmarkanir sem eiga í hlut með hliðsjón af meðalhófsreglu.<sup>169</sup> Var það mat dómstólsins að krafa sænsku stéttarfélaganna um að krefjast kjarasamninga um meiri réttindi af Baltic en þau lágmarksréttindi sem tilskipun um útsenda starfsmenn kveður á um fæli í sér hindranir á

---

<sup>162</sup> *EBD, Viking Line, 66. mgr.*

<sup>163</sup> *EBD, Viking Line, 75. mgr.*

<sup>164</sup> *EBD, Laval. Mál C-341/05.*

<sup>165</sup> Áður 49. gr. Rómarsamningsins; e. freedom to provide services.

<sup>166</sup> Hugtakið þjónustustarfsemi er skýrt neikvætt þannig að hugtakið á við um starfsemi sem venjulega er látin í té gegn endurgjaldi en sem fellur þó hvorki undir ákvæði um frjálsa vöruflutninga, frjálsa för launþega, staðfesturétt né frjálsa fjármagnsflutninga. Tekið er mið af tímabundinni starfsemi og við það miðað að sá sem lætur þjónustu í té flytji ekki starfsstöð sína. Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Eyrópska efnahagssvæðið*, bls. 483.

<sup>167</sup> *EBD, Laval, 27-34. mgr.*

<sup>168</sup> Í Svíþjóð, ólíkt því sem gildir á Íslandi eru kjarasamningar ekki almennt skuldbindandi sem lágmarkskjör og allt sænska kerfið byggist á því að ná verði kjarasamningum við einstaka atvinnurekendur séu þeir ekki aðilar heildarkjarasamninga. Sænsk stjórnvöld innleiddu tilskipunina aðeins að hluta, auk þess heimiluðu sænsku lögin að semja megi við einstaka atvinnurekendur um betri kjör en þau sem eru tilgreind sem lágmarkskjör í lögum sem sett voru við innleiðingu tilskipunar ESB nr. 96/71. Þannig var það ólögmat krafa af hálfu stéttarfélaganna um að krefjast kjarasamninga um meiri réttindi en þau lágmarksréttindi sem tilskipun um útsenda starfsmenn kveður á um.

þjónusturéttinum skv. 56. gr. TFEU og því ólögætar.<sup>170</sup> Baltic, fyrirtæki Laval í Svíþjóð, varð gjaldþrota vegna aðgerða sænsku stéttarfélaganna. Sænsku stéttarfélagunum var síðan stefnt til greiðslu skaðabóta vegna ólögætra aðgerða þeirra gagnvart Baltic, dótturfélagi Laval, en sænski vinnuréttardómstóllinn tók undir kröfu fyrirtækisins og dæmdi stéttarfélagin til greiðslu skaðabóta fyrir ólöglegar verkfallsaðgerðir.<sup>171</sup>

Aðgerðir stéttarfélaganna í málum Viking Line og Laval fólu í sér hindranir á rétti atvinnurekenda til frelsisákvæðanna, en fyrirtækin gátu beitt 49. gr. og 56. gr. TFEU með beinum réttaráhrifum gagnvart stéttarfélagunum. Þannig verða aðgerðir stéttarféлага að hafa lögæmet markmið að leiðarljósi og mega ekki ganga lengra en nauðsyn ber til að ná fram því markmiði. Það er því stéttarfélaganna að sanna og sýna fram á að gætt hafi verið meðalhófs við aðgerðir sem jafna má til vinnustöðvunar með hliðsjón af rétti atvinnurekandans til að njóta frelsisákvæðanna.<sup>172</sup>

Jafnframt kom fram í máli EBD að það væri hlutverk dómstóla einstakra aðildarríkja að meta hvort að aðgerðir stéttarféлага byggi á lögæmetu markmiði og gangi ekki lengra en nauðsynlegt er til að ná fram því markmiði.<sup>173</sup> Stefni aðgerðir stéttarféлага að markmiðum sem ekki eru lögæmet, eins og að koma í veg fyrir að fyrirtæki geti nýtt sér staðfesturéttinn, þá er ekki hægt að réttlæta slíkar aðgerðir.<sup>174</sup>

### 3.4.1 Ályktun

Krafan um einsleitni við reglur bandalagsréttar felur í sér skuldbindingu af hálfu íslenskra stjórnvalda til að til að tryggja þau réttindi og skyldur sem stafa frá EES samningnum. Í því felst meðal annars að þeim ber að virða dómaframkvæmd EBD á þessu sviði sem lúta að skuldbindingum sem snerta EES samninginn til að tryggja einsleitni á Evrópska

---

<sup>169</sup> EBD, Laval, 95. mgr.

<sup>170</sup> EBD, Laval, 111. mgr.

<sup>171</sup> Arbetsdomstolen 12. febrúar 2009, (Mál nr. A 268/04). Dómurinn dæmdi stéttarfélagin til að greiða 550.000 SKR í skaðabætur og til greiðslu málskostnaðar 2 miljón SKR (samtals um 43 miljón IKR m.v. gengi 29. apríl 2010).

<sup>172</sup> Sjá nánar: „Report on joint work of the European social partners on the ECJ rulings in the Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg cases.“

<sup>173</sup> EBD, Viking Line, 84. mgr.

<sup>174</sup> EBD, Viking Line, 88. mgr.

efnahagssvæðinu.<sup>175</sup> Það má því álykta að íslensk fyrirtæki sem eru í viðskiptum við önnur aðildarríki EES geti borið fyrir sig ákvæði TFEU til að takmarka mögulegar aðgerðir stéttarfélaganna gagnvart þeim.

Þar sem að skuldbindingum sem snerta EES samningnum sleppir, er sömuleiðis hægt að álykta að aðilar geti ekki stuðst við dómaframkvæmd EBD á þessu sviði, eins og í viðskiptum aðila sem einskorðast við aðildarríkið sjálft, t.d. íslenskan markað.

---

<sup>175</sup> M. Pinedo: *EC and EEA Law*, bls. 216 og 306.

## 4 Sætir verkfallsrétturinn takmörkunum?

Rétturinn til vinnustöðvunar er ekki skilyrðislaus. Hann sætir ákveðnum takmörkunum sem verða að byggjast á lögum og ganga ekki lengra en nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi.

Mannréttindaákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 voru fáorð og höfðu allt frá fyrstu stjórnarskrá Íslands frá árinu 1874 aðeins tekið lítils háttar breytingum með stjórnskipunarlögum nr. 12/1915 og stjórnskipunarlögum nr. 9/1920. Framsetning eða efnisleg uppbygging mannréttindaákvæðanna var ekki samræmd á neinn ákveðinn hátt. Í þeim var lýst ákveðnum réttindum en lítið var rætt um lögumætar takmarkanir þeirra.<sup>176</sup>

Aðeins í tveimur ákvæðum stjórnarskrár þess tíma var berum orðum gerð krafa um að tilgreind þörf þyrfti að liggja takmörkun mannréttinda til grundvallar. Í þágildandi 67. gr. stjórnarskrárinnar var mælt fyrir um að eignarnám gæti ekki farið fram nema almenningsþörf krefði og eins mátti engin bönd leggja á atvinnufrelsið skv. þágildandi 69. gr. stjórnarskrárinnar nema almenningsheill krefði. Bæði þessi ákvæði beindust að löggjafanum, enda áskildu þau að takmarkanir yrði aðeins gerðar með lagaboði.<sup>177</sup>

Það var skoðun fræðimanna lengst framan af síðustu öld að löggjafinn ætti fullnaðarákvörðun um það hvort almenningsþörf væri fyrir hendi þegar um ræddi takmarkanir á eignaréttindum og atvinnufrelsi og því mati yrði ekki haggð af dómstólum, enda væri skilyrðið þess eðlis að dómstólar yrði ekki taldir færari en löggjafinn til að meta það.<sup>178</sup> Var það einkum reist á sjónarmiðum um að slíkt mat væri í svo nánnum tengslum við verkefni og pólitískt hlutverk löggjafans, enda kæmu til álita við

<sup>176</sup> *Frumvarp til stjórnskipunarlaga*. Þskj. 389, 118 lögþ. 1994-1995, bls. 4.

<sup>177</sup> *Frumvarp til stjórnskipunarlaga*. Þskj. 389, 118 lögþ. 1994-1995, bls. 34.

<sup>178</sup> Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 463.

slíkt mat sjónarmið sem dómstólar veigruðu sér við að beita eða taka sér úrskurðarvald um.<sup>179</sup>

Eins og áður hefur verið lýst þá má aðeins skerða sanningsfrelsi stéttarfélaganna og rétt til vinnustöðvunar með lögum, sbr. 74. og 75. gr. stjkskr., sem uppfylla sambærileg skilyrði og eru í 2. mgr. 11. gr. MSE. Dómstólar eiga úrskurðarvald um það hvort löggjafinn hafi gætt rétttra sjónarmiða við lagasetningu, sbr. dómsniðurstöðu Hæstaréttar í Vatneyrarmálinu en þar reyndi á túlkun 75. gr. stjkskr. um atvinnufrelsið og jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr.:<sup>180</sup>

*Réttur manna til að stunda þá atvinnu, sem þeir kjósa, er meðal þeirra mannréttinda, sem njóta verndar stjórnarskrárinnar. Við takmarkanir á frelsi manna til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni verður því einnig að gæta jafnræðis samkvæmt 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu leiðir að beri nauðsyn til að takmarka leyfilegan heildarafla verður að gæta þess að skerðing á hagsmunum einstaklinga, sem af þeim takmörkunum leiðir, sé reist á efnislegum mælikvarða, svo að jafnræðis sé gætt. Dómstólar eiga úrskurðarvald um það, hvort löggjafinn hafi að þessu leyti gætt rétttra sjónarmiða við lagasetningu.*

Það er því hlutverk dómstóla að meta hvort að aðgerðir löggjafans um að takmarka stjórnarskrárvarin réttindi standist.

Stéttarfélag og atvinnurekendur hafa oft beitt rétti sínum til vinnustöðvunar til að vinna að framgangi krafna sinna. Átök hafa átt sér stað á milli aðila vinnumarkaðarins í áratugi og þau munu halda áfram. Verkfallsaðgerðir voru algengar fyrir gerð þjóðarsáttarinnar árið 1990, en eftir þann tíma hefur aðgerðum fækkað. Umfangsmestu verkföllin eftir 1990 voru verkfallsaðgerðir grunnskólakennara árin 1995 og 2004, verkfall framhaldskólakennara árið 2000, auk ýmissa fagstétta árið 2001 og vinnustöðvun fiskimanna sama ár.<sup>181</sup> Þessar vinnustöðvanir stóðu yfir í meira en mánuð hvert og höfðu víðtæk áhrif í samfélaginu.

<sup>179</sup> Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 37.

<sup>180</sup> *Hrd. 6. apríl 2000 (12/2000)*. Fleiri fordæmi Hæstaréttar er hægt að nefna, en hér er látið duga að nefna eitt í dæmaskyni.

<sup>181</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Verkföll og verkfallstíðni á íslenskum vinnumarkaði“, bls. 192.

Á tímabilinu frá 1985 til 2010 hafa verið 166 verkföll á íslenskum vinnumarkaði og 1.187.411 vinnudagar tapast.<sup>182</sup> Þetta þýðir að 6 til 7 verkföll hafa komið til framkvæmda að meðaltali á ári síðastliðin 25 ár. Verkföll opinberra starfsmanna telja um 40% af töpuðum vinnudögum á Íslandi frá árinu 1985.<sup>183</sup> Vinnustöðvanir fiskimanna og farmanna á tímabilinu var um 47% af töpuðum vinnudögum og aðrar vinnustöðvanir voru um 13% af töpuðum vinnudögum á tímabilinu 1985 til 2010.<sup>184</sup>

Það er áhugavert að skoða þessar tölur um tapaða vinnudaga ef árið 1984, þegar opinberir starfsmenn fóru í allsherjarverkföll er tekið með. Tapaðir vinnudagar fjölga í 1.488.510 og nema verkföll opinberra starfsmanna um 52% af töpuðum vinnudögum, vinnustöðvanir fiskimanna og farmanna um 37% og aðrar vinnustöðvanir um 11% af töpuðum vinnudögum á tímabilinu 1984 til 2010.<sup>185</sup>

Er hægt að álykta um hvaða takmarkanir verkfallsrétturinn sætir þegar skoðuð eru þau rök og sjónarmið sem hafa verið sett fram í lögum og athugasemdum við frumvörp til laga sem hafa verið sett til að stöðva kjaradeilur. Í þessari könnun verður miðað við árið 1985, ári eftir allsherjarverkföll opinberra starfsmanna sem var 1984. Eftir allsherjarverkfallið reyndu aðilar vinnumarkaðarins og stjórnvöld að vinna saman að brjóta á bak verðbólgu og tryggja efnahagslegan stöðugleika. Kjarasamningarnir sem gerðir voru 1986 og þjóðarsáttarsamningarnir 1990 höfðu mikið að segja, en aðdraganda þjóðarsáttarinnar má rekja til kjarasamninganna sem gerðir voru 1986 og hafa þeir samningar stundum verið nefndir þjóðarsáttarsamningarnir fyrri.<sup>186</sup>

---

<sup>182</sup> Vefsíða Hagstofu Íslands: „Vinnumarkaður“, <http://www.hagstofa.is>.

<sup>183</sup> Vinnuafli á vinnumarkaði á árinu 2008 um 184.100 manns, en áætlaður fjöldi starfsmanna hjá hinu opinbera voru um 44.600 eða um 24% vinnuaflsins. Við þetta mat á skiptingu vinnuafls á Íslandi á milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins verður að hafa gera fyrirvara um að líkur eru á því að opinberir starfsmenn séu fleiri þar sem um stöðugildatalningu er að ræða en ekki fjölda einstaklinga. Árið 2008 voru stöðugildi opinberra starfsmann 35.700. Mikill fjöldi opinberra starfsmanna er í hlutastörfum og má því áætla fjöldann um fjórðungi fleiri.

<sup>184</sup> Vefsíða Hagstofu Íslands: „Vinnumarkaður“, <http://www.hagstofa.is>.

<sup>185</sup> Vefsíða Hagstofu Íslands: „Vinnumarkaður“, <http://www.hagstofa.is>.

<sup>186</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Verkföll og verkfallstíðni á íslenskum vinnumarkaði“, bls. 186.



## 4.1 Íhlutun löggjafans

Skoðuð var lagasetning Alþingis sem fól í sér veruleg inngríp í samningsrétt eða bönnuðu yfirstandandi vinnustöðvanir. Við þá skoðun var stuðst við heimasíðu Alþingis, þar sem er að finna þingskjöl, umræður auk fjölda annarra skjala sem lögð hafa verið fram í tengslum við einstök þingmál. Löggjafinn hefur bannað vinnustöðvanir á vinnumarkaði í tólf skipti frá árinu 1985 til 2010.

Sú lagasetning sem skoðuð var og er reifuð hér að neðan hefur það sammerkt að löggjafinn hefur lagt mat á þá hagsmuni sem á reynir í viðkomandi kjaradeilu, gefið samningsaðilum ákveðið svigrúm til að ná saman kjarasamningi og síðan gripið til íþyngjandi ákvörðunar sem lokaúrræðis til að tryggja almannahagsmuni og stöðvað vinnustöðvanir með lagasetningu.

### 4.1.1 Flugfreyjuverkfallið, 1985

Félagsmenn Flugfreyjufélags Íslands sem störfuðu hjá Flugleiðum hf. fóru í verkfall 23. október 1985, en það var bannað með 4. gr. laga nr. 96/1985. Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>187</sup> sagði meðal annars:

*Af fyrri reynslu er ljóst að stöðvun stærsta hluta farþegaflugsins veldur því að fjöldi ferðamanna þarf að breyta ferðaáætlunum sínum. Slíkt ástand leiðir einnig af sér verulega skert traust á íslensku áætlunarflugi og stefnir í voða árangri af viðtæku erlendu kynningarstarfi. Vinnustöðvun þessi teflir því mun viðtækari hagsmunum í tvísýnu en þeirra sem í deilu eiga, þar á meðal hagsmunum allra þeirra launþega sem með einum eða öðrum hætti starfa við flug- og ferðaþjónustu hér á landi. Auk þess veldur vinnustöðvunin fjölda ferðamanna erfiðleikum og skerðir nauðsynlegar samgöngur þjóðarinnar við önnur lönd og innanlands. Til þess að vernda hagsmuni ofangreindra aðila er frumvarp þetta lagt fyrir Alþingi.*

Lögin voru samþykkt degi síðar 24. október 1985, en vinnustöðvunin tefldi mun viðtækari hagsmunum í tvísýnu en þeirra sem áttu í kjaradeilunni að mati löggjafans. Skyldu kaup og kjör félagsmanna Flugfreyjufélagsins ákveðin af þriggja manna kjaradómi sem að Hæstiréttur tilnefndi skv. 1. gr. laganna.

<sup>187</sup> Þskj. 72, 108. lögb. 1985-1986, bls. 2.

#### 4.1.2 Verkfall mjólkurfræðinga, 1986

Félagsmenn Mjólkurfræðingafélags Íslands sem störfuðu hjá Mjólkursamsölunni og öðrum mjólkurvinnslustöðum fóru í verkfall 24. mars 1986, en það var bannað með 4. gr. laga nr. 5/1986. Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>188</sup> sagði meðal annars:

*Kröfur mjólkurfræðinga fela í sér verulegar hækkanir og frávik umfram það sem felst í hinum almennu kjarasamningum sem undirritaðir voru milli ASÍ annars vegar og Vinnuveitendasambands Íslands og Vinnumálasambands samvinnufélaganna hins vegar 26. febrúar 1986. Samningar við mjólkurfræðinga nú, sem fælu í sér annað og meira heldur en samið var um á hinum almenna vinnumarkaði, væru til þess fallnir að riðla því breiða samkomulagi, sem náðst hefur og spilla vinnufriði. Verkfall mjólkurfræðinga veldur auk þess mikilli röskun í mjólkurframleiðslu og miklu verðmætatjóni, sem óverjandi væri að stjórnvöld reyni ekki að bægja frá.*

Lögin voru samþykkt degi síðar 25. mars 1986, en kröfur mjólkurfræðinga fólu í sér annað og meira en samið var um á almenna vinnumarkaðnum og því fallnar til að spilla vinnufriði sem náðst hafði, auk þess að setja hagsmuni heillar atvinnugreinar í uppnám að mati löggjafans. Skyldu kaup og kjör félagsmanna Mjólkurfræðingafélagsins ákveðin af þriggja manna kjaradómi sem að Hæstiréttur tilnefndi skv. 1. gr. laganna.

#### 4.1.3 Farmannaverkfall, 1986

Félagsmenn í Skipstjórafélagi Íslands og Sjómannafélagi Reykjavíkur sem störfuðu á farskipum fóru í verkfall 30. apríl 1986, en það var stöðvað með bráðabirgðalögum 9. maí 1986 sem voru staðfest með lögum nr. 73/1986, sbr. 4. gr. þeirra laga sem bönnuðu vinnustöðvanir. Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>189</sup> sagði meðal annars:

*Verkfall þetta hafi valdið röskun á flutningum til og frá landinu og skapað erfiðleika í helstu útflutningsgreinum landsmanna þannig að hætta sé á að varanlega verði spillt árangri í markaðs- og sölustarfsemi íslenskra fyrirtækja vestan hafs og austan. Síðastliðinn vetur náði ríkisstjórnin víðtæku samkomulagi við Alþýðusamband Íslands, Vinnuveitendasamband Íslands og Vinnumálasamband samvinnufélaganna. Ríkisstjórnin telur það skyldu sína að gera það sem í hennar valdi stendur til að halda þetta samkomulag og tryggja þannig framgang þeirrar meginstefnu í efnahagsmálum þjóðarinnar sem í samkomulaginu felst. Því telur ríkisstjórnin að brýna nauðsyn beri til að*

<sup>188</sup> Þskj. 672, 108. lögþ. 1985-1986, bls. 2.

<sup>189</sup> Þskj. 119, 109 lögþ. 1986-1987, bls. 2.

*koma í veg fyrir frekari stöðvun á rekstri farskipa og binda enda á deilur þessar.*

Bráðabirgðalögin voru samþykkt níu dögum síðar eða 9. maí 1986. Var það mat löggjafans að standa yrði við samkomulag ríkisstjórnarinnar við ASÍ og VSÍ um framgang efnahagsmála þjóðarinnar og því nauðsynlegt að binda endi á kjaradeilurnar með lögum. Skyldu kaup og kjör félagsmanna Skipstjórafélagsins og Sjómannafélags Reykjavíkur ákveðin af þriggja manna kjaradómi sem að Hæstiréttur tilnefndi skv. 1. gr. laga nr. 73/1986.

#### **4.1.4 Verkfall hjá Arnarflugi hf., 1986**

Félagsmenn í Flugvirkjafélagi Íslands, þ.e. flugvirkjar og flugvélstjóra sem störfuðu hjá Arnarflugi hf., fóru í verkfall 10. júlí 1986, en það var stöðvað með bráðabirgðalögum 11. júlí 1986 sem voru staðfest með lögum nr. 75/1986, sbr. 4. gr. þeirra laga sem bönnuðu vinnustöðvanir. Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>190</sup> sagði meðal annars:

*Haldi vinnudeila þessi áfram mun hún hafa í för með sér stöðvun alls millilandaflugs og innanlandsflugs félagsins og sennilega gera verkefni þess að pílagraímaflugi frá Alsír til Jeddah að engu, en það á að hefjast 19. júlí n.k. Öllum má vera ljóst að stöðvun farþegaflugs í annasamasta mánuði félagsins þegar það flytur 2000 manns á viku hverri milli landa og fjölda farþega innanlands sem flestir eru erlendir ferðamenn, veldur ekki aðeins Arnarflugi hf. óbætanlegu tjóni. Hitt er ekki síður alvarlegt umhugsunarefni að íslensk ferðaþjónusta í heild bíður mikinn siðferðilegan og fjárhagslegan hnekki. Loks er veruleg hættu á að missir pílagraímaflugsins yrði mikill álitshnekkir fyrir íslenska flugrekstraraðila á alþjóðamarkaði og mundi gera þeim erfitt fyrir síðar meir. Auk þess verður að gera ráð fyrir bótakröfum vegna sammingsrofa.*

Bráðabirgðalögin voru samþykkt degi síðar 11. júlí 1986. Var það mat löggjafans að rétt væri að banna vinnustöðvanir í ljósi þess að stöðvun farþegaflugs í annasamasta mánuði félagsins myndi valda miklu tjóni, auk þess sem íslensk ferðaþjónusta í heild myndi bíða mikinn skaða af aðgerðunum. Skyldu kaup og kjör félagsmanna Flugvirkjafélagsins ákveðin af þriggja manna gerðardómi sem að Hæstiréttur tilnefndi skv. 1. gr. laga nr. 75/1986.

---

<sup>190</sup> Þskj. 87, 109 lögþ. 1986-1987, bls. 3.

#### 4.1.5 Bráðabirgðalög um aðgerðir í efnahagsmálum, 1988

Bráðabirgðalög voru samþykkt 20. maí 1988, nr. 14/1998, sem síðan voru staðfest sem lög nr. 8/1989 um aðgerðir í efnahagsmálum. Markmið með setningu laganna var að tryggja að aðgerðir ríkisstjórnarinnar til að verja gengisbreytingu íslensku krónunnar sem gerð var fjórum dögum áður eða 16. maí 1988. Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>191</sup> sagði meðal annars:

*... að skapa [yrði] undirstöðugreinum atvinnulífsins viðunandi rekstrarskilyrði, koma í veg fyrir sjálfvirkt víxlengi verðlags, gengis, launa og fjármagnskostnaðar og leggja grunn að jafnvægi í efnahagslífinu. Til að þessu markmiði verði náð beri brýna nauðsyn til að tryggja samræmi í launaþróun, verja kaupmátt lægstu launa og draga úr verðbólguáhrifum gengisbreytingarinnar.*

Með lögunum voru allar vinnustöðvanir sem ætlað var að knýja fram aðra skipan kjaramála en löggin mæltu fyrir um bannaðar í heilt ár eða til 10. apríl 1989, sbr. 4. gr. laga nr. 8/1989. Var það álit meirihluta fjárhags- og viðskiptanefndar að útgáfa bráðabirgðalaganna hafi verið nauðsynleg og óhjákvæmileg eins og sakir stóðu í lok september. Taldi meirihluti nefndarinnar löggin mikilvægt skref í þeirri viðleitni að halda atvinnulífinu gangandi, lækka vexti og minnka verðbólgu.<sup>192</sup>

Við meðferð frumvarps til laga um staðfestingu á bráðabirgðalögum frá maí 1988 á Alþingi, hálfu ári síðar í desember 1988, var vinnustöðvunarbann 4. gr. dregið til baka, en það sætti mikilli gagnrýni verkalýðshreyfingarinnar og kærði ASÍ íslenska ríkið til ILO fyrir brot á samþykkt ILO um félagafrelsi.<sup>193</sup> Forsætisráðherra rökstuddi breytinguna á 4. gr. frumvarpsins með eftirfarandi hætti:

*... [fallist var á] að fella niður það ákvæði sem bannaði verkföll, verkbönn og samúðarverkföll fyrst og fremst vegna þess að forusta verkalýðshreyfingarinnar hafði farið hinum hörðustu orðum um þetta ákvæði, nefnt það mannréttindabrot, ögrun við launþega. Reyndar var þetta og er aðaluppistaðan í kæru ASÍ til Alþjóðavinnu-málasambandsins, ILO, eins og þeir þekkja sem hafa kynnt sér þau mál. Ríkisstjórnin leggur jafnframt mikla áherslu á að fljótlega geti hafist viðræður við launþega sem og vinnuveitendur og stjórnarandstæðinga um atvinnuástandið almennt. Það hafði ekki farið leynt að*

<sup>191</sup> Þskj. 20, 111 lögb. 1988-1989, bls. 3.

<sup>192</sup> Þskj. 202, 111 lögb. 1988-1989.

<sup>193</sup> Iceland 14. júní 1988 (Case no. 1458).

*launþegahreyfingar, a.m.k. sumar, töldu sér ekki fært að setjast til slíkra viðræðna með þessa ögrun eða mannréttindabrot í lögum.*<sup>194</sup>

Það má því álykta að löggjafinn hafi metið það svo að ekki væri hægt að setja almennt bann við ótilgreindum vinnustöðvunum, enda þótt bannið væri tímabundið og markmiðið væri að leggja grunn að jafnvægi í efnahagslífi þjóðarinnar.

#### **4.1.6 Brottfall kjarasamninga BHMR, 1990**

Bráðabirgðalög voru samþykkt 3. ágúst 1990, nr. 89/1990, um launamál, sem síðan voru staðfest sem lög nr. 4/1991. Markmið bráðabirgðalaganna var að koma í veg fyrir sjálfvirkar víxlverkanir launa og verðlags og tryggja nauðsynlegt jafnræði í þróun launataxta og kaupmáttar stétta í landinu. Í athugasemdum með frumvarpi<sup>195</sup> til laga til staðfestingar bráðabirgðalaganna sagði meðal annars:

*... ríkisstjórnin og stuðningsmenn hennar mátu ástand efnahags- og launamála svo að brýna nauðsyn bæri til að setja bráðabirgðalög í ágúst síðastliðnum. Annars hefðu skollið á ófyrirséðar launahækkanir sem leitt hefðu til víxlhækkana verðlags og launa. Í kjölfarið hefði fylgt óðaverðbólga. Sú þjóðarsátt, sem gerð var í febrúar, var með öðrum orðum í hættu og í stað stöðugleika og öryggis hefði ridið yfir þjóðina glundroði og efnahagsóvissa. Gátu ábyrg stjórnvöld alls ekki horft á slíkt aðgerðarlaus. Með endanlegu orðalagi 1. gr. kjarasamnings ríkisins og BHMR taldi fjármálaráðherra tryggt að ekki kæmi til launahækkana ef þær væru taldar raska hinu almenna launakerfi í landinu. Þegar fyrir lá að svo reyndist ekki hlutu forsendur samningsins hvað þetta snertir að teljast brostnar. Við þessar aðstæður og í ljósi þeirra afleiðinga, sem fram kæmu, yrði ekkert að gert, átti ríkisvaldið ekki annarra kosta vöð en að beita bráðabirgðalagasetningu til þess að forðast holskeflu í efnahagsmálum og óðaverðbólgu eins og áður segir.*

Það var mat löggjafans að koma yrði í veg fyrir víxlverkanir launa og verðlags og fella yrði úr gildi launahækkunarákvæði kjarasamninga milli aðildarfélaga BHMR og fjármálaráðherra frá maí 1989 og hliðstæð ákvæði í kjarasamningum aðildarfélaga BHMR við aðra viðsemjendur. Þess í stað skyldu laun félagsmanna BHMR taka sömu breytingum og aðrar stéttir samkvæmt 2. gr. laga nr. 4/1991.<sup>196</sup> BHMR kærði íslenska

<sup>194</sup> Flutningsræða forsætisráðherra, fundur á Alþingi 19. desember 1988.

<sup>195</sup> Þskj. 233, 113 lögþ. 1990-1991, bls. 1.

<sup>196</sup> Þskj. 233, 113 lögþ. 1990-1991, bls. 2.

ríkið til ILO vegna þessarar lagasetningar<sup>197</sup> og stefndi ríkinu fyrir dómstóla. Í niðurstöðu Hæstaréttar kom fram:

*Löggjafinn hafði til þess ríkan rétt að standa vörð um þau efnahagslegu markmið, sem ríkisstjórnin og aðilar vinnumarkaðarins höfðu komið sér saman um, eins og segir í aðfaraorðum bráðabirgðalaganna. Hins vegar verður að haga almennri lagasetningu í samræmi við þá jafnræðisreglu, sem hér á við og við er byggt á í stjórnarskrá Íslands, meðal annars í ákvæðum hennar um álögur á þegnana og skerðingu réttinda þeirra, ef til þess þarf að koma. Þegar ríkjandi aðstæður við setningu bráðabirgðalaganna eru metnar í heild, þykir á það hafa skort, að þessi regla hafi verið virt, og urðu þau því ekki skuldbindandi gagnvart áfrýjanda, að því er varðaði þá 4,5% launahækkun, sem hún hafði þá þegar öðlast.<sup>198</sup>*

Hæstiréttur dæmdi fjármálaráðherra til greiðslu umsaminna launahækkana.

#### **4.1.7 Vinnustöðvun á ms. Herjólf, 1993**

Félagsmenn Stýrimannafélags Íslands sem störfuðu á ms. Herjólf fóru í verkfall 3. febrúar 1993, en það var bannað skv. 1. gr. laga nr. 15/1993. Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>199</sup> sagði meðal annars:

*Verkfall stýrimanna á Herjólf hófst 3. febrúar og hefur skipið legið bundið við bryggju í Vestmannaeyjum frá þeim degi. Á Herjólf eru tvö stöðugildi stýrimanna. Sáttatilraunir, bæði hjá ríkissáttasemjara og milli deiluadila sjálfra, hafa verið árangurslausar og eru engar líkur á lausn deilunnar í bráð. Stjórn Herjólfs hf. ákvað því 16. mars með samþykki framkvæmdastjórnar Vinnuveitendasambands Íslands að leggja verkþann á alla skipverja á ms. Herjólf frá og með 24. mars nk. Ljóst er því að vinnustöðvun stýrimanna hefur þegar haft áhrif á atvinnuöryggi annarra skipverja, auk þess sem atvinnuöryggi þeirra sem með beinum eða óbeinum hætti hafa atvinnu af rekstri og þjónustu skipsins er teflt í tvísýnu. Ekki þarf að fara mörgum orðum um hvaða þýðingu rekstur Herjólfs hefur fyrir íbúa Vestmannaeyja, en honum er ætlað að halda uppi daglegum áætlunarferðum milli lands og eyja. Verkfallið hefur þegar valdið margvíslegri röskun og tjóni, vöruskorts er farið að gæta og aðdrættir allir dýrari en ella. Brýna nauðsyn ber því til að binda enda á deilurnar sem stöðva siglingu Herjólfs milli lands og eyja.*

<sup>197</sup> Iceland, 29. nóvember 1990 (Case No. 1563).

<sup>198</sup> Hrd. 3. desember 2002 (129/1991).

<sup>199</sup> Þskj. 778, 116 lögþ. 1992-1993, bls. 2.

Lögin voru samþykkt 23. mars 1993, eftir sjö vikna verkfall. Var samningsaðilum gefinn frestur til að ná samningum fyrir 1. júní 1993, en að öðrum kosti skyldi Hæstiréttur tilefna þrjá menn í gerðardóm til að ákveða kaup og kjör skipverja. Löggjafinn mat það svo að það væri brýn nauðsyn til að enda vinnustöðvunina, enda hefði hún teft atvinnuöryggi þeirra sem með beinum eða óbeinum hætti tengjast rekstri Herjólfss í tvísýnu. Alþýðusamband Íslands kærði þessa lagasetningu til ILO, en Félagafrelsisnefndin komst að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið hefði brotið á rétti samningsaðila skv. samþykktum ILO.<sup>200</sup>

#### 4.1.8 Verkfall fiskimanna, 1994

Félagsmenn Sjómannasambands Íslands, Farmanna- og fiskimannasambands Íslands utan Vestfjarða, Vélstjórafélags Íslands, Vélstjórafélags Suðurnesja og Vélstjórafélags Vestmannaeyja fóru í verkfall á fiskiskipum 2. til 5. janúar 1994, en það var stöðvað með bráðabirgðalögum 14. janúar 1994, sem voru staðfest með lögum nr. 18/1994, sbr. 3. gr. þeirra sem bönnuðu vinnustöðvanir. Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>201</sup> sagði meðal annars:

*Ríkissáttasemjari hafi tjáð ríkisstjórninni að ítrekaðar sáttatilaunir hafi reynst árangurslausar og engar horfur séu taldar á lausn vinnudeilunnar í bráð. Vinnudeilan valdi víðtæku atvinnuleysi meðal annarra launþega en þeirra er í verkfalli eru. Haldi vinnudeila þessi áfram muni hún hafa í för með sér mikinn skaða fyrir atvinnulíf landsmanna og óbætanlegt tjón fyrir þjóðarbúið í heild. Því telji ríkisstjórnin að brýna nauðsyn beri til að koma í veg fyrir frekari stöðvun fiskiskipaflotans og leggja grunn að því með hvaða hætti endi verði bundinn á deilu þessa.*

Bráðabirgðalögin voru samþykkt tæpum tveim vikum síðar og þau staðfest með lögum nr. 18/1994. Í flutningsræðu forsætisráðherra<sup>202</sup> fyrir frumvarpi til laga nr. 18/1994 lýsti hann þeim sjónarmiðum sem lágu að baki banni við vinnustöðvun aðila:

*Efni laganna felur það í sér að vinnustöðvanir, hvort heldur verkbönn eða verkföll, sem ná til þeirra sem lögin taka til eru óheimilar á gildistíma laganna og allir síðast gildandi kjarasamningar þeirra félaga sem lögin taka til eru framlengdir til 15. júní 1994 nema aðilar semji um annað. Lögin gera þannig ráð fyrir því ef aðilar ná*

<sup>200</sup> Iceland, 29. mars 1994 (Case No. 1768), 112. mgr.

<sup>201</sup> Þskj. 490, 117 lögþ. 1993-1994, bls. 2.

<sup>202</sup> Flutningsræða forsætisráðherra, fundur á Alþingi 25. janúar 1994.

*samkomulagi um aðra skipan kjaramálanna sé þeim frjálst að gera þá samninga hvenær sem er á gildistíma laganna. Meginatriðið er þó 1. gr. frv. sem mælir fyrir um skipan þriggja manna nefndar sem á að gera tillögur um það hvernig koma megi í veg fyrir að viðskipti með aflaheimildir hafi óeðlileg áhrif á skiptakjör og undirbúa nauðsynlega löggjöf í þeim efnum. Gert er ráð fyrir því gert að nefndin hafi skilað tillögum fyrir 1. febr. 1994.*

Í þessu máli reyndi meðal annars á atriði sem féllu undir stjórnvöld að ákveða, en ekki samningsaðila að ákveða í kjarasamningi. Síðast gildandi kjarasamningar voru framlengdir til að gefa aðilum aukið svigrúm til að komast að samkomulagi og stjórnvöldum til að endurskoða gildandi lög.

#### **4.1.9 Verkfall fiskimanna, 1998**

Félagsmenn í samtökum sjómanna á fiskiskipum fóru í verkfall 3. febrúar 1998, en skv. 3. gr. laga nr 10/1998 voru vinnustöðvanir bannaðar. Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>203</sup> sagði meðal annars:

*Ljóst er að almenn stöðvun veiða og vinnslu um lengri tíma hefði mjög alvarlegar afleiðingar fyrir þjóðarbúið. Þau áhrif yrðu þó mun meiri og alvarlegri fyrir einstaklinga sem starfa við fiskvinnslu og fyrirtæki og bæjarfélög sem byggja á sjávarútvegi. Vinnsla á fiski er að stöðvast en það myndi leiða til þess að fjöldi fiskvinnslufólks missti atvinnuna. Hér er því um mikla almannahagsmuni að tefla og því nauðsynlegt að bregðast við til að koma í veg fyrir þann mikla efnahagsskaða sem stöðvun fiskiskipaflotans um lengri tíma myndi valda.*

Lögin voru samþykkt 27. mars 1998 eða eftir tæplega tveggja mánaða verkfall. Með lögnum voru lögfest efnisákvæði miðlunartillögu ríkissáttasemjara frá 16. mars 1998 þannig að þau giltu að meginstefnu til um kjör fiskimanna til 15. febrúar 2000.

#### **4.1.10 Vinnustöðvun fiskimanna, 2001**

Félagsmenn samtaka sjómanna á fiskiskipum fóru í verkfall 16. mars 2001 og samtök útvegsmanna settu verkban á fiskimenn frá sama tíma, en skv. lögum nr. 8/2001 var vinnustöðvunum aðila frestað til 1. apríl 2001.

---

<sup>203</sup> Pskj. 1023, 122 lögþ. 1997-1998, bls. 2.



Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>204</sup> sagði meðal annars:

*Verkfall það er hófst á fiskiskipaflotanum um miðnætti þann 15. mars sl. mun ef ekkert er að gert hafa í för með sér mikinn skaða fyrir atvinnulíf landsmanna og óbætanlegt tjón fyrir þjóðarbúið í heild. Sérstaklega er það alvarlegt mál að ekki tókst að ljúka veiðum á öllum loðnukvótanum. Þegar verkfallið hófst voru óveidd u.þ.b. 130 þús. tonn af loðnukvóta landsmanna. Má ætla að það samsvari allt að 1,5 milljarði króna í útflutningsverðmætum. Með þeirri frestun verkfalls fiskimanna og tilsvareandi verkbanni útgerðarmanna, sem hér er lögð til, er gerð tilraun til að bjarga þessum verðmætum er ella væru landsmönnum að fullu glötuð.*

*Ljóst er að stöðvun almennra veiða og vinnslu á þessum tíma þegar vetrarvertíðin stendur sem hæst hefði alvarlegar afleiðingar fyrir sjómenn, fiskvinnslu og sveitarfélög sem byggja á sjávarútvegi. Má benda á að fram hefur komið að hluti hefðbundinna vertíðarbáta hefur uppistöðu tekna sinna á þessum árstíma. Þá hefur stöðvun veiða á þessum tíma alvarlegar afleiðingar á saltfisksmörkuðum.*

Lög nr. 34/2001, um kjaramál fiskimanna og fleira tóku gildi 16. maí 2001 og bundu endi á vinnustöðvanir sjómanna. Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>205</sup> sagði meðal annars:

*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 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.*

Með lögunum var samningsaðilum gefinn frestur til 1. júní 2001 til að ljúka samningum. Hafi samningar ekki tekist fyrir þann tíma var lagt til að gerðardómi þriggja manna sem tilnefndir yrðu af Hæstarétti falið að taka ákvarðanir varðandi kaup og kjör viðkomandi félagsmanna. Gerðardómnum voru tryggðar nauðsynlegar rannsóknarheimildir og aðilum tryggður réttur til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Skyldi gerðardómurinn hafa við ákvarðanir sínar hliðsjón af kjarasamningi milli Landssambands íslenskra

<sup>204</sup> Þskj. 912, 126 lögb. 2000-2001, bls. 1.

<sup>205</sup> Þskj. 1307, 126 lögb. 2000-2001, bls. 4.

útvegsmanna og Vélstjórafélags Íslands frá 9. maí 2001 og öðrum kjarasamningum sem gerðir hafa verið á almennum vinnumarkaði að því leyti sem það átti við.

Alþýðusamband Íslands kærði<sup>206</sup> íslenska ríkið til Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar (ILO) fyrir að hafa haft ólögmet afskipti af starfsemi stéttarfélaganna með því að banna vinnustöðvanir samningsaðila með lögum nr. 34/2001. Slík afskiptasemi ríkisins væri brot á 3. gr. Félagafrelsisamþykktar ILO nr. 87. Félagafrelsisnefnd ILO tók undir kæru ASÍ.

#### 4.1.11 Verkfall grunnskólakennara, 2004

Félagsmenn Félags grunnskólakennara og Skólastjórafélags Íslands sem störfuðu hjá sveitarfélögum fóru í verkfall 20. september 2004, en skv. lögum nr. 117/2004 voru verkfallsaðgerðir bannaðar. Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>207</sup> sagði meðal annars:

*... ríkisstjórnin [hefur] útrekað lýst því yfir að það sé skylda samningsaðila að ná saman um kjarasamning á eigin forsendum og að lagasetning á kjaradeilur sé aðeins algjört neyðarúrræði sem ekki megi grípa til nema í undantekningartilfellum. Nú er svo komið að ríkisstjórnin telur sig ekki lengur geta setið aðgerðarlaus á meðan 45.000 skólabörn fá ekki þá lögmetu kennslu sem þeim ber. Þrátt fyrir langt verkfall og stíf fundahöld eru deiluaðilar engu nær og hafa eins og áður sagði að því er virðist heldur fjarlægst síðustu daga. Má því færa fyrir því gild rök að svo ríkir almannahagsmunir standi til þess að starf í grunnskólum landsins geti hafist að nýju svo fljótt sem auðið er að lög sem fela í sér bann við verkfallinu eigi rétt á sér við núverandi aðstæður.*

*Í þessu samhengi er brýnt að launastefna ríkis og sveitarfélaga komi ekki af stað víxlhækkunum verðlags og launa sem aftur hefði í för með sér aukna verðbólgu og rýrnun kaupmáttar. Þessu frumvarpi er ætlað að stuðla að framgangi þessara markmiða.*

Lög nr. 117/2004, tóku gildi 13. nóvember 2004 eftir um 8 vikna verkfall. Samkvæmt lögnum skyldi Hæstiréttur skipa þriggja manna gerðardóm sem skyldi ákveða kaup og kjör félagsmanna ef samningsaðilar næðu ekki samningi fyrir 20. nóvember 2004. Samningar tókust á milli aðila fyrir þann tíma og þar með kom ekki til þess að gerðardómur tæki til starfa skv. lögum nr. 117/2004.

<sup>206</sup> Iceland 22. janúar 2002 (Case no. 2170).

<sup>207</sup> Pskj. 347, 131 lögþ. 2004-2005.

#### 4.1.12 Verkfall flugvirkja, 2010

Félagsmenn Flugvirkjafélag Íslands sem störfuðu hjá Icelandair ehf. fóru í verkfall 22. mars 2010,<sup>208</sup> en skv. 1. gr. laga nr. 17/2010 voru vinnustöðvanir bannaðar. Í athugasemdum með frumvarpinu<sup>209</sup> sagði meðal annars:

*Flugvirkjar hafa staðið fast á kröfum um verulega hækkun launa þótt félaginu hafi verið boðnar sambærilegar eða meiri kjarabætur en samið hefur verið um við aðra launahópa. Verkfall flugvirkja hefur í för með sér verulega röskun flugs bæði til og frá landinu enda er Icelandair langstærsti flugrekandi landsins og burðarás fyrir íslenska ferðaþjónustu. Verkfallið mun valda íslensku efnahagslífi verulegu tjóni þegar síst skyldi og hafa neikvæð áhrif á störf þúsunda einstaklinga og fyrirtækja um allt land sem byggja starfsemi sína á ferðaþjónustu og öruggum flugsamgöngum á tíma þegar rekstrarumhverfi allra fyrirtækja á landinu er mjög viðkvæmt. Hætta er á að hækkunir, umfram það sem þegar hefur verið samið um, hafi neikvæð áhrif á aðra kjarasamninga og stöðugleika á vinnumarkaði.*

Síðast gildandi samningar voru því framlengdir til 30. nóvember 2010. Samningsaðilum var engu að síður heimilt að gera með sér breytingar á gildandi kjarasamningi eða gert nýjan kjarasamning á tímabilinu, en þeim er ekki heimilt að knýja á um slíkar breytingar með vinnustöðvun, sbr. 3. gr. laga nr. 17/2010.

#### 4.2 Hvaða hagsmuni er verið að vernda?

Af ofangreindum lagasetningum er hægt að álykta að við ákveðnar aðstæður er mögulegt að réttlæta takmörkun verkfallsréttar stéttarféлага vegna neikvæðra áhrifa þeirra á almannahag. Á stjórnskipulegt gildi slíkrar lagasetningar hefur reynt í tveimur málum<sup>210</sup>, á lög nr. 4/1991, um aðgerðir í efnahagsmálum og lög nr. 34/2001, um kjaramál fiskimanna, en Hæstiréttur hefur úrskurðarvald um hvort að aðgerðir löggjafans um takmörkun stjórnarskrárvarinna réttinda standast.<sup>211</sup>

Alþýðusamband Íslands hefur þrisvar sinnum og BHMR í eitt skipti, kært íslenska ríkið til Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (ILO) vegna lagasetningar sem hefur takmarkað

<sup>208</sup> Flugvirkjafélagið hafði áður farið í verkfall sem lauk með kjarasamningi við Icelandair ehf. sem var felldur í atkvæðagreiðslu. Þetta voru því seinni aðgerðir stéttarfélagans.

<sup>209</sup> Þskj. 834, 138 lögþ. 2009-2010, bls. 2.

<sup>210</sup> Hrd. 3. desember 1992 (129/1991) og Hrd. 14. nóvember 2002 (167/2002).

<sup>211</sup> Hrd. 6. apríl 2000 (12/2000).

samningsréttinn. Af lögskýringargögnum sem fylgja viðkomandi lagafrumvörpum verður aðeins séð að slík kæra hafi aðeins haft áhrif á undirbúning lagasetningar í eitt skipti, þegar ákvæði í frumvarpi til laga um að setja almennt tímabundið bann við vinnustöðvun á vinnumarkaði veturinn 1988 til 1989 var dregið tilbaka í meðförum Alþingis.

Í grófum dráttum má flokka efnisrök í þeim lögum sem samþykkt hafa verið til að banna vinnustöðvanir í þrjá flokka:

***Efnahagslegt vægi þjóðarbúsins og stöðugleiki á vinnumarkaði er í húfi***

- Ef þjarga þarf verðmætum sem hafa þjóðhagslegt vægi, t.d. loðnuveiðar, tryggja saltfiskmarkaði eða ef mikið verðmætajón er fyrirséð. Sama gildir ef um óbætanlegt tjón eða mikill efnahagsskaði verður fyrir þjóðarbúið.<sup>212</sup>
- Ef koma þarf í veg fyrir víðtækt atvinnuleysi.<sup>213</sup>
- Ef tryggja þarf og treysta stöðugleika efnahagslífsins.<sup>214</sup>
- Ef vernda þarf viðkvæmt rekstrarumhverfi í efnahagslífsins.<sup>215</sup>
- Ef tryggja þarf samkomulag samtaka atvinnurekenda (VSÍ/SA) og alþýðusambandsins (ASÍ) um stöðugleika í efnahagsmálum.<sup>216</sup>
- Ef tryggja þarf að launastefna opinberra aðila komi ekki af stað víxlhækkunum verðlags og launa.<sup>217</sup>
- Ef umkrafðar hækkanir stéttarfélags eru ekki í takt við almennar hækkanir.<sup>218</sup>

<sup>212</sup> Lög nr. 17/2010, flugvirkjaverkfallið; l. nr. 34/2001, vinnustöðvun fiskimanna; l. nr. 10/1998, verkfall fiskimanna; l. nr. 18/1994, verkfall fiskimanna; l. nr. 75/1986, verkfall hjá Arnarflugi hf.; l. nr. 73/1986, farmannaverkfall; l. nr. 5/1986, verkfall mjólkurfræðinga og l. nr. 96/1985 flugfreyjuverkfallið.

<sup>213</sup> Lög nr. 34/2001, vinnustöðvun fiskimanna og l. nr. 18/1994, verkfall fiskimanna.

<sup>214</sup> Lög nr. 17/2010, flugvirkjaverkfallið; l. nr. 117/2004, verkfall grunnskólakennara; l. nr. 34/2001, vinnustöðvun fiskimanna; l. nr. 10/1998, verkfall fiskimanna; l. nr. 18/1994, verkfall fiskimanna; l. nr. 15/1993, vinnustöðvun á ms. Herjólfu; l. nr. 4/1991, brottfall kjarasamninga BHMR; l. nr. 75/1986, verkfall hjá Arnarflugi hf.; l. nr. 73/1986, farmannaverkfall; l. nr. 5/1986, verkfall mjólkurfræðinga og l. nr. 96/1985 flugfreyjuverkfallið.

<sup>215</sup> Lög nr. 17/2010, flugvirkjaverkfallið.

<sup>216</sup> Lög nr. 17/2010, flugvirkjaverkfallið; l. nr. 4/1991, brottfall kjarasamninga BHMR; l. nr. 73/1986, farmannaverkfall; l. nr. 5/1986, verkfall mjólkurfræðinga.

<sup>217</sup> Lög nr. 117/2004, verkfall grunnskólakennara og l. nr. 4/1991, brottfall kjarasamninga BHMR.

<sup>218</sup> Lög nr. 17/2010, flugvirkjaverkfallið og l. nr. 5/1986, verkfall mjólkurfræðinga.

#### *Heildarhagsmunir atvinnugreinar eru í húfi*

- Ef að fyrirséð er að skaðabótakröfur vegna sammingsrofa stofnast.<sup>219</sup>
- Ef framleiðslu er raskað í einni atvinnugrein, hún býður siðferðilegan og fjárhagslegan hnekki eða fyrirtæki stefna í gjaldþrot.<sup>220</sup>
- Ef markaðs- og sölustarf Íslendinga í útlöndum er sett í uppnám eða spillt.<sup>221</sup>
- Ef verkfallsaðgerðir gera atvinnurekendum erfitt fyrir að sækja verkefni í útlöndum, sérstaklega á sviði ferðaþjónustu eða samgangna.<sup>222</sup>

#### *Lögmælt verkefni og framkvæmd þeirra hjá hinu opinbera eru í húfi*

- Almanasamgöngur eða flutningar, innanlands eða utan, eru settar í uppnám.<sup>223</sup>
- Ef tryggja þarf framgang lögmætra verkefna opinberra aðila, t.d. kennslu grunnskólakennara.<sup>224</sup>

### 4.2.1 Ályktun

Af þessu má álykta að löggjafinn hefur talið sér heimilt að takmarka verkfallsrétt stéttarfélaganna ef fyrirséð er að verkfallsaðgerðir muni hafa neikvæð áhrif á almannahagsmuni, heildarhagsmuni atvinnugreinar eða sett verkefni hins opinbera í uppnám.

Fyrir utan að banna vinnustöðvanir, þá er einkenni þessara laga að þau byggjast að meginstefnu til á efnahagslegum rökum, en ekki félagslegum. Lögin mæla fyrir um að deilurnar séu færðar í hendur sérstaks gerðardóms til að ákveða kaup og kjör félagsmanna

<sup>219</sup> Lög nr. 75/1986, verkfall hjá Arnarflugi hf.

<sup>220</sup> Lög nr. 17/2010, flugvirkjaverkfallið; l. nr. 34/2001, vinnustöðvun fiskimanna; l. nr. 10/1998, verkfall fiskimanna; l. nr. 18/1994, verkfall fiskimanna; l. nr. 75/1986, verkfall hjá Arnarflugi hf.; l. nr. 73/1986, farmannaverkfall; l. nr. 5/1986, verkfall mjólkurfræðinga og l. nr. 96/1985 flugfreyjuverkfallið.

<sup>221</sup> Lög nr. 17/2010, flugvirkjaverkfallið; l. nr. 34/2001, vinnustöðvun fiskimanna; l. nr. 75/1986, verkfall hjá Arnarflugi hf.; l. nr. 73/1986, farmannaverkfall og l. nr. 96/1985 flugfreyjuverkfallið.

<sup>222</sup> Lög nr. 17/2010, flugvirkjaverkfallið; l. nr. 75/1986, verkfall hjá Arnarflugi hf.; l. nr. 73/1986, farmannaverkfall og l. nr. 96/1985 flugfreyjuverkfallið.

<sup>223</sup> Lög nr. 17/2010, flugvirkjaverkfallið; l. nr. 15/1993, vinnustöðvun á ms. Herjólfu og l. nr. 73/1986, farmannaverkfall.

<sup>224</sup> Lög nr. 117/2004, verkfall grunnskólakennara.

eða framlengja síðast gildandi kjarasamningar um tiltekin tíma og gefa þannig samningsaðilum meiri tíma til að ná saman.

Hugleiða má því hvort ekki sé rétt að samþykkja sérstök lög um gerðardóm sem hefði það hlutverk að ákveða kaup og kjör félagsmanna í þeim félögum sem eru í vinnustöðvun. Með því móti væri til fyrirsjáanlegur lagarammi sem að samningsaðilar vissu að myndi taka við kjaradeilu þeirra ef allt fer í lás og þannig væri mögulegt að forða samfélaginu frá neikvæðum áhrifum verkfalla og efnahagslegu tapi.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> Sjá nánar t.d.: *Labour Dispute Settlement; Facklig arbetsrätt og Riksmeklingsmannen*.

## 5 Áherslur félagsmanna stéttarféлага

### 5.1 Þróun kröfugerðar félagsmanna stéttarféлага

Íslenskur vinnumarkaður hefur ákveðin sérkenni. Hann er fámennur og atvinnuþátttaka karla og kvenna er mikil. Hlutfall þeirra sem starfa hjá hinu opinbera er hátt. Mikill fjöldi stéttarféлага er starfandi þó greina megi ákveðna þróun í átt til fækkunar meðal annars vegna sameiningar þeirra og mjög hátt hlutfall íslenskra launþega eru í stéttarfélögum.<sup>226</sup>

Fyrstu stéttarfélög á Íslandi litu dagsins ljós á seinni hluta 19. aldar. Líkt og í Evrópu voru það iðnaðarmenn sem voru fyrstir til að bindast samtökum Hér á landi voru það prentarar sem stofnuðu fyrsta stéttarfélagið í ársbyrjun 1887.<sup>227</sup> Verzlunarmannafélag Reykjavíkur var stofnað 1891 en félagið var í fyrstu blandað félag launþega og atvinnurekenda í verslunarstétt en félagið varð hreint launþegafélag 1955.<sup>228</sup> Á fyrstu áratugum 20. aldar voru helstu baráttumál stéttarféлага þrjú. Í fyrsta lagi að ná fram viðurkenningu atvinnurekenda og ríkisvaldsins á samningsrétti stéttarféлага, í öðru lagi að laun væru greidd eftir taxta stéttarféлага og í þriðja lagi að allir launþegar væru í stéttarfélagi og þeir hefðu forgang til starfa.<sup>229</sup>

Með samþykkt laga um stéttarfélög og vinnudeilur árið 1938 var meðal annars lögfestur réttur launþega til að stofna stéttarfélög og stéttarfélagasambönd í þeim tilgangi að vinna að sameiginlegum hagsmunamálum verkalýðsstéttarinnar. Stéttarfélögunum var með lögum tryggður réttur til að vera lögformlegur samningsaðili um kaup og kjör félagsmanna sinna. Samþykkt laganna gekk ekki þrautalaust fyrir sig og voru aðilar bæði frá launþegahreyfingunni og atvinnurekendum ósáttir um margt. Allsherjarnefnd Alþingis

<sup>226</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Eiga stéttarfélög og mannauðsstjórnun samleið?“, bls. 2.

<sup>227</sup> Ólafur R. Einarsson: *Upphaf íslenskrar verkalýðshreyfingar. 1887-1901*.

<sup>228</sup> Lýður Björnsson: *Afmælisrit VR. Saga Verzlunarmannafélags Reykjavíkur 1891-1991*.

<sup>229</sup> Svanur Kristjánsson: *Íslensk verkalýðshreyfing 1920-1930*.

sem gaf út nefndarálit um frumvarpið í meðförum þingsins sagði að lögin væru: „viðunandi sem byrjunarlöggjöf um þessi atriði.“<sup>230</sup>

Ef hlutverk stéttarféлага er skoðað og tilgang þeirra þá er hægt að sjá ákveðna þróun. Í byrjun aldarinnar síðustu var vinnumarkaðurinn allt annar en hann er í dag. Hjú voru föst í vistarböndum í sveitum landsins. Þurrabúðarmenn réru til fiskjar en fengu ekki mikla náð hjá samtímamönnum sínum. Þeir höfðu engu að síður meira sjálfstæði í þurrabúðinni, en í vistinni. Sjálfstæðisþörfin hefur kannski keyrt þá áfram í að komast af á mölinni.<sup>231</sup> Iðnvæðingin hefur innreið sína á fyrstu áratugum aldarinnar.<sup>232</sup> Opinberum starfsmönnum fjölgar frá því að Íslendingar taka yfir heimastjórn 1904 og sett eru lög sem banna verkföll opinberra starfsmanna 1915. Algengt var að menn fengu ekki greitt kaup, þeir voru flestir í reikning hjá kaupmanninum eða atvinnurekandanum. Fyrstu stéttarfélögin sem höfðu komist á laggirnar á þessum tíma börðust fyrir ákveðnum grunnréttindum, til dæmis að fá útborguð laun í peningum, sbr. lög nr. 28/1930 um greiðslu verkkaups og að reglur um vinnu- og hvíldartíma yrðu settar, sbr. vökulögin nr. 53/1921.

Baráttumálin snérust í grunninn um viðurkenningu atvinnurekenda á samningsrétti verkalýðsfélaga um kaup og kjör meðlima sinna. Féllust atvinnurekendur smám saman á þessar kröfur, þó að margir þeirra væru í fyrstu fullir efasemda um réttmæti og nytsemi verkalýðsfélaga. Hefur það áreiðanlega orðið viðurkenningu verkalýðsfélaganna til framdráttar að þau sýndu því talsverðan skilning í verki á þessum árum að kaup og kjör hlytu að taka mið af efnahagsástandinu í þjóðfélaginu og rekstri fyrirtækjanna.<sup>233</sup>

Um miðja 20. öldina var helsta baráttumál stéttarféлага að byggja upp velferðarþjóðfélag. Eftir að samningsrétturinn var viðurkenndur hófst annar og mikilvægur þáttur í þróun og auknum styrk verkalýðshreyfingarinnar. Verkalýðsfélögin hófu skipulagða baráttu fyrir hærri launum, styttri vinnudegi, bættum aðbúnaði á vinnustað, tryggingum og fleira. Sameining verkafólks var aðalmarkmið við stofnun Alþýðusambands Íslands árið 1916,

<sup>230</sup> Þskj. 318. 53. lögp. 1937-1938.

<sup>231</sup> Guðmundur Hálfðánarson: „Íslensk þjóðfélagsþróun á 19. öld“, bls. 20.

<sup>232</sup> Guðmundur Magnússon: *Frá kreppu til þjóðarsáttar*, bls. 34.

<sup>233</sup> Guðmundur Magnússon: *Frá kreppu til þjóðarsáttar*, bls. 47.



en samhlíða stofnun heildarsamtaka verkalýðsfélaga varð hinn pólitíski armur Alþýðusambandsins, Alþýðuflokkurinn að veruleika. Þannig hafði verkafólk möguleika á að breyta þjóðfélaginu með þátttöku á vinnumarkaðnum og á vettvangi stjórnmalanna.<sup>234</sup> Alþýðuflokkurinn skildi sig síðan frá Alþýðusambandinu árið 1940.

Vinnuveitendafélag Íslands, síðar Vinnuveitendasamband Íslands (VSÍ) var stofnað 1936. Byggði starfsemi Vinnuveitendafélagsins mikið á skipulagningu og starfi Félagi íslenskra botnvörpuskipaeigenda sem var stofnað árið 1916.<sup>235</sup> Með auknum styrk verkalýðsfélaga og tilkomu ASÍ sem málssvara þeirra var nauðsynlegt að atvinnurekendur stofnuðu með sér félag. Hlutverk VSÍ var með sama hætti eins og ASÍ að halda utan hagsmuni fyrirtækja sem atvinnurekenda á vinnumarkaði. Samtök atvinnulífsins (SA) tóku við af Vinnuveitendasambandinu 1999.

Stéttarfélög hafa náð fram mikilvægum réttindum sem snúa að stöðu launþega á vinnumarkaði, ásamt því að lífsskjör og kaupmáttur almennings hefur styrkst umtalsvert. Þessi árangur hefur gengið að hluta til baka í kjölfar hruns íslensks fjármálamarkaðar í október 2008. Kaupmáttur launþega hefur rýrnað mikið vegna gengisfellingar íslensku krónunnar til viðbótar við mikinn samdrátt í efnahagslífinu sem hefur valdið miklu atvinnuleysi sem hefur ekki þekkt í mörg ár.<sup>236</sup>

Stéttarfélög hafa þróað með sér ólík hlutverk eftir þörfum félagsmanna hverju sinni. Í upphafi var markmið þeirra að vera aðili að kjarasamningum fyrir hönd meðlima sinna og reyna þannig að hafa áhrif á laun og vinnuskilyrði. Síðan tók við hlutverk þeirra sem vettvangur launþegahreyfingarinnar í baráttunni gegn atvinnurekendum. Sóst var í samtakamátt launþegahreyfingarinnar í baráttunni gegn atvinnurekendum og markmiði félagsmanna um að bæta samfélagið. Fyrir bankahrunið haustið 2008 höfðu mörg stærri stéttarfélög og stéttarfélagasambönd endurskilgreint hlutverk sitt. Verzlunarmannafélag Reykjavíkur er ágætt dæmi um stéttarfélag sem hefur unnið að endurskilgreiningu á hlutverki sínu. Til dæmis hefur Verzlunarmannafélag Reykjavíkur lagt mun meiri áherslu

<sup>234</sup> Jón Gunnar Grétarsson: „Upphaf og þróun stéttsskipts samfélags á Íslandi“, bls. 234.

<sup>235</sup> Jón Þ. Þór: *Uppgangur og barningskeið*, bls. 76.

<sup>236</sup> Samtök atvinnulífsins: *Hagsýn, framsýn og áráðin atvinnustefna*, bls. 61.

á að aðstoða félagsmenn sína í að styrkja einstaklingsbundna stöðu sína á vinnumarkaði, í stað þess að ná fram kjarabótum í aðalkjarasamningum.<sup>237</sup>

Nýleg rannsókn á greiningu efni kjarasamninga frá 1977 til 2008 á milli Verzlunarmannafélags Reykjavíkur við Samtök atvinnulífsins (áður VSÍ) leiddi í ljós að kröfugerð VR gagnvart SA einkenndist í auknum mæli af áherslum á að efla einstaklingsmiðuð réttindi félagsmanna og stuðningskerfi félagsins við félagsmenn sína á vinnustað þeirra. Ákvæði um sérkjarasamninga á borð við einstaklingsbundna ráðningasamninga og launaviðtöl benda sérstaklega til þessarar þróunar. Þrátt fyrir þessa þróun hefur VR ekki lagt til hliðar áherslur um hækkun lágmarkslauna. Hlutverk kjarasamninga VR hefur aftur á móti breyst á þessu tímabili og er orðið tvíþætt. Þar sem kjarasamningunum er bæði ætlað að tryggja launþegum grunnlaun og þau réttindi sem áunnist hafa í kjarabaráttu síðustu ára og um leið að tryggja einstaklingsfrelsi þeirra á vinnumarkaði.<sup>238</sup>

## 5.2 Þarfakenning Maslows

Ýmsar kenningar eru til um þróun þarfa einstaklinga eða um hvaða hvatir keyra menn áfram. Þarfakenning bandaríska sálfræðingsins Abraham Maslow hefur haft mikil áhrif, en kenningin var sett fram um þá þætti sem hvetja einstaklinga áfram í lífi og starfi, sem hann setti upp í svonefndan þarfapíramída.<sup>239</sup>

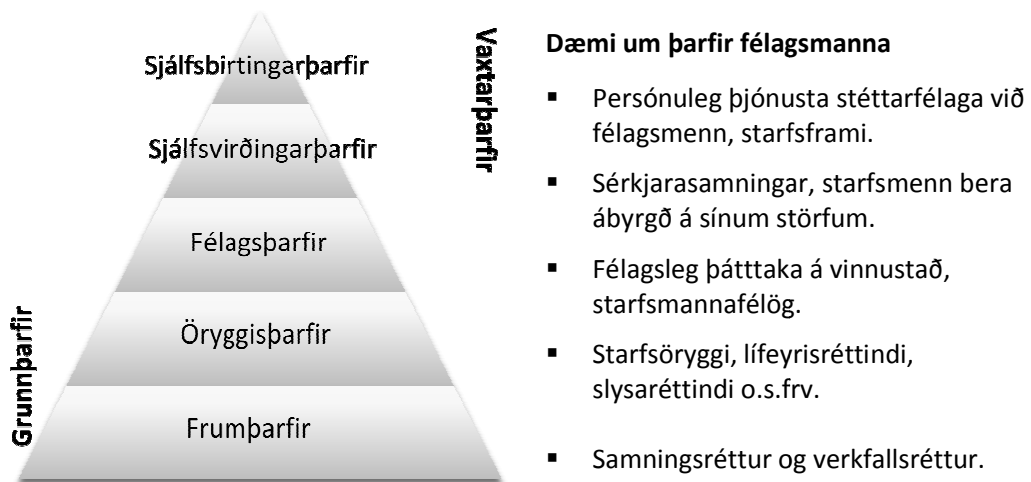
Þarfapíramída Maslows er skipt í fimm lög. Þrjú neðstu lög píramídans fela í sér grunnþarfir einstaklinga sem snúa að fæði, klæðum, húsnæði og félagsskap. Efri hluti píramídans inniheldur vaxtarþarfirnar sem stundum eru kallaðar hinar æðri þarfir. Næst efsta lag hans hefur að geyma þörfina fyrir viðurkenningu og virðingu og er þá bæði átt við sjálfsvirðingu og virðingu annarra. Sjálfsvirðing og sjálfsmynd vaxa í samræmi við viðurkenningu annarra og virðingu þeirra. Þessi þörf gerir einstaklingum fært að meta eigin hæfni og færni og hjálpar til við að ná ákveðnum markmiðum og fullnægju í lífi og

<sup>237</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Eiga stéttarfélög og mannauðsstjórnun samleið?“, bls. 2.

<sup>238</sup> Ingibjörg Eðvaldsdóttir: „Frá heildarhyggju til einstaklingshyggju.“

<sup>239</sup> Abraham H. Maslow: „A Theory of Human Motivation“ og Clayton P. Aldefer: „An Empirical Test of a New Theory of Human Need.“

starfi. Fimmta og efsta lag píramídans hefur að geyma þörfina fyrir sjálfsbirtingu einstaklinga. Eins og lýst var hér að framan hafa áherslur félagsmanna stéttarfélaga breyst mikið frá byrjun síðustu aldar til dagsins í dag. Kenning Maslow var sett fram með ákveðnum hætti, en í þessari ritgerð verður þarfapíramídið tengdur efni kjarasamninga og áherslur starfsmanna.<sup>240</sup>



### Mynd 1. Þarfapíramídi Maslows

Frumþörfin var að ná fram viðurkenningu á samningsrétti um kaup og kjör meðlima stéttarfélaga og um leið verkfallsrétti, til að tryggja að félagsmenn fái greidd laun fyrir unnin störf og geti starfað í öruggu vinnuumhverfi.

Öryggisþarfir fela í sér að ná fram viðurkenningu á réttindum sem tryggja lágmarkslífeyri, veikinda- og slysaréttindi og starfsöryggi. Þetta eru kröfur sem byggja á velferðarhugsun til að skapa meðlimum öryggi við framkvæmd starfa í vinnu og tryggja afkomu félagsmanna eftir starfslok.

Félagsþarfir fela í sér að skipulag vinnunnar leyfi samskipti og styðji við félagsleg samskipti á vinnustaðnum. Stofnun starfsmannafélaga, starfsemi trúnaðarmanna, auk margvíslegra annarra samskipta inná vinnustöðum og bein samskipti við stéttarfélög

<sup>240</sup> Gareth Morgan: *Images of organization*, bls. 37.

krefjast ákveðins þroska af hálfu atvinnurekenda. Stéttarfélög hafa lengi krafist aðgengi að félagsmönnum sínum á vinnustöðum og reynt að treysta samskipti þeirra gagnvart atvinnurekandanum.

Sjálfsvirðingarþarfir fela í sér að verkefni starfanna sjálfra feli í sér sjálfstæði, að starfsmaðurinn beri ábyrgð á þeim verkefnum sem hann tekur að sér og styrki þannig sjálfsvitund hans innan skipulagsheildarinnar. Auknar áherslur aðila vinnumarkaðarins og sérstaklega stéttarfélaga með stofnun endurmenntunar- og fræðslusjóða stuðla að eflingu starfsmanna. Jafnframt hafa stéttarfélög leitað í auknum mæli eftir sérkjarasamningum eða fyrirtækjasamningum til að ná fram betri samningum með því að leggja áherslu á einstaka vinnustaði í stað þess að horfa á starfsgrein í heild eða alla félagsmenn.

Sjálfsbirtingarþarfir koma fram í vilja starfsmannsins í að leggja sig allan fram í starfinu og um leið styrkja sjálfsmynd hans í starfinu. Áherslur stéttarfélaga á sérkjarasamninga, einstaklingsbundna ráðningarsamninga og persónuleg þjónusta stéttarfélaga við félagsmenn sína eru dæmi um þessar kröfur.

Þrjú neðstu lög þíamídans fela þannig í sér grunnþarfir sem að birtast í áherslum stéttarfélaga sem snúa að þáttum sem tryggja félagsmönnum þeirra fæði, húsnæði, öryggi og félagsskap. Efri hluti þíamídans inniheldur aftur á móti vaxtarþarfir félagsmanna stéttarfélaga sem birtast í áherslum á styrkingu einstaklinga inni á vinnustaðnum með ýmsum hætti. Eins og hefur verið lýst hér að framan hefur kjarabarátta stéttarfélaga síðastliðna öld einmitt endurspeglad þessar áherslur gagnvart vinnuveitendum.

### **5.3 Hverjar eru grunnþarfir félagsmanna stéttarfélags?**

Hverjar eru þá þær grunnþarfir sem stéttarfélög hafa barist fyrir og hvernig birtast þær okkur? Hefur eða á verkfallsrétturinn sama vægi í dag og í byrjun síðustu aldar?

Kjarasamningar aðila vinnumarkaðarins eru aðalbirtingarform þeirra lágmarkskjara sem gilda í sambandi launþega og atvinnurekanda. Samkvæmt lögum nr. 55/1980, þá mynda gildandi kjarasamningar á því starfssvæði sem þeir gilda á sem almenn lágmarkskjör.

Samningar sem fela í sér lakari réttindi eru ógildir. Með sama hætti er komið út fyrir svið kjarasamninga ef samið er um réttindi sem fela í sér betri réttindi en samkvæmt kjarasamningi. Almenna reglan er því sú að kjarasamningar séu lágmarkssamningar.

Kjarasamningar fela því í sér að minnsta kosti samninga um lágmarkslaun, vinnutíma, orlof, aðbúnað og hollustuhætti, veikinda- og slysaréttindi, greiðslu iðgjalda tengdu stéttarfélaginu eða öðrum sjóðum, starfsemi trúnaðarmanna og um samningsgerð á einstökum vinnustöðum. Kjarasamningar eru ólíkir eftir því hvaða grein vinnumarkaðarins er að ræða og eru misítarlegir. Það má því álykta sem svo að stéttarfélög hafi náð fram flestum þeim kröfum sem lúta að grunnþörfum sínum.

Hvað eru þá lágmarkskjör eða grunnþarfir einstaklinga í skilningi þarfakenningar Maslows. Það eru þættir sem snúa að tilvist hvers og eins og þarfa hans fyrir öryggi og félagsskap. Hér undir myndi falla laun, starfsöryggi, skilyrði um aðbúnað og hollustuhætti á vinnustað, trygging lífeyrisgreiðslna, veikinda- og slysaréttar og tækifæri til félagslegra samskipta á vinnustaðnum.

Kjarasamningar ná vel yfir þessar grunnþarfir í dag, t.d. er samræmdur kafli um vinnutíma á vinnumarkaðnum, fæðis- og ferðakostnaður miðast almennt við reglur ferðakostnaðarnefndar ríkisins. Sambærilegar reglur gilda um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Opinberir starfsmenn njóta hærri lífeyrissjóðsgreiðslna 15,5% í stað 12% á almennum vinnumarkaði, veikinda- og slysaréttur byggir svipuðum forsendum. Tækifæri til félagslegra samskipta á vinnustaðnum eru vel til staðar á íslenskum vinnustöðum sem einkennist af sveigjanleika og nálægð.

Leiðbeiningu um hvað séu lágmarkskjör er að finna 18. gr. laga nr. 29/1976, sem veittu BSRB verkfallsrétt um aðalkjarasamninga. Þar var BSRB veitt heimilt til að gera verkfall til að stuðla að framgangi krafna í vinnudeilum, en verkfallsheimildin náði aðeins til aðalkjarasamnings. Samkvæmt 7. gr. sömu laga átti að kveða á um í aðalkjarasamningi fjölda launaflokka, meginreglur til viðmiðunar um skipan í launaflokka, föst laun, vinnutíma og vinnuvökur, laun fyrir yfirvinnu, orlof, ferðakostnað, fæðisaðstöðu og

fæðiskostnað, tryggingar, starfsmenntun og annað sem að aðilar verða sammála um. Í sérkjarasamningi skyldi kveðið á um röðun manna og starfsheita í launaflokka, svo og þau kjaraatriði sem aðalkjarasamningur tekur ekki til og ekki eru lögbundin. Með því að taka undan röðun manna og starfsheita í launaflokka var lögð áhersla á almenn kaup og kjör sem mynda lágmarkskjör, en ekki mögulegar áherslur einstakra starfshópa.

## 5.4 Ályktun

Af ofangreindu verður ráðið að áherslur félagsmanna stéttarféлага hafa breyst í áranna rás og um leið hlutverk stéttarféлага. Fyrstu skrefin fóru í að tryggja grunnþarfir félagsmanna um réttinn til að gera kjarasamninga og skapa starfsöryggi. Samfélagið þróaðist áfram og atvinnustarfsemin varð fjölbreyttari og kröfur félagsmanna með. Þannig hefur verið ákveðin þróun í áherslum stéttarféлага frá heildarhagsmunum til einstaklingsbundinna þátta.<sup>241</sup> Þessi þróun fellur saman við þarfapíramída Maslows. Aftur á móti má spyrja sig hvaða áhrif efnahagshrunið hafi á áherslur félagsmanna og hlutverk stéttarféлага. Verður um afturhvarf til grunnþáttana í starfi stéttarféлага sem leggja höfuðáherslu á starfsöryggi og að tryggja lágmarkskjör og réttindi félagsmanna sinna, í stað annarra einstaklingsbundinna áherslna sem hafa verið meira áberandi en áður?

---

<sup>241</sup> Steve Williams: „The Nature of Some Recent Trade Union Modernization Policies in the UK“.

## 6 Umræðukafli

Hér að framan hefur verið farið yfir þau helstu atriði sem einkenna stofnun og markmið stéttarféлага á íslenskum vinnumarkaði og lýst hvar takmörk réttar þeirra til vinnustöðvunar til að knýja á um gerð kjarasamninga liggur.

Félagafrelsi og sammingsréttur stéttarféлага er viðurkenndur í 74. gr. og 75. gr. stjkskr. Þrátt fyrir það er fallist á að setja megi félagafrelsinu takmarkanir, en þær verði þá að uppfylla skilyrði 2. mgr. 11. gr. MSE, þ.e. að vera lögmæltar, stefna að einhverju þeirra markmiða sem þar er getið og vera nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi.<sup>242</sup> Stéttarfélög eru grunneiningar á vinnumarkaði og fara með sammingsrétt féлага sinna um kaup og kjör. Ætlast verður til þess að stéttarfélög beiti verkfallsrétti sínum af ábyrgð. Viðurkennt er líka að þar sem að rétturinn til vinnustöðvunar getur haft víðtæk þjóðfélagsleg áhrif að þá sé nauðsynlegt að lögbinda eða festa í kjarasamninga fastmótað sammingsferli til að tryggja friðsamlegar viðræður. Í því sambandi styðjast menn við meginreglur um friðarskyldu á gildistíma kjarasamnings, viðræðuáætlanir, að skýrar kröfur séu settar fram, að aðilar hafi fullreynt að ná samkomulagi sín á milli. Reynist allar aðgerðir til að ná saman ekki ganga eftir, þá fyrst er stéttarfélagi heimilt að undirbúa verkfallsaðgerðir.<sup>243</sup>

Löggjafinn hefur samþykkt tólf lagafrumvörp sem banna vinnustöðvanir á tímabilinu frá 1985 til 2010. Af þeim má sjá að löggjafinn hefur talið sér heimilt að takmarka verkfallsrétt stéttarféлага ef fyrirséð er að verkfallsaðgerðir muni hafa neikvæð áhrif á almannahagsmuni, heildarhagsmuni atvinnugreinar eða sett verkefni hins opinbera í uppnám. Aðeins hefur einu sinni reynt á stjórnskipulegt gildi slíkrar lagasetningar eða á lög nr. 34/2001, um kjaramál fiskimanna og fleira, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr.

<sup>242</sup> Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 97.

<sup>243</sup> Þskj. 739, 120 lögþ. 1995-1996, bls. 46.

167/2002, en Hæstiréttur hefur úrskurðarvald um hvort að aðgerðir löggjafans um takmörkun stjórnarskrárvarinna réttinda standast.<sup>244</sup> Leiða má líkur af dómaframkvæmd Hæstaréttar og með hliðsjón af niðurstöðu MDE í máli Varðar Ólafssonar<sup>245</sup> að 74. gr. stjkskr. feli í sér stjórnskipulega meðalhófsreglu. Hún felur það í sér að stéttarfélög eða atvinnurekendur geta vænst þess að löggjafinn geti takmarkað rétt þeirra til vinnustöðvunar með lagasetningu sem tekur mið af meðalhófsreglu 74. gr. stjkskr.

Alþýðusamband Íslands hefur þrisvar sinnum kært íslenska ríkið til Alþjóðavinnnumálastofnunarinnar (ILO) vegna lagasetningar sem hefur takmarkað réttinn til gerðar kjarasamninga. Af lögskýringargögnum sem fylgja viðkomandi lagafrumvörpum verður séð að slík kæra hafi aðeins haft áhrif í eitt skipti, þegar ríkisstjórnin hætti við að setja almennt tímabundið bann við vinnustöðvun á vinnumarkaði veturinn 1988 til 1989. Félagafrelsisnefnd ILO vísaði ekki til meðalhófsreglu í málum sínum, né heldur tók hún tillit til efnahagslegra raka sem íslenska ríkisstjórnin lagði fram. Nefndin lagði áherslu á verndun félagslegra réttinda samningsaðila samkvæmt samþykktum ILO en ekki efnahagslegra réttinda.

Dómstóll Evrópusambandsins (EBD) hefur í dómum sínum staðfest að aðgerðir stéttarféлага sem má jafna til vinnustöðvunar gagnvart atvinnurekanda verða að hafa lögmæt markmið að leiðarljósi og mega ekki ganga lengra en nauðsyn ber, til að ná fram því markmiði. Það er stéttarfélaganna að sanna og sýna fram á að gætt hafi verið meðalhófs við þessar aðgerðir sem jafna má til vinnustöðvunar með hliðsjón af rétti atvinnurekandans til að njóta frelsisákvæða bandalagsréttar.

Krafan um einsleitni við reglur bandalagsréttar felur í sér skuldbindingu af hálfu íslenskra stjórnvalda til að til að tryggja þau réttindi og skyldur sem stafa frá EES samningnum. Í því felst meðal annars að þeim ber að virða dómaframkvæmd EBD á þessu sviði sem öðrum sem lúta að skuldbindingum EES samningsins til að tryggja einsleitni á Evrópska efnahagssvæðinu.<sup>246</sup> Það má því álykta að sambærileg túlkun ætti við um

<sup>244</sup> *Hrd. 6. apríl 2000 (12/2000).*

<sup>245</sup> *MDE, Vörður Ólafsson gegn Íslandi, 27. apríl 2010 (20161/06).*

<sup>246</sup> M. Pinedo: *EC and EEA Law*, bls. 216 og 306.



verkfallsaðgerðir sem hafa áhrif á viðskipti aðila innan aðildarríkis EES yfir íslensk landamæri.<sup>247</sup>

Jafnframt kom fram í máli EBD að það væri hlutverk dómstóla einstakra aðildarríkja að meta hvort að aðgerðir stéttarféлага byggji á lögmætu markmiði og gangi ekki lengra en nauðsynlegt er til að ná fram því markmiði.<sup>248</sup> Stefni aðgerðir stéttarféлага að markmiðum sem ekki eru lögmæt, eins og að koma í veg fyrir að fyrirtæki geti nýtt sér staðfesturéttinn, þá er ekki hægt að réttlæta slíkar aðgerðir.<sup>249</sup>

## 6.1 Lærdómur

Það verða engin verðmæti til í verkfalli, geta atvinnurekstrarins til að standa undir raunverulegum lífskjarabótum minnkar í verkfalli en eykst ekki. Sama gildir um tap félagsmannsins sem tapar launakjörum sínum í verkfalli. Þær verkfallskenningar sem komið hafa fram til skýringar á hárrí verkfallstíðni hafa geta ekki leitt til klárrar niðursstöðu um ástæður verkfallstíðni á Íslandi. Helsta skýringin liggur mögulega að hluta til í fyrirkomulagi kjarasamninga og óstöðugleika í efnahagslífi.<sup>250</sup>

Eitt einkenni þeirra laga sem að bönnuðu vinnustöðvanir er að þau byggja á efnahagslegum rökum, en ekki félagslegum. Lögin mæla flest um að deilurnar séu færðar í hendur sérstaks gerðardóms til að ákveða kaup og kjör félagsmanna eða framlengja síðast gildandi kjarasamningar um tiltekin tíma og gefa þannig samningsaðilum meiri tíma til að ná saman. Hæstiréttur hefur einnig talið að skipan gerðardóms sé í samræmi við meðalhófsreglu og brjóti ekki gegn samningsfrelsi deiluaðila.<sup>251</sup>

Eins og hefur verið lýst í ritgerðinni þá eru takmarkanir á beitingu verkfallsréttarins fyrir hendi. Löggjafinn hefur samþykkt lög sem banna vinnustöðvanir, auk þess sem

---

<sup>247</sup> M. Pinedo: *EC and EEA Law*, bls. 316.

<sup>248</sup> *EBD, Viking Line, 84. mgr.*

<sup>249</sup> *EBD, Viking Line, 88. mgr.*

<sup>250</sup> Gylfi Dalmann. Aðalsteinsson: „Er unnt að nota verkfallskenningar ...“, bls. 166.

<sup>251</sup> *Hrd. 14. nóvember 2002 (167/2002)*; Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“, bls. 96.

dómaframkvæmd Hæstaréttar gefur til kynna að stéttarfélög geta þurft að sæta því að réttur þeirra verði metin á mælikvarða meðalhófsreglunnar.

Miðað við viðbrögð stéttarfélaga við breytingar á lögum um stéttarfélög og vinnudeilur sem hafa miðað að því að þrengja verkfallsréttinn, hafa mætt mikilli andstöðu þeirra og ekki náð fram að ganga að undanskilinni breytingu árið 1996 þegar fyrirkomulagi um verkfallsboðun og samþykki kjarasamnings var breytt.<sup>252</sup>

Það er því mín skoðun eftir þessa rannsókn að skoða eigi af einlægni, bæði af hálfu stéttarfélaga og atvinnurekenda, hvort ekki sé rétt að skoða samþykkt sérstakra laga um gerðardóm eða lögskipað samningaferli sem tæki á þessum erfiðu vinnustöðvunum til að forða samfélaginu frá neikvæðum áhrifum verkfalla og efnahagslegu tapi. Með því móti væri til fyrirsjáanlegur lagarammi í anda meðalhófs sem að samningsaðilar vissu að myndi taka við kjaradeilu þeirra ef hún endar í blindgötu.

---

<sup>252</sup> Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Verkföll og verkfallstíðni á íslenskum vinnumarkaði“, bls. 192.

## 7 Heimildaskrá

### *Alþingistíðindi*

Abraham H. Maslow: „A Theory of Human Motivation.“ *Psychological Review* 50(4), bls. 370-396.

Alþjóðavinnuumálastofnunin (International Labour Organization, ILO): *C87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention*. Genf 1948.

Ann Christine Hartzen: „Fundamentalisation of Industrial Rights in the EU - An Intricate Network of Legal Sources and Interpretations.“ *EUI Working Paper, The Fundamentalization of Social Rights*. 2009/5, bls. 69-94.

Anne C. L. Davies: „One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ.“ *Industrial Law Journal*, Vol. 37, No. 2, Júní 2008, bls. 126-148.

Arai-Takahashi, Y.: *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*. Antwerpen 2002.

Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða.“ *Lögberg*. Reykjavík 2003, bls. 51-106.

Björg Thorarensen: „Beiting ákvæða um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi í stjórnarskrá og alþjóðasamningum.“ *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 2001, bls. 75-106.

*Business Europe og European Trade Union Confederation*: „Report on joint work of the European social partners on the ECJ rulings in the Viking, Laval, Rüffert and Luxemburg cases.“ Brussel, 19. mars 2010.

Catherine Barnard: *EC Employment Law*. 3. útgáfa. Oxford 2006.

Clayton P. Aldefer: „An Empirical Test of a New Theory of Human Need.“ *Psychological Review*, 4(2), bls. 142-175.

D. J. Harris, M. O'Boyle og C. Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*. London 1995.

Davíð Þór Björgvinsson: *Þjóðarréttur og íslenskur landsréttur*. Fjölrit til afnota í námskeiðinu Lögskýringar. Reykjavík 2003.

Dóra Guðmundsdóttir: „Um lögtöku Mannréttindasáttmála Evrópu og beitingu í íslenskum rétti.“ *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti 1994, bls. 176.

- Elín Blöndal: „Alþjóðavinnuálagstofnunin.“ *Lögberg*. Reykjavík 2003, bls. 275-314.
- Eurofond: „Developments in industrial action 2003-2007.“ European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions*. Dublin 2008.
- Folke Schmidt: *Facklig arbetsrätt*. Stockholm 1989.
- Gareth Morgan: *Images of organization*. London 1996.
- Gaukur Jörundsson: Meðalhófsregla í stjórnskipunarrétti og stjórnsýslurétti.“ *Afmælisrit, Gizur Bergsteinsson níræður 18. apríl 1992*. Reykjavík 1992, bls. 207-225.
- Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*. Reykjavík 1965.
- Guðmundur Hálfðánarson: „Íslensk þjóðfélagsþróun á 19. öld.“ Guðmundur Hálfðánarson og Svanur Kristjánsson: *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880-1990*. Reykjavík 1993, bls. 9-58.
- Guðmundur Magnússon: *Frá kreppu til þjóðarsáttar*. Reykjavík 2004.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Eiga stéttarfélög og mannauðsstjórnun samleið?“ *Rannsóknir í félagsvísindum IV. Viðskipta- og hagfræðideild*. Reykjavík 2003, bls. 151-160.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Er unnt að nota verkfallskenningar til að skýra umfang verkfalla á íslenskum vinnumarkaði?“ *Rannsóknir í félagsvísindum V. Viðskipta- og hagfræðideild*. Reykjavík 2004, bls. 155-168.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Samskipti á vinnumarkaði-stéttarfélög“, [http://vefsetur.hi.is/ibr/sites/files/ibr/samskipti-a-vinumarkadi\\_gylfi-dalman.pdf](http://vefsetur.hi.is/ibr/sites/files/ibr/samskipti-a-vinumarkadi_gylfi-dalman.pdf), (sótt af vef 10. apríl 2010).
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson: „Verkföll og verkfallstíðni á íslenskum vinnumarkaði 1976-2004.“ *Ritröð stjórnsýslufræða og viðskipta*, 2. tbl. 2. árg. 2006, bls. 175-196.
- Hagstofa Íslands: Vinnumarkaður 2002. Laun, tekur og vinnumarkaður*. Reykjavík 2003.
- Hrafnhildur Stefánsdóttir: *Um verkföll*. Reykjavík 1997.
- Ingibjörg Eðvaldsdóttir: *Frá heildarhyggju til einstaklingshyggju? Þróun kjarasamninga VR 1977-2008*. Reykjavík 2008.
- Jeremy McBride: „Proportionality and the European Convention on Human Rights.“ *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Oxford 1999.
- Joris Van Rysseveldt, Rien Huiskamp og Jaques van Hoof: *Comparative Industrial & Employment Relations*. London 1995.

Jón Gunnar Grjetarsson: Upphaf og þróun stéttskipts samfélags á Íslandi.“ Guðmundur Hálfðánarson og Svanur Kristjánsson: *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880-1990*. Reykjavík 1993, bls. 215-264.

Jón Þ. Þór: *Uppgangsr og barnings skeið. Saga sjávarútvegs á Íslandi. II. bindi 1902-1939 Vélaöld*. Akureyri 2003.

Lýður Björnsson: *Afmælisrit VR. Saga Verzlunarmannafélags Reykjavíkur 1891-1991*. Reykjavík 1992.

M. Elvira Méndes-Pinedo: *EC and EEA Law. A Comparative Study of the Effectiveness of European Law*. Amsterdam 2009.

Nikolett Hös: „The Principle of Proportionality in the Viking and Laval Cases: An Appropriate Standard of Judicial Review?“ *EUI Working Paper*. 2009/06.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. 2. útgáfa. Reykjavík 1978.

Ólafur R. Einarsson: *Upphaf íslenskrar verkalýðshreyfingar. 1887-1901*. Reykjavík 1970.

Páll Hreinsson: „Meðalhófsregla stjórnsýslulaga.“ *Lögberg*. Reykjavík 2003, bls. 503-534.

Richard Hyman: *Understanding European Trade Unionism, Between Market, Class & Society*. London 2001.

Samtök atvinnulífsins: *Hagsýn, framsýn og áráðin atvinnustefna*. Reykjavík 2009.

Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*. Reykjavík 2000.

Steve Williams: „The Nature of Some Recent Trade Union Modernization Policies in the UK“. *British Journal of Industrial Relations*. 35:4 desember 1997 0007-1080, bls. 495-514.

Steven J. Taylor og Robert Bogdan: *Introduction to Qualitative Research Methods. A guidebook and resource*. New York 1998.

Svanur Kristjánsson: *Íslensk verkalýðshreyfing 1920-1930*. Reykjavík 1976.

Tor-Inge Harbo: „The Function of the Proportionality Principle in EU Law.“ *European Law Journal*, Vol. 16. No. 2. mars 2010, bls. 158-185.

Vefsíða Alþingis: „Þingmál“, <http://www.althingi.is>, (skoðað 25. mars 2010).

Vefsíða forsætisráðuneytisins: „Ávarp Davíðs Oddsonar forsætisráðherra á Austurvelli 17. júní 2001“, <http://www.forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar/nr/969>, (skoðað 14. apríl 2010).

Vefsíða Hagstofu Íslands: „Vinumarkaður“, <http://www.hagstofa.is>, (skoðað 14. apríl 2010).

Vefsíða ILO: „About the ILO“, [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/lang--en/index.htm), (skoðað 14. apríl 2010).

Vefsíða ILO: „Committee on Freedom of Association Cases“, <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>, (skoðað 14. apríl 2010).

Vefsíða Riksmeklingsmannen: „<http://www.riksmeklingsmannen.no>“ (skoðað 12. apríl 2010).

Vefsíða Verzlunarmannafélags Reykjavíkur: „Lágmarksfélagsgjald“, <http://www.vr.is>, (skoðað 14. apríl 2010).

*Vinnulöggjafarnefnd. Álit vinnulöggjafarnefndar ásamt frumvarpi um stéttarfélög og vinnudeilur.* Atvinnumálaráðuneytið, Reykjavík 1938.

Wiebke Düvel, Isabelle Schömann, Grigor Gradev og Stefan Clauwaert: *Labour Dispute Settlement. A comparative legal overview of extra-judicial and judicial procedures on the European Union, Switzerland and the countries of South Eastern Europe.* Brussel 2004.

Wiebke Warneck: *Strike rules in the EU27 and beyond. A comparative overview.* Brussel 2007.

## 8 Dómaskrá

### Dómar Hæstaréttar

*Hrd. 19. mars 2009 (425/2008)*  
*Hrd. 6. apríl 2006 (220/2005)*  
*Hrd. 8. desember 2005 (175/2005)*  
*Hrd. 20. desember 2005 (315/2005)*  
*Hrd. 6. nóvember 2003 (210/2003)*  
*Hrd. 14. nóvember 2002 (167/2002)*  
*Hrd. 16. nóvember 2000 (215/2000)*  
*Hrd. 6. apríl 2000 (12/2000).*  
*Hrd. 24. febrúar 1994 (3/1992)*  
*Hrd. 3. desember 1992 (129/1991)*  
*Hrd. 14. mars 1991 (287/1989)*  
*Hrd. 10. júní 1971 (33/1971)*  
*Hrd. 5. maí 1965 (47/1965)*  
*Hrd. 16. júní 1964 (55/1963)*

### Dómar Félagsdóms

*Fd. 28. júlí 2009 (7/2009)*  
*Fd. 11. febrúar 2009 (9/2008)*  
*Fd. 28. maí 2002 (2/2002)*  
*Fd. 16. janúar 2002 (1/2002)*  
*Fd. 12. nóvember 2001 (14/2001)*  
*Fd. 30. maí 2001 (12/2001)*  
*Fd. 29. maí 2001 (13/2001)*  
*Fd. 28. september 2000 (9/2000)*  
*Fd. 8. júní 2000 (6/2000)*  
*Fd. 19. janúar 1994 (1/1994)*

### Álit umboðsmanns Alþingis

*UA 12. apríl 2002 (3204/2001)*

### Dómar Mannréttindadómstól Evrópu

*MDE, Vörður Ólafsson gegn Íslandi, 27. apríl 2010 (20161/06)*  
*MDE, Soering gegn Bretlandi, 7. júlí 1989 (14038/88)*  
*MDE, Handyside gegn Bretlandi, 7. desember 1976 (5493/72)*  
*MDE, Rees gegn Bretlandi, 17. október 1986 (9532/81)*

### Dómar dómstóls Evrópusambandsins

*EBD, Luxemburg, 19. júní 2008. Mál C-319/06*

*EBD, Rüffert, 3. apríl 2008. Mál C-346/06*  
*EBD, Laval, 18. desember 2007. Mál C-341/05*  
*EBD, Viking Line, 11. desember 2007. Mál C-438/05*  
*EBD, Omega, 14. október 2004. Mál C-36/02*  
*EBD, Schmidberger, 12. júní 2003. Mál C-112/00*  
*EBD, Albany, 21. september 1999. Mál C-67/96*

**Dómur sænska vinnuréttardómstólsins**

*Arbetsdomstolen 12. febrúar 2009, (Mál nr. A 268/04)*

**Skýrslur Alþjóðavinnuálastofnunarinnar**

*Iceland (Case No. 2170) Report No. 330: „The Icelandic Federation of Labour (ASÍ) and the Merchant Navy and Fishing Vessel Officers Guild (FFSI) supported by the International Transport Workers’ Federation (ITF) and the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU).“ (para. 855-894) (Vol. LXXXVI, 2003, Series B, No. 1)*

*Iceland (Case No. 1768) Report No. 299: „The Icelandic Federation of Labour (ASÍ).“ (para. 71-112) (Vol. LXXVIII, 1995, Series B, No. 2)*

*Iceland (Case No. 1563) Report No. 279: „The Alliance of Graduate Civil Servants (BHMR) and the World Confederation of Organisations of the Teaching Profession (WCOTP).“ (para. 344-380) (Vol LXXVI, 1991, Series B, No. 3)*

*Iceland (Case No. 1458) Report No. 262: „The Icelandic Federation of Labour (ASÍ).“ (para. 124-153) (Vol. LXXII, 1989, Series B, No. 1)*



**Samantekt: Verkfallsréttur og meðalhóf****Nemandi: Friðrik Friðriksson****Sérsvið: Mannauðsstjórnun****Dagsetning: Júní 2010**

Verkfallsrétturinn kom til í umróti iðnvæðingar og baráttu launþega fyrir grundvallarréttindum í samskiptum þeirra gagnvart vinnuveitendum. Eiga sömu rök við í kjarabaráttu stéttarféлага í dag og eins og fyrir um 120 árum? Er ekki eðlilegt að staldra við og spyrja hvort að verkfallsrétturinn hafi og eigi að hafa sama vægi í dag eins í byrjun 20. aldarinnar eða hvort að samfélagið hafi ekki þróast síðastliðna áratugi og væri þannig mögulegt að fara aðrar leiðir til að leysa ágreining stéttarféлага og vinnuveitenda um kaup og kjör.

Í ritgerðinni er lögð áhersla á að fjalla um samningsrétt stéttarféлага, réttinn til gerðar kjarasamninga og tengsl samningsréttarins við verkfallsréttinn. Skoðað verður hvaða forsendur hafa legið á bak við ákvarðanir sem hafa takmarkað verkfallsréttinn og hvort hægt sé að álykta af þeirri skoðun að mögulegt sé að gera þá kröfu að stéttarfélögin noti verkfallsréttinn með friðsamlegri hætti? Sérstaklega voru skoðuð áhrif meðalhófsreglu í framkvæmd Hæstaréttar Íslands, Mannréttindadómstóls Evrópu og dómstóls Evrópusambandsins. Jafnframt var farið yfir samþykkt lög frá Alþingi sem bönnuðu vinnustöðvanir frá árinu 1985 til 2010 og skýrslur Alþjóðavinnuáráðs frá árinu 1985 til 2010 og skýrslur Alþjóðavinnuáráðs frá árinu 1985 til 2010 og skýrslur Alþjóðavinnuáráðs frá árinu 1985 til 2010.

Helstu niðurstöður voru þær að rétturinn til að fara í verkfall er grundvallaréttur, sem aðeins verður takmarkaður með lögum sem standast skoðun meðalhófsreglu. Þannig er sanngjarnt að gera þá kröfu til stéttarféлага að þau leggi raunverulegt mat á þá hagsmuni sem verið er að berjast fyrir og þá hagsmuni sem setja á í uppnám, þ.e. annarsvegar hagsmuni vinnuveitandans af tapi vegna vinnustöðvunarinnar sjálfrar og hinsvegar hagsmuni annarra sem að koma til með að þurfa að þola verkfallsaðgerðirnar, án þess að eiga aðild að þeim. Geri þau það ekki geta samningsaðilar vænst þess að réttur þeirra verði takmarkaður með lagasetningu eða lögskipuðum gerðardómi.