

## D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 15. júlí 2015 í máli nr. E-2217/2015:

**Bandalag háskólamanna**

*(Ástráður Haraldsson hrl.)*

**gegn**

**íslenska ríkinu**

*(Einar Karl Hallvarðsson hrl.)*

Mál þetta, sem dómtekið var 6. júlí sl., er höfðað 22. júní 2015 af Bandalagi háskólamanna, Borgartúni 6, Reykjavík gegn íslenska ríkinu.

Stefnandi krefst þess að viðurkennt verði að stéttarfélögum innan raða stefnanda; Dýralæknafélagi Íslands, Félagi geislafræðinga, Félagi háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins, Félagi íslenskra félagsvísindamanna, Félagi íslenskra hljómlistarmanna (Starfsmannafélag Sinfóníuhljómsveitar Íslands), Leikarafélagi Íslands, Félagi íslenskra náttúrufræðinga, Félagi lífeindafræðinga, Félagi sjúkraþjálfara, Félagsráðgjafafélagi Íslands, Fræðagarði, Iðjuþjálfafélagi Íslands, Ljósmeðrafélagi Íslands, Sálfræðingafélagi Íslands, Stéttarfélagi bókasafns- og upplýsingafræðinga, Stéttarfélagi háskólamanna á matvæla- og næringarsviði, Stéttarfélagi lögfræðinga og Þroskaþjálfafélagi Íslands sé, þrátt fyrir ákvæði 1. gr., 2. gr., og 3. gr. laga nr. 31/2015 heimilt að efna til verkfalls í samræmi við ákvæði laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna og að kjör félagsmanna þessara félaga verði ekki afráðin með ákvörðun gerðardóms samkvæmt lögum nr. 31/2015. Þá krefst stefnandi greiðslu málskostnaðar.

Stefndi krefst sýknu og greiðslu málskostnaðar.

Mál þetta sætir flýtimeðferð eftir ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

I

Málsatvik eru óumdeild. Kjarasamningar 19 aðildarfélaga stefnanda urðu lausir 28. febrúar 2015, en um er að ræða Dýralæknafélag Íslands, Félag geislafræðinga, Félag háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins, Félag íslenskra félagsvísindamanna, Félag íslenskra hljómlistarmanna (Starfsmannafélag Sinfóníuhljómsveitar Íslands), Leikarafélag Íslands, Félag íslenskra náttúrufræðinga, Félag lífeindafræðinga, Félag sjúkraþjálfara, Félagsráðgjafafélag

Íslands, Fræðagarður, Iðjuþjálfafélag Íslands, Kjarafélag viðskipta- og hagfræðinga, Ljósmeðrafélag Íslands, Sálfræðingafélag Íslands, Stéttarfélag bókasafns- og upplýsingafræðinga, Stéttarfélag háskólamanna á matvæla- og næringarsviði, Stéttarfélag lögfræðinga og Þroskaþjálfafélag Íslands.

Nokkru áður, eða í desember 2014, hófust samningaviðræður milli einstakra þessara féлага og samninganefndar ríkisins. Sameiginlegar viðræður þessara féлага og samninganefndar ríkisins hófust síðan 18. febrúar 2015 með því að skipuð var sameiginleg viðræðunefnd félaganna og lögð fram sameiginleg kröfugerð. Síðar dró Kjarafélag viðskipta- og hagfræðinga sig út úr samstarfinu. Hin félögin 18 veittu stefnanda umboð til að koma fram í sameiginlegum kjaraviðræðum við ríkið en félögin skipuðu hvert um sig einn til tvo fulltrúa í sameiginlega samninganefnd stefnanda. Viðræður reyndust árangurslausar og var gengið til atkvæðagreiðslu um verkfall nokkurra aðildarfélaga stefnanda dagana 16. til 19. mars 2015.

Samninganefnd ríkisins vísaði deilu aðildarfélaga stefnanda til ríkissáttasemjara 26. mars 2015 og var fyrsti fundur haldinn þann 30. mars 2015. Eftir að Félagsdómur hafði leyst úr um lögmæti verkfallanna hófust ótímabundin verkföll á Landspítala 7. apríl 2015 sem tóku til félagsmanna Félags geislafræðinga, Félags lífeindafræðinga, Ljósmeðrafélags Íslands og og Félags íslenskra náttúrufræðinga. Þá sama dag hófst ótímabundið verkfall Stéttarfélags lögfræðinga hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu. Verkfall félagsmanna Ljósmeðrafélags Íslands á Sjúkrahúsinu á Akureyri hófst 9. apríl 2015 og 20. apríl 2015 verkföll félagsmanna Félags íslenskra náttúrufræðinga, Stéttarfélags háskólamanna á matvæla- og næringarsviði og Dýralæknafélags Íslands hjá Matvælastofnun. Ótímabundið verkfall Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins hjá Fjársýslu ríkisins hófst síðan 2. júní 2015. Haldnir voru 24 fundir deiluaðila hjá ríkissáttasemjara, en samningaumleitarnir ríkissáttasemjara báru ekki árangur.

Samþykkt voru 13. júní 2015 á Alþingi lög nr. 31/2015, um kjaramál félagsmanna tiltekinna stéttarféлага innan Bandalags háskólamanna og Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga. Með lögnum voru bönnuð yfirstandandi verkföll Félags geislafræðinga, Félags lífeindafræðinga, Ljósmeðrafélags Íslands, Félags íslenskra náttúrufræðinga, Stéttarfélags lögfræðinga hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu Stéttarfélags háskólamanna á matvæla- og næringarsviði og Dýralæknafélags Íslands hjá Matvælastofnun sem og verkfall Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins hjá Fjársýslu ríkisins. Jafnframt var öðrum aðildarfélögum stefnanda, sem staðið höfðu sameiginlega að kjaraviðræðum gagnvart fjármálaráðherra sem og fyrrnefndu félögnum bannað að efna til frekari vinnustöðvana eða annarra aðgerða sem ætlaðar væru til að knýja fram aðra skipan kjaramála en lög nr. 31/2015 ákveddu. Slíkar aðgerðir voru lýstar óheimilar frá gildistöku laganna og á gildistíma ákvarðana gerðardóms skv. 2. gr. laganna. Þetta átti við þau félög sem voru í verkfalli og einnig hin sem ekki voru í verkfalli.

Við aðalmeðferð málsins gaf fyrirvarsmaður stefnanda skýrslu fyrir dóminum. Þá gáfu skýrslur sem vitni fyrrverandi formaður samninganefndar stefnanda og lögmaður félagsins. Einnig gáfu skýrslu staðgengill forstjóra Landspítala háskólasjúkrahúss og tengiliður sjúkrahússins við svonefndar undanþágunefndir. Loks gaf skýrslu formaður samninganefndar ríkisins.

## II

Stefnandi kveðst byggja aðild sína í málinu á 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, þar sem félagi eða samtökum manna er heimilað í eigin nafni að reka mál til viðurkenningar á tilteknum réttindum félagsmanna sinna eða til lausnar undan tilteknum skyldum þeirra. Stefnandi telji vafalaust að ákvæðið eigi við enda ljóst að það að gæta þeirra hagsmuna sem dómkröfur máls þessa taki til sé beinlínis hlutverk sambandsins samkvæmt lögum þess.

Stefnandi telji að í 74. gr. stjórnarskrár felist regla sem tryggi öllum borgurum frelsi til aðildar að félagasamtökum sem stofnuð séu í löglegum tilgangi. Það að stéttarfélög séu þar sérstaklega nefnd til sögunnar ásamt stjórnmalafélögum sýni hversu mikilvæg starfsemi stéttarfélaganna og frelsi þeirra til athafna sé í huga stjórnarskrárgjafans. Mikilvægasta hlutverk stéttarfélaganna sé að standa að gerð kjarasamninga. Stefnandi líti svo á að ekki geti leikið vafi á því að frelsi félaganna til að standa að gerð kjarasamninga sé varið af 74. gr. stjórnarskrár. Stéttarfélögum opinberra starfsmanna sé með lögum nr. 94/1986, um kjarasamning opinberra starfsmanna, markaður almennur rammi um starfsemi sína. Þar sé rakið hvert sé hlutverk félaganna og settar reglur um mikilvægustu þættina í starfsemi þeirra. Í lögnum sé að finna tæmandi talningu þeirra skilyrða sem félögin þurfi að fullnægja til að mega starfa. Þar sé fjallað um öll skilyrði þess að stéttarfélög geti beitt heimildum sínum að lögum. Þannig sé í III. kafla laganna fjallað með tæmandi hætti um skilyrði löglegrar beitingar verkfallsréttarins. Það að sett hafi verið löggjöf um starfsemi stéttarfélaganna, ólíkt því sem gerist um starfsemi annarra frjálsra félaga, sýni vel þjóðfélagslegt mikilvægi stéttarfélaganna. Þessi staða mála leggi stéttarfélögum skyldur á herðar en veiti þeim einnig skjól og vernd gegn íhlutun og afskiptum stjórnvalda. Það séreðli stéttarféлага, sem meðal annars birtist í þessu reglukerfi, leiði til þess að stjórnvöld og löggjafinn hafi afar takmarkaðar heimildir til afskipta af starfsemi stéttarféлага. Slíkt geti bara komið til álitu í þröngum undantekningartilvikum. Stefnandi telji að með setningu laga nr. 31/2015, um kjaramál félagsmanna tiltekinna stéttarféлага innan Bandalags háskólamanna og Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga, hafi stefndi farið út fyrir heimildir sínar til slíkra afskipta.

Stefnandi byggi kröfur sínar einnig á því að með þeim ráðstöfunum til takmörkunar á verkfallsrétti og samningsfrelsi aðildarféлага stefnanda, sem lögfestar hafi verið með lögum nr. 31/2015, hafi stefndi brotið gegn rétti aðildarféлага stefnanda þannig að fari í bága við ákvæði 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu sbr. lög nr. 62/1994. Í 11. gr. mannréttinasáttmálans sé félagafrelsið varið, og þá alveg sérstaklega frelsi stéttarféлага, með því að þar segi að mönnum sé rétt að koma saman með friðsömum hætti og mynda félög með öðrum, þar á meðal að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum. Þá sé í 2. tl. greinarinnar áréttað að réttur þessi skuli ekki háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæli fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. Stefnandi telji að engin sú vá hafi verið fyrir dyrum að réttlætti svo almennt og víðtækt inngríp í stjórnarskrárvarin réttindi stefnanda eins og gert hafi verið með lögum nr. 31/2015, að félagsmenn aðildarfélaganna hafi verið sviptir möguleikanum á að vernda hagsmuni sína þvert gegn orðum 11. gr. mannréttinasáttmálans. Engin lögmæt ástæða hafi verið til að koma þannig í veg

fyrir að verkföll aðildarféлага stefnanda næðu tilgangi sínum, að knýja fram sanningsniðurstöðu.

Stefnandi telji að stjórnvöldum séu afskipti af verkfallsrétti og sanningsfrelsi stéttarféлага almennt óheimil. Í ákvæði 74. gr. stjórnarskrár og 11. gr. mannréttindasáttmálans um rétt manna til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi felist almennt bann við afskiptum stjórnvalda og löggjafans af lögmætri starfsemi almennra féлага. Í ákvæði 74. gr. stjórnarskrár og í 11. gr. sáttmálans sé auk þess eins og fyrr sé getið sérstaklega vísað til starfsemi stéttarféлага og stjórnmalaféлага með þeim hætti að gjalda verði sérstakan varhug við því að stjórnvöld hafi afskipti af starfsemi slíkra féлага utan almenns lagaramma sem settur sé um starfsemi þeirra sbr. 75. gr. stjórnarskrár. Stefnandi telji að með þeim ráðstöfunum til takmörkunar á verkfallsrétti og sanningsfrelsi aðildarféлага stefnanda sem lögfestar hafi verið með lögum nr. 31/2015 hafi stefndi hlutast til um starfsemi frjálsra féлага með þeim hætti sem ekki sé samræmanlegur nútíma viðhorfum til hlutverks og heimilda stjórnvalda og löggjafans og með þessu farið út fyrir stjórnskipulegar heimildir sínar.

Með dómi Hæstaréttar í máli nr. 167/2002, sem fjallað hafi um bann við verkfalli sjómanna, hafi Hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu að með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrár og alþjóðasamningum um félagsleg réttindi sem líta megi til við skýringu á 74. gr. og 75. gr. stjórnarskrár, yrði 1. mgr. 74. gr. hennar ekki talin fela í sér skilyrðislausu vernd verkfallsréttar stéttarféлага. Hins vegar yrði að líta svo á að sanningsfrelsi verkalýðsféлага og beitingu verkfallsréttar mætti aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfyllt væru sambærileg skilyrði og í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Hæstiréttur hafi talið að gera yrði strangar kröfur til slíkrar lagasetningar en ekki væri hægt að útiloka að efnahagsleg áhrif verkfalla og verkbanna gætu verið svo alvarleg að ríkir almannahagsmunir gætu réttlætt tímabundið bann við þeim. Með vísan til lögskýringargagna með lögum nr. 34/2001 þótti í málinu ekki rétt að hnekkja því mati löggjafans að ríkir almannahagsmunir hefðu verið fyrir því að banna tímabundið þau verkföll og verkbönn sem orsökuðu vinnustöðvun á þeim tíma sem lögin tóku gildi. Hins vegar var ekki fallist á að almannaheill hefði krafist þess að lagasetningin tæki til þriggja féлага á svæðum þar sem vinnustöðvun var ekki í gangi. Með verkfallsbanni því sem um var fjallað í málinu var bundinn endir á verkföll sem leitt höfðu til þess að gjörvallur fiskiskipafloti landsmanna var bundinn við bryggju í sex vikur þannig að stefndi í alvarlegt efnahagslegt áfall vegna samdráttar í útflutningstekjum. Við mat á fordæmisgildi málsins telji stefnandi að hafa verði í huga ýmis sjónarmið sem leiði til þess að framganga stjórnvalda í máli því sem hér sé til úrlausnar sé enn síður fallin til að standast en þar var talið.

Óhjákvæmilegt sé þannig að benda á að í máli því sem hér sé til úrlausnar sé ekki aðeins um stjórnvöld að ræða, þriðja aðila sem grípi inn í deilu sem deiluaðilar leysi ekki, heldur einnig annan sanningsaðilann sem með framgöngu sinni hyggist beita hinn ofríki með því að knýja fram sitt sjónarmið í kjaradeilunni, sbr. innskrifaðar forsendur í 3. gr. laga nr. 31/2015. Stefndi eigi þannig beinlínis aðild að því réttarsambandi sem krafa stefnanda lúti að. Þá telji stefnandi að með ákvæðum 19. og 20. gr. laga nr. 94/1986 hafi löggjafinn fengið stjórnvöldum úrræði sem geri það að verkum að neyðarástand sem réttlæti bann við verkföllum stefnanda eigi ekki að geta komið upp. Þannig sé í 19. gr. laganna tekið fram að

heimild til verkfalls samkvæmt lögunum nái m.a. ekki til þeirra sem starfi við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu. Í greininni sé ráðherra falið að birta árlega skrá um störf þeirra sem á þessum grundvelli sé óheimilt að leggja niður störf. Stefndi hafi gerð þessarar skrár þannig á sínu forræði. Þá sé í 20. gr. laganna kveðið á um að sé verkfall hafið sé heimilt að kalla starfsmenn, sem séu í verkfalli, tímabundið til vinnu í þeim tilgangi að afstýra neyðarástandi. Þessum úrræðum laganna hafi stefndi beitt. Bæði með því að birta skrá samkvæmt 19. gr. og afla undanþága samkvæmt 20. gr. þegar nauðsyn hafi krafið. Lög nr. 94/1986 hafi þannig innbyggt viðbragð til að treysta almannaheill, sem dómstólar afmarki sbr. lokamálslið 2. mgr. 19. gr. Engin rök hafi verið færð fram sem skjóti rökum undir að þetta lögbundna úrræði sé ekki fullnægjandi, sérstaklega ekki andspænis stjórnarskrárvörðum réttindum félagsmanna aðildarfélaga stefnanda, samkvæmt 74. gr. stjórnarskrár og 11. gr. mannréttindasáttmálans. Stefnandi telji raunar að því fari fjarri að nauðsynlegustu heilbrigðis- og öryggisþjónustu hafi ekki verið sinnt meðan á verkfalli aðildarfélaga stefnanda stóð. Undanþágunefndir samkvæmt 20. og 21. gr. laga nr. 94/1986 hafi starfað allan þann tíma sem verkföllin stóðu og afgreitt undanþágubeiðnir svo afstýra mætti neyðarástandi. Stefnandi mótmæli því að slík vá hafi raunverulega verið fyrir dyrum sem réttlæti svo víðtæka íhlutun í stjórnarskrárvarin réttindi sem lagasetningin er. Ríkir almannahagsmunir hafi ekki verið í húfi, enda verkföllin ekki haft lömunaráhrif á þjónustu í landinu, þrátt fyrir að sumir hlutar opinberrar þjónustu væru skertir meðan á verkfalli stóð. Í verkföllunum hafi veittar undanþágur samkvæmt 20. gr. laga nr. 94/1986 skipt hundruðum. Af þessu megi ljóst vera að verulegur hluti verkfallsmanna sem starfi hjá ríkinu hafi verið við störf þrátt fyrir að verkfallsaðgerðir væru í gangi.

Fari svo að talið verði að stefnda sé heimilt, í einhverjum tilfellum, að hafa afskipti af af verkfallsrétti og samningsfrelsi stéttarfélaganna eins og gert hafi verið með lögum nr. 31/2015, telji stefnandi að lagasetningin hafi eigi að síður, eins og hér stóð á, verið óheimil og að ekki hafi verið staðið að lagasetningunni, hvorki aðdraganda hennar eða efni, þannig að fullnægi þeim skilyrðum sem gera verði til að stjórnvöld eða löggjafinn megi hafa slík afskipti. Þannig telji stefnandi einsýnt, með hliðsjón af fordæmi Hæstaréttar í máli nr. 167/2002, að undir engum kringumstæðum geti staðist að lagasetning um bann við verkföllum og sviptingu samningsréttar nái til félaga sem séu alls ekki í verkfalli. Þá bendi stefnandi á að engin hlutlæg greining liggi fyrir á hinni meintu neyðarstöðu. Því hafi verið haldið fram ítrekað að neyðarástand hafi verið í heilbrigðiskerfinu, án þess að nokkuð annað hafi verið sett fram en almennar alhæfingar því til stuðnings. Minnisblöð landlæknis breyti þessu ekki. Þá sé í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 31/2015, auk hins meinta neyðarástands í heilbrigðiskerfinu, fyrst og fremst byggt á tvennu. Að kjarakröfur aðildarfélaga stefnanda hafi verið umfram það sem samið hafi verið um í nýlegum samningi á almennum vinnumarkaði og gætu því skapað hættu á óstöðugleika á vinnumarkaði með víxlhækkunum verðlags og launa ef þær næðu fram að ganga og svo hinu að sagt er „Fyrir utan aðstæður á heilbrigðisstofnunum má nefna að verkfall lögfræðinga hjá sýslumannsembættum hefur stöðvað þinglýsingar skjala og útgáfu leyfa af ýmsu tagi. Hefur þetta valdið margháttuðum erfiðleikum. Verkfall dýralækna hefur einnig komið niður á matvælaframleiðendum og velferð dýra“. Engin rök hafi verið færð fram um neinskonar neyðarstöðu hvað varði verkföll Stéttarfélags lögfræðinga hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, Dýralæknafélags Íslands hjá Matvælastofnun, Stéttarfélags háskólamanna á matvæla- og næringarsviði og Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins hjá Fjársýslu ríkisins. Svo virðist sem bann laganna hafi með

geðþóttaákvörðun verið látið ná til þessara verkfalla og hlutaðeigandi stéttarfélög svipt stjórnarskrárvörðum samningsrétti með einhverskonar öfugsnúinni afstöðu til jafnræðis. Sé það „efnahagsleg neyðarstaða“ að almenn hætta á óstöðugleika á vinnumarkaði með víxlhækkun verðlags og launa geti skapast ef fallist verði á kjarakröfur sem ekki hafi náð fram að ganga? Geti samningar annarra ótengdra aðila á vinnumarkaði orðið til að hneppa að lögum umfang heimilla kjarakrafna á vinnumarkaði í öðrum samningum? Hver sé þá sjálfstæður samningsréttur aðildarfélaga stefnanda? Þá sé óhjákvæmilegt að benda á að til að kröfur aðildarfélaga stefnanda næðu fram að ganga hafi þurft atbeina stefnda, samþykki, með samningum. Geti stefndi í ljósi þess að hann vilji ekki ganga að kjarakröfum stéttarfélags einfaldlega látið banna aðgerðir þess og svo náð fram sínum vilja með lögbundum forsendum?

Framsetning laga nr. 31/2015 á því hvernig „gerðardómur“ skuli ákvarða laun félagsmanna stefnanda sé að mati stefnanda ómálefnaleg en í lögnum sé kveðið á um að „gerðardómurinn“ skuli „hafa hliðsjón af kjörum þeirra sem sambærilegir geta talist að menntun, störfum, vinnutíma og ábyrgð og, eftir atvikum, kjarasamningum sem undirritaðir hafa verið frá 1. maí 2015 og almennri þróun kjaramála hér á landi. Við ákvarðanirnar skal jafnframt gæta að stöðugleika efnahagsmála“. Í þessari framsetningu felist að mati stefnanda að við ákvörðunina eigi að ákvarða starfskjör félagsmanna stefnanda á grundvelli kjaraákvæðana hópa sem séu í grundvallaratriðum mótuð á ósambærilegan hátt við það sem tíðkist um starfsmenn ríkisins. Þá felist að mati stefnanda í þessari framsetningu að við ákvörðunina eigi ekki að taka mið af samningum stefnda við aðra hópa starfsmanna ríkisins sem náð hafi kjarasamningum undanfarin misseri þrátt fyrir að þeir séu til muna sambærilegri við félagsmenn stefnanda. Þetta eigi við t.d. lækna og framhaldsskólakennara. Í þessu telji stefnandi að felist brot á jafnræðisreglu, brot á reglunni um stjórnskipulegt meðalhóf og að lagasetningin sé reist á ómálaefnalegum sjónarmiðum og sé því að engu hafandi. Stefndi hafi ekki staðið að neinum þeim kjarasamningum sem hefðu átt að skapa vanda við samningsgerð við stefnanda. Engan hnút hafi því í raun þurft að höggva á og að mati stefnanda fari því fjarri að stefndi hafi höggvið á með hlutlausum hætti. Stefndi telji það alvarlegan ágalla á framsetningu laganna, miðað við þau markmið sem lögnum sé sagt ætlað að ná, að „gerðardómurinn“ sem settur sé á laggirnar með lögnum sé ekki gerðardómur. Málsaðilum sé ekki ætlaður neinn hlutur að þeim „gerðardómi“ enda sé í raun um að ræða stjórnslunefnd en ekki gerðardóm. Úr því að stefndi hafi talið nauðsynlegt að grípa til ráðstafana til að hlutast til um kjaradeilu stefnanda hafi honum borið að grípa til ráðstafana sem væru eins umfangslitlar og unnt var til að ná markmiði sínu. Hluti af slíkum ráðstöfunum hefði hugsanlega verið að koma á raunverulegum gerðardómi. Stefndi vísi um þetta sem dæmi til laga um frestun verkfalls atvinnuflugmanna nr. 34/2014. Þar hafi verið kveðið á um skipan „gerðardóms“ með áþekkt hlutverk og í máli því sem hér sé til úrlausnar. Í gerðardómnum skyldu eiga sæti þrír dómendur og skyldi einn tilnefndur af Hæstarétti Íslands, einn af Félagi íslenskra atvinnuflugmanna og einn af Samtökum atvinnulífsins.

Stefndi telji að jafnvel þó rök hefðu staðið til lagasetningar hafi með lögum nr. 31/2015 verið gengið miklu lengra en nauðsyn hefði borið til að tryggja þau markmið sem stjórnvöld settu sér. Þannig hafi stefndi brotið gegn stjórnskipulegri meðalhófsreglu. Stefndi telji að lagasetningin hafi verið of yfirgripsmikil og inngrip með henni í samningsfrelsi aðildarfélaga hans miklum mun víðtækara en

nokkur leið sé að réttlæta með vísan til þeirrar neyðarstöðu sem stefndi taldi vera uppi. Því sé óhjákvæmilegt að taka dómkröfur stefnanda til greina. Þannig verði ekki séð að nauðsyn hafi borið til að hafa tímalengd samningshafta samkvæmt lögnum óákveðna, eins og gert hafi verið. Samkvæmt 3. gr. laganna skuli „gerðardómurinn“ sjálfur ákveða tímalengd ákvarðanna sinna. Með þessu sé stefndi ekki aðeins að taka sér vald sem hann megi ekki fara með heldur einnig að framselja valdið. Valdið sé framselt til stjórnarsýslunefndar sem hafi óljósa og lítt afmarkaða stöðu. Nefndin hafi samkvæmt ákvæðinu óbundnar hendur til að afráða um tímalengd samningshafta að eigin geðþótta.

Stefnandi telji að með setningu laga nr. 31/2015 og þeirri umfangsmiklu skerðingu samningsréttar og verkfallsréttar sem í lögnum felist hafi stefndi einnig brotið gegn samþykktum ILO, Alþjóða vinnuálastofnunarinnar, nr. 87 og 98 og gegn 6. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu en íslenska ríkið hafi undirgengist skyldur samkvæmt þessum samþykktum öllum.

Stefnandi vísar til laga nr. 31/2015 um kjaramál félagsmanna tiltekinna félaga innan Bandalags háskólamanna og Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga, laga nr. 94/1986 um kjarasamnings opinberra starfsmanna og 65., 74. og 75. gr. stjórnarskrár og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Um heimild til málsóknar vísar stefnandi til 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Til stuðnings kröfum stefnanda um málskostnað vísast til XXI. kafla laga nr. 91/1991.

### III

Stefndi kveður stefnanda hafa höfðað mál þetta vegna átján aðildarféлага og gert kröfur þess efnis að þeim hinum sömu sé heimilt að efna til verkfalls í samræmi við ákvæði laga nr. 94/1986, þrátt fyrir ákvæði 1. gr., 2. gr. og 3. gr. laga nr. 31/2015 og að kjör félagsmanna þessara stéttarféлага verði ekki afráðin með ákvörðun gerðardóms samkvæmt nefndum lögum. Greinargerð sem fylgt hafi frumvarpi til laga nr. 31/2015 sé ítarleg, þar sem rakin sé nauðsyn þess að grípa þurfti til lagasetningar. Meginatriði sé að samkvæmt nærtækum upplýsingum hafi komið fram að öll hlutaðeigandi aðildarfélög stefnanda myndu starfa sameiginlega að viðræðum um launalið, og að það væri algert forgangsverkefni í yfirstandandi kjaraviðræðum. Þá hafi einnig komið fram að áhersla stefnanda og félaganna hafi verið sú að fylgja eftir kröfum sínum með sameiginlegum aðgerðum. Aðgerðir félaganna hafi verið með mismunandi hætti allt frá verkfalli hluta úr degi yfir í ótímabundin verkföll einstakra aðildarféлага. Sérstaklega sé vikið að því í frumvarpi til laga nr. 31/2015, sem um sé deilt, að kjarasamningar þessir og aðgerðir ríkisstjórnarinnar muni reyna á þanþol hagkerfisins. Hafi verðbólguálag á skuldabréfamarkaði hækkað í kjölfar samninganna og talið óhjákvæmilegt að samningarnir leiði til aukinnar verðbólgu og hækkunar vaxta. Peningastefnunefnd Seðlabanka Íslands hafi meðal annars ákveðið á fundi sínum 10. júní að hækka vexti bankans um 0,5%. Röksemdir fyrir hækkuninni komi fram í yfirlýsingu Peningastefnunefndar.

Í þeirri samningalotu sem yfir standi hafi þau aðildarfélög stefnanda sem talin séu upp í 1. gr. laga nr. 31/2015 öll starfað sameiginlega að viðræðum við

samninganefnd ríkisins. Þau aðildarfélög stefnanda, sem ekki hafi komið sameiginlega fram með þessum aðildarfélögum og semja við ríkið, séu Félag háskólakennara, Félag háskólakennara á Akureyri, Félag leikstjóra á Íslandi, Félag prófessora við ríkisháskóla og Kjarafélag viðskiptafræðinga og hagfræðinga. Áhersla allra þeirra aðildarfélaga stefnanda, sem lagt hafi fram sameiginlegar kröfur gagnvart ríkinu, hafi verið að fylgja þessum kröfum eftir með sameiginlegum aðgerðum. Hafi þessar aðgerðir félaganna verið með mismunandi hætti, allt frá verkfalli hluta úr degi yfir í ótímabundin verkföll einstakra aðildarfélaga. Alls hafi rúmlega 3.000 félagsmenn aðildarfélaga stefnanda tekið þátt í sameiginlegum aðgerðunum allra þessara félaga, þ.e. 2.333 í tímabundnum verkföllum en 676 í ótímabundnum verkföllum. Félagsmenn í öllum aðildarfélögum hafi greitt atkvæði um verkfallsaðgerðir. Heildarþátttaka hafi verið um 80% og verið þar samþykkt hjá öllum aðildarfélögum sem talin séu upp í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 31/2015 að boða ýmist til tímabundinna verkfalla sem og ótímabundinna verkfalla hjá nokkrum aðildarfélögum sem stóðu að samfloti við kjarasamningsgerðina skv. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 94/1986. Í kjölfarið hafi stefnandi síðan ákveðið að setja formlega á fót verkfallssjóð sem ætlað sé að standa undir styrkgreiðslum til þeirra félagsmanna sem þegar höfðu lagt niður störf. Sé ótvírætt að um sameiginlegar aðgerðir hafi verið að ræða.

Lög nr. 31/2015 snerti meðal annarra félagsmenn tiltekinna stéttarfélaganna innan stefnanda sem hafi haft með sér samflot um samningagerð. Þessi félög hafi lagt fram sameiginlegar kröfur, skipað sameiginlega viðræðunefnd og samþykkt að fylgja þeim eftir með sameiginlegum aðgerðum. Lögin hafi verið sett í kjölfar verkfallsaðgerða sem staðið höfðu frá 7. apríl 2015 eða í alls 68 daga. Ástæða lagasetningarinnar hafi, auk þess sem áður var talið, verið sú að löggjafinn hafi metið ástandið svo að verkföll í þetta langan tíma væru farin að hafa verulega neikvæð áhrif á almannahagsmunir og jafnframt sett heilbrigðisþjónustu og verkefni ríkisins í uppnám á þann hátt að ekki yrði við unað lengur. Gríðarlegir almannahagsmunir hafi verið í húfi og engar líkur til þess að samningsaðilar semdu um kjaramál sín. Við þessar aðstæður hafi það verið mat ríkisstjórnarinnar að ríkir almannahagsmunir stæðu til þess að binda endi á verfallsaðgerðir og samþykkt á sérstökum fundi fimmtudagskvöldið 11. júní 2015 að leggja fram frumvarp til að binda endi á aðgerðir félagsmanna tiltekinna stéttarfélaganna innan stefnanda og FÍH. Hafi frumvarp þess efnis verið lagt fram á Alþingi 12. júní og samþykkt sem lög frá Alþingi daginn eftir. Til að forða frekari áföllum hafi löggjafarvaldið talið nauðsynlegt að grípa inn í samningamál og freista þess með lögum að vísa deilunni til hlutlauss gerðardóms ef samningsaðilar næðu ekki saman fyrir 1. júlí 2015. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 31/2015 séu ástæður til lagasetningar raktar ítarlega.

Stefnandi haldi því fram að setning laga nr. 31/2015 feli í sér ólögsmætt inngríp í starfsemi frjálsra, löglegra félagasamtaka. Vísi stefnandi og til þess að með setningu laganna hafi íslenska ríkið farið út fyrir heimildir sínar til slíkra afskipta. Stefndi mótmæli þessum skilningi stefnanda. Í 74. gr. stjórnarskrárinnar felist regla sem tryggir öllum borgurum frelsi til aðildar að félagasamtökum sem stofnuð séu í löglegum tilgangi og séu stéttarfélög þar sérstaklega nefnd. Frelsi stéttarfélaganna til athafna sé því tryggt í 74. gr. en sæti þó takmörkunum í ákveðnum tilvikum. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 167/2002 hafi því verið slegið föstu að túlka bæri 74. gr. stjórnarskrár með hliðsjón af 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 92/1994. Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi sem varð að

lögum nr. 31/2015 sé sérstaklega litið til inntaks þeirrar verndar sem ákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar búi athafnafrelsi stéttarféлага. Sé þar reifaðar forsendur dóms Hæstaréttar í máli nr. 167/2002. Rétturinn til verkfallsaðgerða sé því verndaður þó svo að sú vernd sé ekki án skilyrða. Ákvæðið veiti þannig ekki minni vernd en 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í dóminum komi jafnframt fram að ákvæðið verndi ekki einungis rétt manna til að standa vörð um og tryggja hagsmuni félagsmanna sinna. Samningsfrelsi stéttarféлага sé leið að slíku marki og njóti sérstakrar verndar. Líta verði svo á að verkfallsrétturinn sé hluti af samningsfrelsi þeirra þegar litið sé til þess eðlis hans að hann sé lögbundin leið til að knýja gagnaðila til að ganga til samninga. Takmörkun á réttinum megi eiga sér stað með lögum eða öðrum sambærilegum skilyrðum líkt og þeim sem fram komi í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Þá bendi stefndi sérstaklega á að samkvæmt 2. mgr. 11. gr. sáttmálans geti réttur opinberra starfsmanna á þessu sviði sætt enn frekari takmörkunum en réttur starfsmanna á almennum markaði. Segi þar að ákvæði greinarinnar skulu eigi vera því til fyrirstöðu að löglegar takmarkanir séu settar við því að liðsmenn hers og lögreglu eða stjórnarstarfsmenn beiti þessum rétti. Verði því að draga þá ályktun að verkfallsréttur opinberra starfsmanna og þeirra sem sinni lögbundnum verkefnum í opinberri sýslan sé háður takmörkunum og frekari skilyrðum.

Í 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrár sé kveðið á um rétt manna til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þ.m.t. stéttarfélög. Þá segi í 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrár að í lögum skuli kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Þessi ákvæði hafi verið skýrð í ljósi alþjóðasamninga sem Ísland hafi fullgilt eða lögleitt, sbr. 11. gr. mannréttindasáttmála. Þótt stjórnarskráin eða sáttmálinn tryggi verkfallsréttinn ekki berum orðum hafi Hæstiréttur og mannréttindadómstóll Evrópu talið að hann njóti verndar á grundvelli túlkunar viðkomandi ákvæða en sú vernd sé ekki skilyrðislaus. Rétturinn til að semja um starfskjör sé hins vegar verndaður berum orðum í 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrár þótt því sé síðan vísað til löggjafans að útfæra nánar hvert inntak þess réttar skuli vera. Verkfallsrétturinn hafi þó verið túlkaður afar þröngt hjá Alþjóðavinnuáráðinu en hins vegar hafi á síðustu áratugum á Alþingi reglulega verið samþykkt löggjöf þar sem lagðar hafi verið hömlur á samningsfrelsi stéttarféлага. Hafi Hæstiréttur þó viðurkennt takmörkun samningsréttar við þær aðstæður þegar verkfallsréttur hafi sætt tímabundnu banni lögum samkvæmt. Sé ekki stoð fyrir þeirri málsástæðu að afskipti af samningsrétti og verkfallsrétti séu almennt óheimil. Þá séu óraunhæfar málsástæður stefnanda um að annar samningsaðili hafi gripið inn í deiluna. Gera verði greinarmun á löggjafanum annars vegar og samningsaðilum hins vegar.

Eins og ítarlega sé rakið í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 31/2015 hafi þau megin skilyrði sem megi leiða til þess og réttlæta að skerða megi verkfallsrétt og samningsfrelsi launþega verið reifuð. Þáttur í mati á nauðsyn hafi samkvæmt athugasemdum löggjafans verið að meðalhófs væri gætt, en ekki sé augljóst að meðalhófsregla eigi við. Mat löggjafans á nauðsyn sé meginatriðið að mati stefnda. Sérstök sjónarmið geti svo átt við um ríkisstarfsmenn í vissum tilvikum eins og fyrr sé rakið. Byggi stefndi á því að þessi skilyrði séu uppfyllt og að meðalhófs hafi verið gætt. Stefndi byggi á því að umrædd skerðing verkfallsréttar byggðist á lögum og hún verið í þágu almannahagsmuna og vegna réttinda annarra. Sé ljóst af dómi Hæstaréttar í málinu nr. 167/2002 að lagasetning þurfi ekki að vera almenn heldur geti löggjafinn gripið inn í tiltekna kjaradeilur. Í

2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála sé vísað til „almannaheilla“, þess að „firra glundroða“, „til verndar heilsu“ eða „réttindum“ annarra. Í II. kafla almennra athugasemda með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 31/2015 sé farið rækilega yfir þá almannahagsmuni sem í húfi voru. Lögunum hafi verið ætlað að tryggja að lausn næðist í kjaradeilu með þeim hætti að efnahagslegum stöðugleika væri ekki stefnt í voða. Hafi það skýrt komið fram það mat löggjafans að verkföll undir formerkjum sameiginlegra krafna aðildarfélaga stefnanda og sameiginlegra aðgerða hefðu staðið lengi og skaðað mikilvæga starfsemi án þess að lausn væri í sjónmáli. Kröfugerð stefnanda og aðildarfélaga hafi verið langt umfram þær hækkanir sem samið hefði verið um á almennum vinnumarkaði og sé því ekki mótmælt í stefnu. Yrðu þær teknar til greina myndi það ekki aðeins ógna efnahagslegum stöðugleika heldur væri augljós hættu á að samningar á almennum markaði yrðu í uppnámi. Það hefði ófyrirséðar afleiðingar fyrir vinnumarkaðinn í heild og samfélagið. Hafi frumvarpinu verið ætlað að treysta forsendur stöðugleikans. Stefndi telji ótækt að mati löggjafans um þessi atriði verði hnekkt. Um hafi verið að ræða málefnalegt markmið til almannaheilla og brýna nauðsyn. Eins og ráða megi af nefndum dómi Hæstaréttar séu það málefnaleg sjónarmið að efnahagsleg áhrif verkfalla geti verið svo alvarleg að ríkir almannahagsmunir gætu réttlætt tímabundið bann við þeim. Þessar ástæður hafi leitt til þess að setja hafi orðið tímabundið bann við verkföllum umræddra aðildarfélaga sem höfðu uppi sameiginlegar kröfur og aðgerðir. Lagasetning hafi því verið óhjákvæmileg. Í frumvarpinu hafi komið fram að verkfall ýmissa stéttarfélaganna innan stefnanda og Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga hefðu þegar valdið miklu tjóni á mörgum sviðum, en viðræður við þau hefðu reynst árangurslausar. Launakröfur þessara félaga væru langt umfram þær launahækkanir sem samið var um við stærstan hluta almenna vinnumarkaðarins 29. maí 2015. Hafi það verið metið svo að augljós hættu væri á að launahækkun til félagsmanna stefnanda og FÍH, umfram það sem þegar hefði verið samið um á almennum vinnumarkaði, hefði neikvæð áhrif á aðra kjarasamninga og stöðugleika á vinnumarkaði sem fyrr segi. Væri brýnt að launastefna hins opinbera kæmi ekki af stað víxlhækkunum verðlags og launa sem aftur hefðu í för með sér aukna verðbólgu og rýrnun kaupmáttar. Ef fallist hefði verið á kröfur stefnanda og FÍH væri viðbúið að þeir kjarasamningar sem þegar hefðu verið undirritaðir á almenna vinnumarkaðnum yrðu felldir í þeim atkvæðagreiðslum sem þá hefðu staðið yfir eða þeim sagt upp við fyrsta mögulega tækifæri. Yrði þetta ráðið af þessum kjarasamningum, sbr. 7. gr. í samningum þeim sem gerðir voru 29. maí 2015 en virk forsenda væri til uppsagnar þeirra af þessum sökum. Lagasetningin hafi því verið brýn varðandi vinnumarkaðinn í heild og stöðugleika efnahagsmála. Frumvarpi því sem varð að lögum nr. 31/2015 hafi verið ætlað að treysta forsendur stöðugleikans og að efnahagsleg áhrif verkfalla stefnanda og FÍH gætu orðið svo alvarleg að ríkir almannahagsmunir réttlættu tímabundið bann við þeim.

Stefndi byggi á því að lög nr. 31/2015 hafi þjónað lögmætum markmiðum og svarað brýnni þörf. Ekki hafi verið gengið lengra en nauðsyn hafi krafist í ljósi 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Ljóst hafi verið að aðilar myndu ekki ná saman um gerð kjarasamnings, en lögð hafi verið áhersla á að samningsaðilar næðu saman um kjarasamning á eigin forsendum og að lagasetning væri neyðarúrræði. Þrátt fyrir verkföll og stíf fundarhöld hafi deiluaðilar verið engu nær og heldur fjarlægst eftir að kjarasamningar tókust við stóran hluta almenna vinnumarkaðarins. Samningaleiðin hafi verið þrautreynd að mati ríkisstjórnarinnar. Of mikið hafi borið í milli. Byggi stefndi á því að lögin byggi á málefnalegu mati, þau séu í samræmi við meðalhófsreglu og að brýnt tilefni hafi verið til setningar þeirra í almannabágu.

Uppfyllt séu öll þau skilyrði sem 74. gr. stjórnarskrár setji að því leyti sem verkfallsréttur njóti verndar í ljósi 11. gr. mannréttindasáttmálans. Sé á því byggt að lagasetningin hafi verið nauðsynleg vegna þeirra verkfalla sem stóðu yfir í skjóli sameiginlegra aðgerða stefnanda. Þá skipti grundvallarmáli að ríkið geti sinnt lögbundnum skyldum sínum og þjónustu. Verkfallsaðgerðir á heilbrigðisstofnunum komi niður á heilsu sjúklinga, allt eftir umfangi aðgerðanna og því hvernig hægt sé að mæta þeim. Verkfallsaðgerðir hjá sýslumannsembættum og Matvælastofnun komi niður á réttindum annarra því þær hefðu neikvæð áhrif á ráðstöfun eigna, viðskipti og framleiðslu svo fátt eitt sé nefnt, auk þess að valda miklu tjóni. Þá komi verkföll starfsmanna Fjársýslunnar niður á allri greiðslumiðlun ríkisins. Augljóslega hafi verið um neyðarúrræði að ræða til að stöðva verkföll í skjóli sameiginlegra aðgerða sem beint hafi verið að svo viðkvæmum þáttum í samfélaginu.

Stefndi mótmæli að því hafi farið fjarri að nauðsynlegustu heilbrigðis- og öryggisþjónustu hafi verið sinnt meðan á verkfalli aðildarféлага stefnanda stóð. Verkfallsaðgerðirnar hefðu haft verulega röskun í för með sér á ýmsum sviðum, en þó sérstaklega í heilbrigðisþjónustu. Aðgerðir stefnanda hafi beinst sérstaklega að stafsemi sjúkrahúsa og tengdri starfsemi sem ekki geti varist eða brugðist við aðgerðum nema í algerrri neyð, sbr. 19. og 20. gr. laga nr. 94/1986. Embætti landlæknis hafi sent heilbrigðisráðherra tvö minnisblöð í maí 2015 sem tekin hafi verið upp í athugasemdum með frumvarpinu. Áhersla hafi verið lögð á alvarleika málsins og hversu brýnt væri að gera allt sem hægt væri til að tryggja öryggi þeirra sem til heilbrigðiskerfisins leituðu. Með minnisblaði landlæknis til ríkisstjórnarinnar 4. júní 2015, hafi komið fram að, í ljósi gagna sem embættið hafði undir höndum frá viðkomandi stofnunum og frá einstökum sjúklingum, að embættið lagði ríka áherslu á alvarleika málsins og að verkföllum yrði að ljúka tafarlaust, ef ekki ætti illa að fara. Jafnframt hafi komið fram að það ástand sem skapast hefði væri óþolandi og kæmi til með að valda óbætanlegu tjóni fyrir fjölda sjúklinga og skaða heilbrigðisþjónustuna bæði til skamms tíma og lengri tíma litið og bæru stjórnvöld ábyrgð á því að ljúka þessu ástandi með einum eða öðrum hætti. Strax 11. maí 2015 hafi það verið álit landlæknis að verkfall félagsmanna stefnanda ógnaði öryggi sjúklinga. Það hafi verið mat ríkisstjórnarinnar að á þessu sviði væru svo ríkir almannahagsmunir í húfi til að ljúka verkfallsaðgerðum stefnanda og FÍH að hún samþykkti á fundi sínum 11. júní 2015 að leggja fram frumvarp fyrir Alþingi sem legði bann við verkfallsaðgerðum.

Stefndi mótmæli og því mati stefnanda að engin greining liggi fyrir á neyðarstöðu. Minnisblöð embættis landlæknis gefi skýrt til kynna þá greiningu embættisins að neyðarástand hafi verið í heilbrigðiskerfinu. Í minnisblaðinu frá 26. maí 2015 til heilbrigðisráðherra komi fram að í ljósi þeirra gagna sem embættið hefði undir höndum frá viðkomandi stofnunum var rík ástæða lögð á alvarleika málsins og hversu brýnt það var að gera allt sem hægt var til að tryggja öryggi þeirra sem til heilbrigðiskerfisins leituðu. Hafi þessi afstaða síðan verið ítrekuð í minnisblaðinu frá 4. júní 2015 til ríkisstjórnar þar sem jafnframt hafi komið fram í minnisblaðinu að stjórnendur stofnana hefðu notað hugtök eins og fordæmalaust ástand og neyðarástand yfir þær aðstæður sem skapast hefðu, þrátt fyrir að allt hafi verið gert sem hægt væri til að tryggja lágmarksþjónustu og öryggi sjúklinga. Málsástæður stefnanda um annað væru óraunhæfar og engum gögnum studdar. Samkvæmt lögum nr. 47/2007, um landlækni og lýðheilsu, væri það eitt af meginhlutverkum landlæknis að hafa eftirlit með heilbrigðisþjónustu og veita ráðherra og öðrum

stjórnvöldum ráðgjöf og fræðslu um málefni á verksviði embættisins. Samkvæmt 7. gr. laganna skuli landlæknir og hafa reglubundið eftirlit með því að heilbrigðisþjónusta sem veitt væri hér á landi uppfyllti faglegar kröfur og ákvæði heilbrigðislöggjafar á hverjum tíma. Þá væri vikið nánar að ráðgjafarhlutverki landlæknis í almennum athugasemdum í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 47/2007. Í ljósi þessa hafi það verið mat ríkisstjórnarinnar og löggjafans að það lögbundna úrræði sem 19. og 20. gr. laga nr. 94/1986 veitti væri engan veginn fullnægjandi til að afstýra því neyðarástandi sem fram kom í minnisblaði embættis landlæknis. Í framsöguræðu landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra með frumvarpinu á Alþingi hafi meðal annars verið reifuð áhrif verkfallsaðgerða á heilbrigðisþjónustu og aðra þjónustu ríkisins. Þetta mat ríkisstjórnarinnar á því ástandi sem skapast hafði á heilbrigðisstofnunum hafi verið ítrekað af hálfu embættis landlæknis á opinberum vettvangi, meðal annars sem viðbrögð við fullyrðingu af hálfu forsvarsmanna stefnanda og FÍH að ekki hafi verið komin upp sú neyðarstaða í heilbrigðiskerfinu að nauðsynlegt hafi verið að stöðva verkföllin. Vísist hér til fréttar Ríkisútvarpsins. Hafi komið fram hjá aðstoðarlandlækni að embættið væri gjörsamlega ósammála og embættið hefði bent á það að þetta gengi ekki svona. Einnig hafi komið fram hjá landlækni að þetta ástand hefði ógnað öryggi sjúklinga, valdið þjáningum, óvissu og óöryggi og að þessu þyrfti að linna með einum eða öðrum hætti. Jafnframt hafi komið fram í ummælum hans að það væri ekki þeirra að segja nákvæmlega hvernig það yrði gert en þeir teldu að þetta gæti ekki gengið svona áfram.

Stefndi byggi á því að meðalhófs hafi verið gætt við setningu laganna. Mótmæli stefndi þeirri fullyrðingu stefnanda að svo virðist sem bann laganna hafi með geðþóttáákvörðun verið látið ná til verkfalla Stéttarfélags lögfræðinga hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, Dýralæknafélags Íslands hjá Matvælastofnun, Stéttarfélags háskólamanna á matvæla og næringarsviði og Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins hjá Fjársýslu ríkisins og hlutaðeigandi stéttarfélög svipt stjórnarskrárvörðum samningsrétti með einhvers konar öfugsnúnni afstöðu til jafnræðis. Við meðferð frumvarps og setningu laganna hafi sérstaklega verið horft til meðalhófsreglu og að ekki væri gengið lengra en þörf krefði. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 94/1986 hafi þau félög, sem rétt hafi til samningsgerðar skv. 4. og 5. gr. laganna, frelsi til að ákveða að ganga sameiginlega til kjarasamningsgerðar. Mannréttindadómstóll Evrópu hafi við túlkun á ákvæði 11. gr. mannréttindasáttmálans horft til orðanna „til verndar hagsmunum sínum“ að þau vörðuðu það að launþegar ættu rétt á að vera aðilar að og stofna stéttarfélög sem stæðu vörð um hagsmuni félagsmanna með virkum hætti og hefðu til þess nægilegt svigrúm. Í dómafrankvæmd um túlkun á 11. gr. sáttmálans hafi verið fjallað beint og óbeint um þær heimildir sem stjórnvöld hefðu til afskipta af málefnum stéttarfélaganna. Hefði meðal annars verið horft til þess að hefði löggjafinn sett upp kerfi sem byggt væri upp á samningsfrelsi, sjálfstæði stéttarfélaganna og verkfallsrétti þá veitti 11. gr. sáttmálans vernd gegn íhlutun stjórnvalda nema hún félli undir undantekningarsjónarmiðin um takmörkun. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 94/1986 hefði löggjafinn kveðið á um það að stéttarfélög, sem rétt hefðu til samningsgerðar skv. 4. og 5. gr. laganna, gætu haft samflot eða samvinnu um að gera kjarasamninga sameiginlega að öllu leyti eða að hluta til. Hafi það verið mat löggjafans að íhlutun í þá ákvörðun stéttarfélaganna að koma fram sameiginlega samkvæmt heimild í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 94/1986 fæli í sér of mikla íhlutun í innra skipulag og starfsemi stéttarfélaganna, samningsfrelsi og gerð kjarasamninga að hún fullnægði ekki þeim skilyrðum sem 2. mgr. 11. gr.

sáttmálans kvæði á um. Þessar sameiginlegu aðgerðir hefðu haft almenn áhrif og tilgang þannig að beita mætti sem mestum þrýstingi gagnvart starfsemi sem ríkið sinni eftir lagaskyldu á ýmsum sviðum og þeim viðkvæmustu. Staðið hafi verið fyrir verkföllum á heilbrigðisstofnunum og þar sem vinnustöðvun hefði gríðarleg áhrif og þær aðgerðir hafi verið í skjóli sameiginlegra aðgerða stefnanda og aðildarfélaga. Þess vegna hafi verið rökrétt að lögin tækju til allra þeirra félaga sem væru í samfloti, ekki aðeins um kröfur til launa og kjara heldur aðgerðir til að fylgja þeim eftir. Þar sem öll þau aðildarfélög stefnanda, sem tilgreind væru í 1. gr. laga nr. 31/2015, hafi kosið að leggja fram sameiginlegar kröfur sem þau fylgdu eftir með sameiginlegum aðgerðum, hafi það verið mat löggjafans að rétt væri leggja til bann við verkföllum allra þeirra aðildarfélaga stefnanda sem voru í samfloti í aðgerðum. Órökrétt hefði verið miðað við þessar aðstæður undir merkjum stefnanda að taka tiltekin félög, sem í samfloti voru, út úr. Þá hafi einnig verið rökrétt og í samræmi við jafnræðisreglu, þar sem gerðardómur væri óhjákvæmilegur við þessar aðstæður, að lögin tækju til allra þeirra aðildarfélaga sem í samfloti væru auk Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga. Í þessu ljósi hafi brýnar ástæður verið fyrir lögunum og að þau tækju til þessara 18 aðildarfélaga auk Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga.

Stefndi vísi til gagna sem sýni hversu mikil áhrif þessara verkfalla hafi verið á heilbrigðisstofnanir, Matvælastofnun, embætti sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu og Fjársýsluna. Ásamt því, sem fyrr sé rakið, sé ljóst að brýn þörf hafi verið á að löggjafinn gripi inn í þetta ástand. Ótvírætt sé samkvæmt mati landlæknis og þessum gögnum að hættuástand hafi skapast á heilbrigðisstofnunum og stjórnsýslan lömuð á mikilvægum sviðum. Breyti þá engu málsástæður stefnanda um úrræði til að afstýra neyðarástandi í tilteknum tilvikum. Sé málsástæðum stefnanda sem að þessu lúti með vísan til 19. til 21. gr. laga nr. 94/1986 mótmælt. Hafi stéttarfélögin höfðað mál til að fá störf felld niður af undanþágulistum og ítrekað lagst gegn undanþágum. Sé augljóst að verkföll og hinar sameiginlegu aðgerðir hefðu haft lömunaráhrif í samfélaginu og hættuástand verið uppi. Rétt sé að nefna að í dómi Hæstaréttar í máli nr. 167/2002 hafi ekki verið fallist á að almannaheill hafi krafist þess að lagasetningin tæki til þriggja félaga á svæðum þar sem vinnustöðvun var ekki í gangi. Við mat á fordæmisgildi dóms Hæstaréttar í málinu verði að mati stefnda að hafa sérstaklega í huga að lög nr. 94/1986 hefðu að geyma sérstakar reglur sem takmarki félagafrelsi og verkfallsrétt opinberra starfsmanna meira en það sem gildi á almennum vinnumarkaði. Þá hafi aðildarfélögin starfað sameiginlega að kjarasamningsgerð, þau verið með sameiginlega samninganefnd, með sameiginlegar kröfur sem þau hafi fylgt eftir með sameiginlegum aðgerðum. Þau hafi hvert og eitt greitt atkvæði um sameiginlegar aðgerðir og sett á fót verkfallssjóð sem ætlað hafi verið að standa undir styrkgreiðslum til þeirra félagsmanna sem þegar hefðu lagt niður störf.

Stefndi byggi einnig á að lög hafi um langa hríð sett verkföllum bönn eða veigamiklar skorður, einkum opinberum starfsmönnum. Félagsmenn aðildarfélaga stefnanda hafi í reynd ekki fengið verkfallsrétt fyrr en með lögum nr. 94/1986 þar sem mælt hafi verið fyrir um í 14. gr. að heimild stæði til verkfalls þrátt fyrir ákvæði laga nr. 33/1915, sem almennt hafi lagt bann við verkföllum. Afskipti löggjafans af verkföllum opinberra starfsmanna væru mikil og hefðu verið lengi. Takmörkunarreglur snéru aðallega að því er varði rétt opinberra starfsmanna til aðildar að stéttarfélögum, samningsréttar, fyrirsvar við samningsgerð og verkfallsréttar. Væru í löggjöfinni veigamikil og víðtæk bönn við verkföllum þeirra.

Lög nr. 94/1986 hafi verið fyrstu heildarlögin sem haft hefðu það hlutverk að ná til stéttarfélaganna allra opinberra starfsmanna. Við mat á samfloti félaganna hafi meðal annars verið horft til þess að á heimasíðu stefnanda kæmi fram að öll hlutaðeigandi aðildarfélög stefnanda myndu starfa sameiginlega að viðræðum um launalið, enda væri það samdóma mat allra félaganna að launaleiðrétting væri algert forgangsverkefni í yfirstandandi kjaraviðræðum. Stefndi byggði á að þótt bannið við verkföllum tæki gildi þegar í stað væri ekki gripið inn í frelsi til að gera samninga fyrr en að ákveðnum tíma liðnum. Aðilum hafi þannig verið gefinn frestur til að ná samningum. Væri ljóst að þessi leið gengi skemmra en ef gerðardómur hefði umsvifalaust tekið til starfa. Þá væri ljóst að aðilar gætu stofnað til kjarasamnings þótt gerðardómur hefði tekið til starfa. Samkvæmt lögum væru verkföll bönnuð í tiltekinn tíma samkvæmt nánari ákvörðun gerðardóms. Ef ekki næðist samningar fyrir tiltekið tímamark tæki hlutlaus og sjálfstæður gerðardómur til starfa og ákveddi launabreytingar þeirra ríkisstarfsmanna sem í hlut ættu. Teldi stefndi því að í ljósi þeirra almannahagsmuna og nauðsynjar sem rakin væri hafi verið kveðið á um sanngjarna og réttláta leið til að leysa úr deilunni. Væri rétt að taka fram að Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga hefði þegar undirritað kjarasamning sem nú væri borinn undir félagsmenn í atkvæðagreiðslu.

Þá bendi stefndi á að með aðgerðum stefnanda hafi félögin nýtt rétt sinn til verkfallsaðgerða. Samningsfrelsið og verkfallsrétturinn hafi þannig náð tilgangi sínum upp að því marki sem nyti verndar 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmála. Komið hafi verið að því tímamarki að aðgerðirnar hafi stefnt almannahagsmunum og réttindum annarra í hættu og verið nauðugur einn kostur að leggja til við Alþingi að verkfallsaðgerðir yrðu stöðvaðar. Bannið við verkföllum hafi einnig, samkvæmt lögum nr. 31/2015, verið afmarkað þannig að félögin gætu neytt verkfallsréttar síns á ný að ákveðnum tíma liðnum. Væri ítrekað að fyrirséð hafi verið að úrræði sem ríkissáttasemjari réð yfir hafi ekki dugað til að leysa kjaradeilur aðila. Ríkissáttasemjari hefði ekki boðað til nýs fundar samningsaðila og mátt draga þá ályktun að hann mæti stöðuna svo að miðlunartillaga, sbr. 27. til 34. gr. laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, bæri ekki árangur. Ljóst hafi verið orðið að verkfallsaðgerðirnar hefðu haft verulega neikvæð áhrif á almannahagsmunum og sett verkefni ríkisins í uppnám. Að auki hafi verið hættuástand, sem falið hafi í sér að lífi, heilsu eða öryggi manna yrði stefnt í hættu, hafi fljótlega getað skapast innan heilbrigðiskerfisins. Hafi mjög ríkir almannahagsmunir staðið til þess að störf á heilbrigðisstofnunum landsins kæmust í eðlilegt horf, þannig að lög sem fælu í sér bann við verkfalli þeirra félagsmanna stefnanda sem störfuðu á heilbrigðisstofnunum ættu tvímælalaust rétt á sér við þær aðstæður sem skapast höfðu. Ríkir almannahagsmunir og eða réttindi annarra hafi einnig staðið til þess að bundinn yrði endi á verkföll hjá starfsmönnum sýslumanns, dýralæknum, líffræðingum og matvæla- og næringarfræðingum hjá Matvælastofnun, svo og starfsmönnum Fjársýslunnar. Hefði stefndi lagt fram ítarleg gögn sem sýndu áhrif þessara verkfalla og hvernig sameiginlegar aðgerðir af hálfu stefnanda hafi komið niður á lögbundnum verkefnum hins opinbera á þann hátt að ekki hafi mátt við svo búid standa.

Ítrekað sé að um hafi verið að ræða samflot innan raða stefnanda um aðgerðir, fullreynt að kjarasamningur tækist og útséð að deilan leystist ekki. Kröfur hafi verið langt umfram það sem samið hafði verið um á almennum markaði, efnahagsleg markmið og efnahagslegur stöðugleiki í hættu jafnframt því sem kröfugerð stefnanda og aðildarfélaganna hefði sett vinnumarkaðinn í heild í uppnám

með ófyrirséðum afleiðingum. Verkfallsaðgerðir höfðu staðið í langan tíma í skjóli sameiginlegra aðgerða stefnanda, hættuástand hafði skapast og lögbundin verkefni og stjórnýsla lamast á ýmsum sviðum. Sýni mat löggjafans og gögn málsins ótvírætt að aðgerðir hafi verið sameiginlegar og beint að viðkvæmustu þáttum heilbrigðisþjónustu og lögbundinni opinberri sýslan til stuðnings sameiginlegum kröfum aðildarfélaganna. Stefndi byggi á að þegar þessi veigamiklu rök séu virt í heild og að verkfallsréttur njóti ekki skilyrðislausrar verndar, sé ekki kleift að víkja lögum til hliðar að hluta eða heild.

Stefndi mótmæli kröfum og málsástæðum stefnanda um að ákvæði laga nr. 31/2015 um gerðardóm standist ekki stjórnarskrá. Stefndi telji, á grundvelli sömu raka og fyrr, ekki efni til að víkja lögum til hliðar varðandi skipan gerðardóms eða efnisákvæða um hlutverk hans. Gerðardómur sé eitt þeirra úrræða sem gripið hafi verið til í lögum þegar sett sé bann á verkföll eða þau takmörkuð á einhvern hátt. Sé það að mati stefnda nauðsynlegt til að lögfesta úrræði svo að skera megi tímabundið úr kjaradeilum aðila. Lög nr. 31/2015 kveði á um að kjaramál tiltekinn stéttarfélag innra raða stefnanda skuli ákveðin með gerðardómsmeðferð miðað við nánar tilgreindar forsendur. Skuli gerðardómurinn hafa hliðsjón af kjörum þeirra sem sambærilegir geti talist að menntun, störfum, vinnutíma og ábyrgð og, eftir atvikum, kjarasamningum sem undirritaðir hafi verið frá 1. maí 2015 og almennri þróun kjaramála hér á landi. Sé mótmælt tilgátum stefnanda um hvernig gerðardómur skuli ákvarða laun félagsmanna stefnanda, hún sé ómálefnaleg eða að stefndi hafi jafnframt sem annar sammingsaðili beytt hinn ofríki með því að knýja fram sitt sjónarmið í kjaradeilunni með innskrifaðar forsendur í 3. gr. laga nr. 31/2015. Samkvæmt orðanna hljóðan sé það skýrt samkvæmt ákvæðinu að gerðardómurinn skuli fyrst og fremst hafa hliðsjón af kjörum þeirra sem sambærilegir geti talist að menntun, störfum, vinnutíma og ábyrgð. Engin stoð sé fyrir því að í þessari framsetningu felist að við ákvörðunina eigi að ákvarða starfskjör félagsmanna stefnanda á grundvelli kjaraákvæðana hópa sem séu í grundvallaratriðum mótuð á ósambærilegan hátt við það sem tíðkist um starfsmenn ríkisins. Þá sé stefndi ekki sammála þeirri túlkun stefnanda að í þessari framsetningu felist að við ákvörðunina eigi ekki að taka mið af samningum ríkisins við aðra hópa starfsmanna ríkisins sem náð hafi kjarasamningum undanfarin misseri. Samkvæmt orðanna hljóðan geti gerðardómurinn eftir atvikum annars vegar haft hliðsjón af kjarasamningum sem undirritaðir hafi verið frá 1. maí 2015 eða hins vegar almennri þróun kjaramála hér á landi þegar hann taki ákvörðun um laun félagsmanna stefnanda samkvæmt 1. gr og önnur starfskjör. Orðalagið „eftir atvikum“ verði að skýra eftir orðanna hljóðan. Sú skýring geti leitt til þess að gerðardómurinn ákveði að horfa til beggja atriðanna, annars þeirra eða að hafa enga hliðsjón af þeim. Hann verði hins vegar alltaf að hafa hliðsjón af kjörum þeirra sem sambærilegir geti talist að menntun, störfum, vinnutíma og ábyrgð. Stefnandi geti því ekki gefið sér þá túlkun sem komi fram í stefnu.

Stefndi mótmæli einnig að ágalli sé á framsetningu laganna með því að gerðardómurinn sé settur á með lögum en sé ekki gerðardómur. Vel sé þekkt að settar séu á laggir með lögum lögbundnir gerðardómar. Hljóti að felast málefnalegt mat löggjafans að dómurinn sé skipaður fólki sem Hæstiréttur tilnefni. Ákvæði um fyrirkomulag gerðardómsmeðferðar hafi verið til þess að leysa erfiða kjaradeilu af hlutlausum gerðardómi, á grundvelli málefnalegra málsmeðferðarreglna. Sé ætlunin samkvæmt lögum að tryggja ýtrasta hlutleysi við skipun dómenda og ákvarðanir yrðu teknar á sanngjarnan og óvilhallan hátt. Gert hafi verið ráð fyrir málflutningi

aðila fyrir dóminum og heimildum gerðardómsins til að afla gagna og kalla eftir nauðsynlegum útskýringum til að tryggja að aðilar kæmu sínum sjónarmiðum á framfæri og hefðu með þeim hætti áhrif á niðurstöðu gerðardómsins. Með því að setja á laggirnar gerðardóm til að ákveða kjaramál félagsmanna í áður nefndum félögum sé leitast við að ganga ekki lengra en nauðsynlegt hafi verið í að skerða rétt aðila þrátt fyrir þá alvarlegu stöðu sem upp hafi verið komin. Um fyrirkomulag við skipan gerðardómsins megi í dæmaskyni vísa til laga nr. 117/2004, um kjaramál kennara og skólastjórnenda í grunnskólum, en þar hafi sami háttur verið hafður á um skipan gerðardóms. Samningar hafi hins vegar tekist á milli aðila áður en til þess kom að gerðardómurinn tæki til starfa samkvæmt lögum. Sú skipan gerðardóms sem stefnandi bendi á sem dæmi samkvæmt lögum nr. 34/2014, um frestun verkfalls atvinnuflugmanna, hafi eingöngu verið notuð í vinnudeilum á almenna vinnumarkaðinum. Þar hafi auk þess verið um eitt stéttarfélag að ræða gagnvart einu fyrirtæki. Byggi stefndi á því að ákvæði laga nr. 31/1915 um gerðardóm séu hliðstæð þeim sem dæmt hafi verið um í Hæstaréttarmálinu nr. 167/2002.

Stefndi mótmæli þeim skilningi stefnanda að ákvæði 3. gr. laganna um gildistíma ákvarðana gerðardóms feli í sér ólögmeitt framsal valds. Verkefni gerðardóms og viðmiðanir til hans séu vel skilgreind í lögum og þar á meðal hvernig meta skuli væntanlegan gildistíma. Telji stefndi því að kröfum um lagaáskilnað sé fullnægt. Útilokað sé að gefa sér að ákvörðun gerðardómsins muni ekki fylgja þessum fyrirfram skilgreindu viðmiðunum á hóflegan hátt. Kveðið sé á um það í lögum, að gerðardómurinn skuli hafa til hliðsjónar kjör þeirra sem sambærilegir geti talist að menntun, störfum, vinnutíma og ábyrgð. Einnig skuli gerðardómurinn eftir atvikum hafa til hliðsjónar kjarasamninga sem undirritaðir hafi verið frá 1. maí 2015 og almennri þróun kjaramála hér á landi. Það að gerðardómurinn eigi, eftir atvikum, að taka mið af kjarasamningum frá 1. maí 2015 þýði m.a. svipaða tímalengd kjaraákvæðana og í sambærilegum og nýlegum kjarasamningum. Þetta byggi á málefnalegum sjónarmiðum sem ætlað sé að tryggja hlutlausu málsmeðferð og eðlilegar niðurstöður. Sé augljóst að ákvörðun gerðardóms, ef til komi, verði aðeins tímabundin. Þá komi lögin ekki í veg fyrir að aðilar geti gert með sér kjarasamning þótt gerðardómurinn hafi tekið til starfa. Stefndi mótmæli því einnig að jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið brotin með lögum nr. 31/2015. Gerðardóminum sé ætlað, eftir atvikum, að taka mið af sambærilegum kjarasamningum síðustu mánaða eftir því sem við ætti. Kjarasamningar séu að þessu leyti mismunandi og eigi að vera það en að öðrum kosti væri ekkert samningafrelsi. Jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrár sé því ekki brotin eða raski fyrirkomulagi kjarasamninga. Ákvæði 1. gr. laga nr. 31/2015 taki til allra þeirra sem þar séu nefndir og verið hafi í verkfalli eða samfloti um verkfallsaðgerðir. Með þeim öllum sé jafnræði hvað varði áhrif lagasetningarinnar og innbyrðis mismunun því ekki fyrir hendi.

Með vísan til alls framangreinds telji stefndi að ekki verði dregnar þær ályktanir að félagafrelsi í skilningi 74. gr. stjórnarskrár, sbr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, hafi verið skert. Grundvelli viðkomandi stéttarféлага og stefnanda til félagafrelsis sé ekki raskað á neinn hátt með lögum. Þau muni halda áfram starfsemi sinni og áfram sinna því hlutverki sínu að semja um kaup og kjör félagsmanna sinna. Lagasetningin breyti því engu um starfsemi félaganna. Lögin hafi að mati lögjafarvaldsins verið neyðarráðstöfun og bráðnauðsynlegt þótt að binda endi á kjaradeilu sem komin hafi verið í óleysanlegan hnút. Með

gerðardómsákvæðum laganna hafi verið tryggð málefnaleg og hlutlaus málsmeðferð og tryggt að sjónarmið aðila kæmust að. Um gildistíma ákvörðunar gerðardóms sé honum fengið það svigrúm að hann skuli við ákvörðun sína hafa til hliðsjónar gildistíma þeirra kjarasamninga sem undirritaðir hafa verið, sbr. ummæli um 3. gr. í frumvarpi til laga nr. 31/2015. Með lögum nr. 31/2015 hafi verkfallsréttur tiltekinna félagsmanna stefnanda verið skertur um tiltekinn tíma og gerðardómsmeðferð ákveðin í sömu lögum til þess að fá fram niðurstöðu í óleysanlegu deilumáli. Þeir aðilar sem 1., 2. og 3. gr. laganna sé ætlað að taka til, séu tæmandi taldir í 1. gr. laganna og þar aðeins um að ræða þá aðila sem hafi verið í verkfalli, staðið að sameiginlegum verkfallsaðgerðum eða sameiginlegum kjaraviðræðum á grundvelli 3. mgr. 6. gr. laga nr. 94/1986. Þrátt fyrir að bann væri lagt við vinnustöðvuninni frá gildistöku laganna hafi deiluaðilum verið gefinn frestur til 1. júlí 2015 til að ljúka samningum. Hafi þetta miðað að því að ganga ekki lengra en nauðsynlegt hafi verið í að skerða rétt aðila þrátt fyrir þá stöðu sem upp hafi verið komin. Ef samningar takist ekki fyrir þann tíma muni Hæstiréttur á grundvelli laganna tilnefna gerðardóm þriggja manna sem falið verði að taka ákvarðanir varðandi kjaramál félagsmanna í áðurnefndum félögum.

Af hálfu stefnda sé því mótmælt að með lagasetningunni hafi verið brotið gegn samþykktum ILO, Alþjóða vinnuálastofnunarinnar, nr. 87 og 98 og 6. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu. Íslensk lög gildi hér á landi og þjóðréttarlegar skuldbindingar víki ekki íslenskum lögum til hliðar nema annað og meira komi til. Þá hafi ILO viðurkennt rétt stjórnvalda til að grípa inn í kjaradeilur þegar mjög miklir hagsmunir séu í húfi. Stefndi byggir á því að með lögum nr. 31/2015 hafi kjarasamningar þeirra aðila sem lögin taki til verið framlengdir með þeim breytingum sem gerðardómur samkvæmt 2. og 3. gr. laganna ákveði. Hvorki ákvæði stjórnarskrár, annarra laga né alþjóðasamninga standi því í vegi að fyrirmæli 1., 2., og 3. gr. laga nr. 31/2015 séu virk. Meginreglan um frjálsan samningsrétt stéttarféлага og vinnuveitanda sé hvorki án takmarkana né feli hún í sér óheftan verkfallsrétt. Löggjafanum sé heimilt að marka kjarasamningum ramma og skilyrða og takmarka réttinn til að gera verkföll með lögum. Þótt það sé alla jafna á ábyrgð aðila kjarasamninga að ljúka samningum sínum á milli og slík niðurstaða sé farsælust geti til þess komið að almannahagsmunir réttlæti íhlutun. Þau skilyrði hafi verið uppfyllt að því er varði setningu laga nr. 31/2015.

Stefndi telji í ljósi alls þessa að ekkert tilefni sé til að hnekkja lögum eða víkja þeim til hliðar eins og dómkröfur stefnanda ráðgeri. Lögin hafi verið stjórnskipulega sett, í þágu almannahagsmuna og nauðsyn borið til setningar þeirra. Hafi þau ekki verið í andstöðu við 74. eða 75. gr. stjórnarskrár né ákvæði 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Kröfur stefnanda eigi sér ekki stöð í öðrum heimildum sem vísað sé til í stefnu. Stefndi byggir á því að í ljósi framangreinds séu ekki fyrir hendi þær aðstæður að víkja eigi lögum til hliðar og þar með mati löggjafans með því að taka kröfur stefnanda til greina.

Stefndi vísar til laga nr. 31/2015 um kjaramál félagsmanna tiltekinna félaga innan Bandalags háskólamanna og Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga, laga nr. 94/1986 um kjarasamnings opinberra starfsmanna, laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur, lög nr. 47/2007, um landlækni og lýðheilsu og 65., 74. og 75. gr. stjórnarskrár og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Til stuðnings kröfum stefnda um málskostnað vísist í öllum tilvikum til XXI. kafla laga nr. 91/1991.

#### IV

Í máli þessu, sem stefnandi hefur höfðað gegn íslenska ríkinu, er deilt um hvort lög nr. 31/2015, sem banna verkföll tilgreindra aðildarfélaga stefnanda og leggja ágreining um launakjör í gerðardóm, gangi gegn ákvæðum stjórnarskrár um félagafrelsi, jafnræði og meðalhóf.

Með dómi Hæstaréttar í máli nr. 167/2002, sem upp var kveðinn 14. nóvember 2002, var borinn undir dómstóla hliðstæður ágreiningur og í máli þessi. Í málinu höfðaði Alþýðusamband Íslands mál gegn íslenska ríkinu og Samtökum atvinnulífsins með kröfu um að viðurkennt yrði að stéttarfélögum innan raða stefnanda væri, þrátt fyrir ákvæði 1. gr., 2. gr. og 3. gr. laga nr. 34/2001, heimilt að efna til verkfalls og að ákvörðun gerðardóms samkvæmt sömu lögum réði ekki kjörum fiskimanna í þessum félögum. Hélt stefnandi því fram að með setningu laga nr. 34/2001 hefði verið brotið gegn samningsfrelsi og verkfallsrétti stéttarfélaga sem verndað væri af 74. gr. stjórnarskrár og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Talið var að með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans, 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrár og tilgreindum alþjóðasamningum um félagsleg réttindi sem líta mætti til við skýringar á 74. gr. og 75. gr. stjórnarskrár yrði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrár ekki talin fela í sér skilyrðislausu vernd verkfallsréttar stéttarfélaga. Hins vegar yrði að líta svo á að samningsfrelsi verkalýðsfélaga og beitingu verkfallsréttar mætti aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og í fyrrnefndu ákvæði mannréttindasáttmálans. Hvorki varð séð að ákvæði mannréttindasáttmálans eða umræddir alþjóðasamningar útilokuðu að löggjafanum gæti verið rétt að grípa inn í einstaka vinnudeilur með lagasetningu né að löggjafanum væri óheimilt að leggja tímabundið bann við einstaka vinnustöðvunum. Hins vegar yrði að gera strangar kröfur til slíkrar lagasetningar. Talið var að ekki væri hægt að útiloka að efnahagsleg áhrif verkfalla og verkþanna gætu verið svo alvarleg að ríkir almannahagsmunir gætu réttlætt tímabundið bann við þeim. Með vísan til lögskýringargagna með lögum nr. 34/2001 þótti ekki rétt að hnekkja því mati löggjafans að ríkir almannahagsmunir hefðu verið fyrir því að banna tímabundið þau verkföll og verkþönn sem orsökðu vinnustöðvun á þeim tíma sem löggin tóku gildi.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 31/2015 er lýst aðdraganda lagasetningarinnar. Rakin er þróun kjaraviðræðna, bæði á almennum vinnumarkaði og hjá hinu opinbera, allt frá árinu 2013. Vikið er sérstaklega að kjaraviðræðum aðilarfélaga stefnanda og stefnda og einstaka verkfallsaðgerðum, sem fyrst hófust 7. apríl 2015. Fjallað er um dóm Hæstaréttar í máli nr. 167/2002 og dregin sú ályktun af dóminum, dómum mannréttindadómstóls Evrópu, ákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu, að ákvæði 1. mgr. 74. gr. og 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrár og 11. gr. mannréttindasáttmálans tryggi verkfallsréttinn. Þurfi þrjú meginskilyrði að vera til staðar svo unnt sé að skerða verkfallsréttinn og samningafrelsi launþega, en þau séu þau að skerðing þurfi að byggjast á lögum, lagasetningin þurfi að vera í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra og að hún verði að vera nauðsynleg til að þeirra hagsmuna eða réttinda sé gætt. Þáttur í mati á nauðsyn sé að meðalhófs sé gætt. Að því er hvert þessara skilyrða varðar er því

næst vikið að því að skilyrði um lög sem skerði verkfallsrétt sé mætt. Að því er varðar skilyrði um almannahagsmuni og réttindi annarra er gerð grein fyrir því tjóni sem verkföll stefnanda og Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga hafi valdið. Launakröfur séu langt umfram þær launahækkanir sem samið hafi verið um við stærstan hluta almenna vinnumarkaðarins. Með því geti skapast hættu varðandi stöðugleika á vinnumarkaði, en gamalkunn víxlhækkun verðlags og launa hefði í för með sér aukna verðbólgu og rýrnun kaupmáttar. Sé frumvarpinu ætlað að treysta forsendur stöðugleika. Aðgerðir stéttarfélaganna hafi einkum beinst að starfsemi sjúkrahúsa og tengdri starfsemi. Embætti landlæknis hafi sent heilbrigðisráðherra og ríkisstjórn minnisblöð um áhrif yfirstandandi verkfalla á heilbrigðisstofnanir landsins. Komi meðal annars fram í minnisblaði 11. maí 2015 að ástand í heilbrigðiskerfinu sé komið út fyrir þau mörk að hægt sé að tryggja öryggi sjúklinga. Þá segi í minnisblaði landlæknis frá 4. júní 2015 að mjög erfitt ástand hafi skapast í heilbrigðiskerfinu. Verkföllum verði að ljúka tafarlaust, ef ekki eigi illa að fara. Það ástand sem skapast hafi sé óþolandi og komi til með að valda óbætanlegu tjóni fyrir fjölda sjúklinga og skaða heilbrigðisþjónustu bæði til skamms tíma og til lengri tíma litið. Stjórnvöld beri ábyrgð á því að ljúka þessu ástandi með einum eða öðrum hætti. Þá hafi komið fram í fjölmiðlum hjá fjölmörgum hagsmunaaðilum hvaða tjón þeir hafi orðið fyrir vegna verkfallsaðgerða. Megi þar nefna að verkfall lögfræðinga hjá sýslumannsembættum hafi stöðvað þinglýsingar skjala og útgáfu leyfa af ýmsu tagi. Verkfall dýralækna hafi komið niður á matvælaframleiðendum og velferð dýra. Að því er varðar síðasta skilyrðið um nauðsyn og meðalhóf væri til þess að líta að verkfallsaðgerðir hefðu haft veruleg neikvæð áhrif á almannahagsmuni og sett verkefni ríkisins í uppnám. Hættuástand, sem fæli í sér að lífi, heilsu eða öryggi manna væri stefnt í hættu, gæti fljótlega skapast innan heilbrigðiskerfisins, svo sem minnisblöð landlæknis gerðu grein fyrir. Þáttur í því að meðalhófs væri gætt væri að lagasetningin gengi ekki lengra en nauðsyn krefði. Þar sem aðildarfélögin hefðu kosið að leggja fram sameiginlegar kröfur sem þau hefðu fylgt eftir með sameiginlegum aðgerðum þætti hins vegar rétt að leggja til bann við verkföllum allra þeirra aðildarfélaga Bandalags háskólamanna sem væru í samfloti í aðgerðum, auk Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga. Þótt bannið tæki gildi þegar í stað yrði ekki gripið inn í frelsi til að gera samninga fyrr en að ákveðnum tíma liðnum. Væri aðilum þannig gefinn frestur til að ná samningum. Þætti sú leið ganga skemmra heldur en ef gerðardómur tæki þegar til starfa. Þá væri lagt til bann við verkföllum í tiltekinn tíma, en ef ekki næðust samningar fyrir tiltekið tímamark tæki hlutlaus og sjálfstæður gerðardómur til starfa. Væri því reynt að fara eins sanngjarna og réttláta leið til að leysa úr deilunni og mögulegt væri. Í athugasemdum með frumvarpinu er vikið að samráði aðildarfélaga stefnanda, sem hefðu haft með sér samflot við samningsgerðina. Félögin hefðu lagt fram sameiginlegar kröfur, skipað sameiginlega viðræðunefnd og samþykkt að fylgja þeim eftir með sameiginlegum aðgerðum.

Með vísan til dóms Hæstaréttar í máli nr. 167/2002, dóma mannréttindadómstóls Evrópu og alþjóðasamninga um félagsleg réttindi verður slegið föstu, að verkfallsréttur aðildarfélaga stefnanda njóti verndar samkvæmt stjórnarskrá og mannréttinasáttmála Evrópu. Sá verkfallsréttur sætir takmörkunum. Sú takmörkun þarf í fyrsta lagi að byggjast á lögum, í annan stað þarf lagasetningin að vera í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra og í þriðja lagi verður hún að vera nauðsynleg og í meðalhófi til að þeirra hagsmuna eða réttinda sé gætt.

Ágreiningslaust er að lög nr. 31/2015 voru sett með stjórnskipulega réttum hætti frá Alþingi, sbr. 2. gr. stjórnarskrár. Það er á valdsviði löggjafans að velja á milli kosta þegar ákvörðun er tekin um löggjafarmálefni og hefur hann nokkuð svigrúm við mat á þeim hagsmunum sem til grundvallar liggja. Það er síðan á valdi dómstóla að leysa úr því hvort lög samrýmast grundvallarreglum stjórnarskrár. Við setningu laga nr. 31/2015 hefur löggjafinn metið það svo að grípa þyrfti inn í verkföll aðildarfélaga stefnanda á grundvalli brýnna almannahagsmuna. Kemur þetta skýrt fram í lögskýringargögnum sem fylgdu frumvarpi sem varð að lögum nr. 31/2015. Í því efni hafði löggjafinn við að syðjast gögn sem fyrir lágu við lagasetninguna, svo sem minnisblöð landlæknis um ástand á heilbrigðisstofnunum landsins. Verður að ganga út frá að landlæknir hafi þá tekið tillit til svonefndra undanþáguheimilda samkvæmt lögum nr. 94/1986. Þá var við að styðjast yfirlýsingu peningastefnunar Seðlabanka Íslands frá 10. júní 2015 þar sem fram kom það mat að verkfallsaðgerðir væru farnar að ógna efnahagslegum stöðugleika. Eins var litið til yfirlýsinga hagsmunaaðila í fjölmiðlum um efnahagsleg áhrif verkfalla. Höfðu verkfallsaðgerðir staðið í 68 daga er lögin voru sett og engin lausn á kjaradeilunni í sjónmáli. Með vísan til þess sem hér að framan greinir þykja ekki efni til að hnekkja því mati löggjafans að ríkir almannahagsmunir og nauðsyn hafi leitt til þess að tímabundið hafi þurft að banna þau verkföll sem voru í gangi eða voru yfirvofandi.

Aðildarfélög stefnanda höfðu með sér samráð við samningsgerð. Voru þau í samfloti og höfðu lagt fram sameiginlegar kröfur, skipað sameiginlega viðræðunefnd og samþykkt að fylgja þeim eftir með sameiginlegum aðgerðum. Er fram komið að stefnandi var leiðandi er kom að skipulagningu þessara sameiginleg aðgerða. Með því að úr kjaramálum þessara aðildarfélaga yrði leyst, að tilteknum tíma liðnum og á sama hátt með ákvörðun gerðardóms, ef ekki semdist með aðilum áður, var gætt jafnræðis og meðalhófs gagnvart félögunum. Með vísan til þess verður ekki hróflað við því mati löggjafans að almannahagsmunir og meðalhóf hafi krafist þess að þeim félögum sem ekki voru í verkfalli yrði einnig bannað að fara í verkfall. Gekk það ekki gegn félagafrelsisákvæði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrár.

Í lögum nr. 31/2015 var gerðardómi falið endanlegt ákvörðunarvald um ýmis mikilvæg kjaraatriði sem deilur aðila höfðu staðið um. Stefnandi telur að framsetning laganna sé ómálefnaleg. Gerðardómurinn sé ekki í reynd gerðardómur heldur stjórnáráðunefnd. Þá hafi lagasetningin verið of yfirgripsmikil og inngríp í samningsfrelsi aðildarfélaga mun víðtækara en unnt sé að réttlæta. Ekki verði séð að nauðsyn hafi borið að hafa samningshöft óákveðin. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 167/2002 var dæmt um lagaákvæði sem fól gerðardómi endanlegt ákvörðunarvald um mikilvæg kjaraatriði. Var það niðurstaða dómsins að ekki væru komin fram nægjanlega veigamikil rök til að líta svo á að löggjafinn hafi með lagasetningunni gengið lengra í þá átt að skerða frelsi deiluaðila til að ná kjarasamningum en nauðsynlegt var til að ná fram yfirlýstum markmiðum sínum til að tryggja almannaheill. Ákvæði það sem deilt er um í því máli sem hér er til meðferðar er efnislega sambærilegt ákvæðinu í máli nr. 167/2002. Er helsta frávikið, sem til álita kemur, að við ákvörðun launa félagsmanna skuli, eftir atvikum, hafa hliðsjón af kjarasamningum sem undirritaðir hafi verið frá 1. maí 2015. Telur stefnandi að með þessu sé verið að girða fyrir að unnt sé að líta til kjarasamninga sambærilegra stétta, svo sem lækna, sem fengu mikla launahækkun í síðustu samningum. Til þess er að líta að ákvæði þetta er ekki bindandi fyrir gerðardóminn, enda segir í ákvæðinu að

hafa skuli eftir atvikum hliðsjón af kjarasamningum eftir þetta tímamark. Einnig skuli hafa hliðsjón af almennri þróun kjaramála á Íslandi. Með hliðsjón af þessu og því að dómstólar hafa áður talið efnislega sambærilegt gerðardómsákvæði ekki ganga lengra en nauðsynlegt var í þá átt að skerða frelsi deiluaðila til að ná kjarasamningum, verður ekki við þessu mati hróflað.

Með vísan til alls ofanritaðs verður ekki fallist á með stefnanda að aðildarfélögum stefnanda sé vegna ákvæða stjórnarskrár heimilt, þrátt fyrir ákvæði laga nr. 31/2015, að efna til verkfalls. Þá verður talið að ákvörðun gerðardóms ráði kjörum hinna tilgreindu aðildarfélaga stefnanda á gildistíma ákvörðunar gerðardómsins eða þar til samningar nást um kjör.

Rétt þykir að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu.

Af hálfu stefnanda flutti málið Ástráður Haraldsson hæstaréttarlögmaður, en af hálfu stefnda Einar Karl Hallvarðsson hæstaréttarlögmaður.

Mál þetta dæmir Símon Sigvaldason héraðsdómari.

D ó m s o r ð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknað af kröfum stefnanda, Bandalags háskólamanna.

Málskostnaður fellur niður.

Símon Sigvaldason

