

FÉLAGSDÓMUR

Dómur sunnudaginn 9. febrúar 2025

Mál nr. 1/2025:

Samband íslenskra sveitarfélaga

(Óskar Sigurðsson lögmaður)

gegn

Kennarasambandi Íslands

(Gísli G. Hall lögmaður)

Dómur Félagsdóms

Mál þetta var dómtekið 7. febrúar 2025.

Málið dæma Björn L. Bergsson, Ragnheiður Bragadóttir, Halldóra Þorsteinsdóttir, Eva Bryndís Helgadóttir og Karl Ó. Karlsson.

Stefnandi er Samband íslenskra sveitarfélaga, Borgartúni 30 í Reykjavík.

Stefndi er Kennarasamband Íslands, Borgartúni 30 í Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda

- Stefnandi krefst þess að viðurkennt verði með dómi að ótímabundin verkföll stefnda, Kennarasambands Íslands, fyrir hönd Félags leikskólakennara, sem taka til 14 leikskóla (Leikskóli Seltjarnarness, leikskólinn Holt í Reykjanesbæ, leikskólinn Drafnarsteinn í Reykjavík, leikskólinn Ársalir á Sauðárkróki, Leikskóli Snæfellsbæjar, Hulduheimar á Akureyri, Höfðaberg í Mosfellsbæ, Lundaból í Garðabæ, Lyngheimar í Reykjavík, Lyngholt á Reyðarfirði, Óskaland í Hveragerði, Rauðhóll í Reykjavík, Stakkaborg í Reykjavík og Teigasel á Akranesi) og komu til framkvæmda 1. febrúar 2025 kl. 00:01 séu ólögmat.
- Þá krefst stefnandi þess að viðurkennt verði með dómi að tímabundin verkföll stefnda, Kennarasambands Íslands, fyrir hönd Félags grunnskólakennara og Skólastjórafélags Íslands, sem taka til sjö grunnskóla (Árbæjarskóli í Reykjavík, Garðaskóli í Garðabæ, Heiðarskóli í Reykjanesbæ, Egilsstaðaskóli á Egilsstöðum, Engjaskóli í Reykjavík, Grundaskóli á Akranesi og Lindaskóli í Kópavogi) og komu til framkvæmda 1. febrúar 2025 kl. 00:01 séu ólögmat.
- Í öllum tilvikum kveðst stefnandi krefjast málskostnaðar úr hendi stefnda að mati dómsins.

Dómkröfur stefnda

- Endanlegar dómkröfur stefnda eru að dómkröfum stefnanda verði vísað frá dómi að því er varðar boðuð verkföll fyrir hönd Félags leikskólakennara sem taka til

leikskólanna Leikskóla Seltjarnarness, Drafnarsteins í Reykjavík, Ársala á Sauðárkróki og Holts í Reykjanesbæ. Krafist er sýknu af dómkröfum stefnanda að því leyti sem þær fá efnismeðferð. Þá er krafist málskostnaðar að skaðlausu.

Málavextir

- 5 Kjarasamningar milli stefnanda og stefnda og þriggja aðildarfélaga stefnda runnu út 31. maí 2024. Stefndi fer með umboð til gerðar kjarasamnings fyrir félögin sem eru Félag grunnskólakennara, Félag leikskólakennara og Skólastjórafélags Íslands.
- 6 Aðilar munu hafa undirritað samkomulag um viðræðuáætlun 18. apríl 2024 í því skyni að gerður yrði kjarasamningur. Viðræður í samræmi við nefnda áætlun báru ekki árangur þannig að stefnandi vísaði kjaradeilunni til ríkissáttasemjara með bréfi 23. september 2024. Í kjölfarið funduðu aðilar hjá ríkissáttasemjara án árangurs.
- 7 Við svo búið hófust stefndi og hin tilgreindu aðildarfélög stefnda handa við að láta greiða atkvæði um tillögur um vinnustöðvanir þær sem dómkröfur stefnanda lúta að.
- 8 Félag grunnskólakennara og stefndi sendu stefnanda, ríkissáttasemjara og Garðabæ tilkynningu 23. október 2024 um boðun vinnustöðvunar félagsmanna sem starfa í Garðaskóla í Garðabæ. Þess var getið að þeir væru bæði í nefndu félagi og félagar í stefnda. Tiltekið var að vinnustöðvunin væri tímabundin og hæfist 25. nóvember kl. 00:01 og lyki 20. desember og tæki einungis til Garðaskóla. Gerð var grein fyrir atkvæðagreiðslu um verkfallið sem hefði verið samþykkt. Sambærileg tilkynning var send til Reykjanesbæjar vegna tímabundinnar vinnustöðvunar í Heiðarskóla, til Reykjavíkurborgar vegna tímabundinna vinnustöðvana í Árbæjarskóla og Engjaskóla, til Kópavogsbæjar vegna tímabundinnar vinnustöðvunar í Lindaskóla, til Akraneskaupstaðar vegna tímabundinnar vinnustöðvunar í Grundarskóla og til Múlaþings vegna tímabundinnar vinnustöðvunar í Egilsstaðaskóla. Upplýst var við málflutning að Skólastjórafélag Íslands stæði einnig að verkföllum í þessum grunnskólum en skólastjórar þeirra sinni störfum í krafti undanþágu, aðrir félagsmenn í stéttarfélaginu séu á hinn bóginn í verkfalli.
- 9 Félag leikskólakennara og stefndi sendu stefnanda, ríkissáttasemjara og Seltjarnar-
nesbæ tilkynningu 11. október 2024 um boðun vinnustöðvunar félagsmanna sem starfa í Leikskóla Seltjarnarness. Þess var getið að þeir væru bæði í nefndu félagi og félagar í stefnda. Tiltekið var að vinnustöðvunin væri ótímabundin og hæfist 29. október kl. 00:01 og tæki einungis til leikskóla Seltjarnarness. Gerð var grein fyrir atkvæðagreiðslu um verkfallið sem hefði verið samþykkt. Sams konar tilkynning var send vegna leikskólans Ársala á Sauðárkróki til sveitarfélagsins Skagafjarðar. Þá fengu tilkynningu Reykjavíkurborg vegna leikskólans Drafnarsteins og Reykjanesbær vegna leikskólans Holts.
- 10 Sambærileg tilkynning var send 22. nóvember sömu aðilum og Snæfellsbæ vegna boðunar vinnustöðvunar félagsmanna sem starfa í Leikskóla Snæfellsbæjar. Þess var

getið að þeir væru bæði í nefndu félagi og félagar í stefnda. Tiltekið var að vinnustöðvunin væri ótímabundin og hæfist 10. desember kl. 00:01 og tæki einungis til nefnds leikskóla. Gerð var grein fyrir atkvæðagreiðslu um verkfallið sem hefði verið samþykkt. Sams konar tilkynning var send Akureyrarbæ vegna leikskólans Hulduheima, Mosfellsbæ vegna leikskólans Höfðabergs, Garðabæ vegna leikskólans Lundabóls, Reykjavíkurborg vegna leikskólans Lyngheima og önnur tilkynning vegna leikskólans Rauðhóls og sú þriðja vegna leikskólans Stakkaborgar. Fjarðabyggð barst sambærileg tilkynning vegna leikskólans Lyngholts á Reyðarfirði, Hveragerðisbæ vegna leikskólans Óskalands og Akraneskaupstað vegna leikskólans Teigasels.

- 11 Stefnandi höfðaði mál gegn stefnda fyrir Félagsdómi sem þingfest var fyrir dóminum 16. október 2024, þar sem meðal annars var krafist viðurkenningar á því að boðuð verkföll í fjórum leikskólum, sem dómkrafa stefnanda lýtur einnig að nú, leikskóla Seltjarnarness, leikskólans Ársala, leikskólans Drafnarsteins og leikskólans Holts, væru ólögmæt. Krafa stefnanda byggði á því að stefndi hefði ekki sett fram kröfugerð í samræmi við lög nr. 94/1986 og því væru ekki uppfyllt skilyrði til að efna til vinnustöðvana. Stefndi var sýknaður af kröfunni, sbr. dóm Félagsdóms í máli nr. 11/2024 frá 23. október 2024.
- 12 Verkföll hófust 29. október 2024 í fjórum leikskólum, þremur grunnskólum og einum framhaldsskóla. Í grunnskólunum og framhaldsskólanum voru verkföllin boðuð til tiltekins tíma eins og að framan er rakið en í grunnskólunum áttu verkföllin að standa til 22. nóvember 2024 og í framhaldsskólanum til 20. desember sama ár. Samþykkt var að verkföllin yrðu ótímabundin í leikskólunum og stæðu þar til samningar næðust. Þannig hófust ótímabundin verkföll í leikskólunum Holti í Reykjanesbæ, Drafnarsteini í Reykjavík, Ársölum á Sauðárkróki og Leikskóla Seltjarnarness.
- 13 Stefnandi og stefndi ásamt aðildarfélögum samþykktu 29. nóvember 2024 tillögu ríkissáttasemjara sem nefndist *samkomulag um ramma fyrir kjarasamningsgerð*, sem innihélt meðal annars skilmála um frestun verkfallsaðgerða allt til 1. febrúar 2025. Hefðu kjarasamningar ekki náðst fyrir þann dag myndu verkföll skella aftur á, sem varð raunin. Hófust þannig þau verkföll sem stefnandi krefst að verði dæmd ólögmæt.
- 14 Fram kemur í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E -151/2025 frá 31. janúar 2025 að stefnandi þessa máls hafi lagt fram bókun 24. janúar 2025 sem réttargæslustefndi í því máli. Það mál var rekið af hálfu málsóknarfélags barna í Leikskóla Seltjarnarness gegn stefnda. Rakið er í dóminum að bókunin hafi lotið efnislega að því að réttargæslustefndi hefði átt hlut að samkomulagi vegna svonefndrar innanhússtillögu ríkissáttasemjara og að órjúfanlegur hluti þess samkomulags væri að ef kjarasamningar tækjust ekki áður en umsamin friðarskylda félli úr gildi 1. febrúar 2025 myndi réttargæslustefndi ekki láta reyna á lögmæti boðaðra verkfalla á þeim grundvelli að frestunarheimild væri ekki til staðar í lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Við þetta loforð myndi réttargæslustefndi

standa og því ekki gera ágreining um þetta atriði, hvorki fyrir almennum dómstólum né Félagsdómi. Dómur héraðsdóms hefur fullt sönnuargildi í máli þessu, sbr. 4. mgr. 116. gr. laga nr. 91/1991.

Málsástæður og lagarök stefnanda

- 15 Stefnandi kveðst byggja dómkröfur sínar á því að verkföll stefnda séu ólögmæt. Í fyrsta lagi brjóti verkföllin í bága við lög nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, enda felist í ákvæðum laganna að verkfall, og boðun þess, skuli ná til allra starfsmanna stéttarfélags hjá sama vinnuveitanda, sem ekki sé raunin í tilviki stefnda. Í öðru lagi brjóti verkföllin gegn rétti barna til menntunar, fræðslu og velferðar, sbr. einnig jafnræðisreglu stjórnarskrár, þau standi í vegi fyrir því að börnin fái notið þeirra réttinda sem þeim séu tryggð með lögum og að stefndi hafi ekki gætt með forsvaranlegum hætti að meðalhófi við útfærslu verkfallanna.
- 16 Stefnandi telur mál þetta falla undir lögsögu Félagsdóms, sbr. 2. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986, enda snúist ágreiningurinn um lögmæti þegar hafinna vinnustöðvana.
- 17 Stefnandi telur öll verkföll stefnda í þeim leik- og grunnskólum, sem greinir í kröfugerð stefnanda, brjóta í bága við lög nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Vísar stefnandi þar sér í lagi til 15. gr. og 1. mgr. 18. gr. laganna. Þau lög gildi um félagsmenn stefnda og kjarasamninga þeirra við sveitarfélög sem stefnandi hafi umboð frá til kjarasamningsgerðar. Í 1. mgr. 18. gr. laganna segi að boðað verkfall taki til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi hjá þeim vinnuveitendum sem verkfall beinist gegn, annarra en þeirra sem óheimilt sé að leggja niður störf samkvæmt lögnum. Í athugasemdum með frumvarpi því sem hafi orðið að umræddum lögum segi að málsgreinin kveði á um að verkfall taki til allra starfsmanna, „þ.e. að allsherjarverkfall verði í viðkomandi stéttarfélagi“. Þá segi í 2. málslíð 15. gr. laganna að til að samþykkja boðun verkfalls þurfi að minnsta kosti helmingur þeirra félagsmanna, sem starfi hjá þeim sem verkfallið beinist gegn, að hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslunni og meiri hluti þeirra samþykkt hana.
- 18 Stefnandi byggir á því að viðkomandi sveitarfélög teljist vinnuveitendur þeirra félagsmanna stefnda sem hafi lagt niður störf í umræddum verkfallsaðgerðum en ekki hver og einn leik- eða grunnskóli þar sem félagsmaður starfi. Af þeirri ástæðu séu verkfallsaðgerðir, eins og stefndi viðhafi nú, ólögmætar enda taki þær ekki til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi sem starfi hjá sama sveitarfélagi og hafi ekki verið boðaðar með atkvæðagreiðslu þar sem að minnsta kosti helmingur allra starfsmanna hjá sama sveitarfélagi tók þátt. Þetta leiði af hvoru tveggja ákvæðum 18. gr. og 15. gr. laga nr. 94/1986, og fáist einnig ráðið af 23. gr. þeirra. Hvað þetta varðar bendir stefnandi á eftirfarandi málsrök:
- 19 Í fyrsta lagi mæli lög skýrlega fyrir um að rekstur bæði leik- og grunnskóla sé á ábyrgð og kostnað sveitarfélags, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 90/2008 um leikskóla og 1. mgr.

5. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla. Af þessu verði ráðið að leik- og grunnskólar starfi til dæmis ekki sem undirstofnanir sveitarfélaga, á sama hátt og sjálfstæðar ríkisstofnanir, heldur beri að líta á hvern skóla sem starfseiningu og órjúfanlegan hluta sveitarfélags. Þessi skilningur fái einnig stoð í almennum athugasemdum við frumvarp það er hafi orðið að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, þar sem segi að hvert og eitt sveitarfélag sé almennt aðeins eitt stjórnvald. Í dæmaskyni sé þar sérstaklega árétt að að grunnskólar sveitarfélaga séu ekki sérstök stjórnvöld, heldur hluti af viðkomandi sveitarfélagi. Stefnandi telji einsýnt að hið sama gildi um leikskóla.
- 20 Í öðru lagi, og til samræmis við framangreint, bendi stefnandi á að ráðningarvald hjá leik- og grunnskólum sveitarfélaga liggi hjá sveitarfélögunum. Þannig fari ráðning skólastjóra og starfsfólks í leik- og grunnskólum eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga og nánari fyrirmælum í samþykktum um stjórn sveitarfélags eftir því sem við eigi, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga um leikskóla og 1. mgr. 11. gr. laga um grunnskóla. Um þetta vísar stefnandi einnig til 1. mgr. 14. gr. laga nr. 95/2019, um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Æðsta ráðningarvald innan sveitarfélaga sé í höndum sveitarstjórnar en framkvæmdastjóri sveitarfélags (sveitarstjóri eða borgarstjóri) sé hins vegar æðsti yfirmaður starfsliðs þess, sbr. 1. mgr. 55. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 56. gr. laganna segi að sveitarstjórn ráði starfsmenn í æðstu stjórnunarstöður sveitarfélags og veiti þeim lausn frá starfi. Samkvæmt ákvæðinu annist sveitarstjóri hins vegar ráðningu annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda, enda hafi sveitarstjórn ekki ákveðið annað í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins eða með almennum fyrirmælum.
- 21 Samkvæmt þessu sé ráðningarvaldið í leik- og grunnskólum sveitarfélaga ótvírætt í höndum viðkomandi sveitarfélags en ekki einstaka starfseininga á borð við leik- eða grunnskóla. Stefnandi telji engu breyta í þessu sambandi þó að sveitarfélag ákveði að fela stjórnendum leik- eða grunnskóla eða annarra starfseininga, sem hafi skólamál á sinni könnu, að annast ráðningar starfsmanna. Í slíkum tilvikum fari skólastjórnendur með það vald í umboði sveitarstjórna en ekki á sjálfstæðum lagagrundvelli, auk þess sem framkvæmdastjóri sveitarfélags sé í öllum tilvikum æðsti yfirmaður allra starfsmanna í leik- og grunnskólum sveitarfélagsins óháð því hver hafi annast ráðninguna. Að þessu leyti sé til að mynda grundvallarmunur á ráðningarsambandi starfsmanna sveitarfélags, þ.m.t. leik- og grunnskóla, og sveitarfélagsins samanborið við ráðningarsamband ríkisstofnana og starfsmanna þeirra. Þau tilvik sem um ræði í þessu máli séu því eðlisólík þeim sem hafi reynt á í dómum Félagsdóms 6. apríl 2015 í málum nr. 10–14/2015, þar sem talið hafi verið að einstaka ríkisstofnanir teldust vinnuveitendur en ekki íslenska ríkið. Í þeim málum hafi ríkið einnig látið staðbundin verkföll (skæruverkföll) átölulaus sem sé ekki raunin í tilviki stefnanda. Umræddir dómar Félagsdóms hafi því ekkert fordæmisgildi um ágreiningsefni þessa máls.
- 22 Í þriðja lagi áréttar stefnandi að vinnuréttarsamband í lagalegu tilliti sé á milli starfsmanna leik- og grunnskóla annars vegar og viðkomandi sveitarfélags hins vegar.

Vinnuréttarsambandið sé aftur á móti ekki á milli starfsmanns og viðkomandi skóla. Hér sé meðal annars vísað til þess að sveitarfélög séu launagreiðendur félagsmanna stefnda og vinnuveitandaábyrgð hvíli jafnframt á sveitarfélögum en ekki einstökum starfseiningum á borð við leik- og grunnskóla. Félagsmenn innan stefnda sem starfi á leik- og grunnskólum geri ráðningarsamning um starf sitt við hvert og eitt sveitarfélag. Því sé ekki um að ræða að hver skóli fyrir sig geri ráðningarsamning við hvern og einn kennara, jafnvel þótt viðkomandi kennari sé vitaskuld ráðinn til starfa við tiltekinn skóla. Þar að auki megi nefna að sveitarfélög standi straum af kostnaði við váttryggingar í störfum félagsmanna stefnda, svo sem ábyrgðartryggingar og slysa-tryggingar launþega.

- 23 Að framangreindu virtu telur stefnandi hafið yfir allan vafa að sveitarfélög teljist vinnuveitendur starfsmanna leik- og grunnskóla í lagalegum skilningi. Af því leiði einnig að einstaka leik- eða grunnskólar innan sveitarfélags geti ekki talist vinnuveitendur í skilningi 1. mgr. 18. gr. laga nr. 94/1986. Með orðalagi 1. mgr. 18. gr. laganna hafi löggjafinn tekið skýra afstöðu til þess hvernig verkfallsaðgerðum opinberra starfsmanna skuli háttað. Lagaákvæðið geri þannig lágmarkskröfur til þess hvernig verkföll skuli útfærð sem óheimilt sé að víkja frá, sbr. áskilnað 14. gr. laganna þar sem fram komi að heimild til verkfalla skuli háð þeim skilyrðum og takmörkunum sem sett séu í lögnum. Hið sama leiði af orðalagi 15. gr. og 23. gr. laganna, þ.e. annars vegar um boðun verkfalla og hins vegar um ákvörðun um samninga um kjör starfsmanna. Verkfallsaðgerðir opinberra starfsmanna hjá sveitarfélögum skuli því ná til allra þeirra félagsmanna í viðkomandi stéttarfélagi sem starfi hjá viðkomandi sveitarfélagi, sem sé vinnuveitandinn, og komi til með að þiggja laun í samræmi við þá kjarasamninga sem standi til að gera. Hvoru tveggja almennur skilningur sem og lagalegt inntak vinnuveitandahugtaksins leiði til sömu niðurstöðu. Stefndi hafi engu að síður útfært verkföll sín með þeim hætti að aðeins starfsmenn sem sinni störfum á tilteknum leik- og grunnskólum innan sveitarfélags hafi lagt niður störf, sem og tekið þátt í boðun umræddra verkfallsaðgerða, en ekki aðrir félagsmenn stefnda sem sannarlega starfi einnig hjá sama sveitarfélagi þrátt fyrir að markmið verkfallsins beinist í raun að öllum aðilum innan sambands stefnanda og tilgangur þess sé að knýja fram kjarabætur hjá öllum félagsmönnum stéttarfélags sem starfi hjá viðkomandi sveitarfélagi. Stefndi hafi með þessum hætti hagað verkföllunum í ósamræmi við framangreind sjónarmið og ákvæði laga nr. 94/1986. Sé til þess einnig að líta að hinu opinbera sé ekki veittur verkbannsréttur, ólíkt því sem við eigi um atvinnurekendur samkvæmt lögum nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur.
- 24 Það sé mat stefnanda að aðferðir stefnda, sem felist í verkfalli sem nái ekki til allra félagsmanna hjá sama sveitarfélagi, séu því ólögmætar. Með vísan til framangreinds verði því þá þegar að fallast á kröfur stefnanda um að viðurkennt verði að tilgreind verkföll stefnda fyrir hönd aðildarfélaga sinna á þeim leik- og grunnskólum sem vísað sé til í kröfugerð séu ólögmæt.

- 25 Stefnandi kveðst byggja á því að verkföll stefnda í þeim leik- og grunnskólum sem tilgreindir séu í kröfugerð stefnanda feli í sér mismunun sem skerði grundvallarrétt barna til menntunar, fræðslu og velferðar með ólögmætum hætti. Verkfallsaðgerðirnar standi jafnframt í vegi fyrir því að börnin fái notið þeirra réttinda sem þeim beri samkvæmt lögum.
- 26 Samkvæmt 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skuli öllum tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Þá skuli börnum tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefjist, sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Til viðbótar ótvíræðum rétti barna til menntunar skuli sá réttur lúta jafnræðisreglu, þ.e. að börn hafi jöfn tækifæri til menntunar. Um þetta gildi jafnræðisregla 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Enn fremur gildi sú meginregla barnaréttar að það sem barni sé fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar séu ákvarðanir um málefni þess, sbr. til hliðsjónar 2. mgr. 1. gr. barnalaga nr. 76/2003.
- 27 Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem lögfestur hafi verið með lögum nr. 19/2013, segi að hverju barni skuli innan lögsögu sinnar tryggð þau réttindi sem kveðið sé á um í samningnum án mismununar af nokkru tagi eða annarra aðstæðna, sbr. 1. mgr. 2. gr. samningsins. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 19/2013 segi til að mynda um ákvæðið að þrátt fyrir orðalagið „án mismununar af nokkru tagi“ þýði það ekki að öll börn skuli fá sömu eða eins meðferð í öllum tilvikum heldur að þau skuli fá sams konar meðferð við sambærileg skilyrði eða aðstæður. Þá segi í 1. mgr. 3. gr. samningsins að það sem barni sé fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir geri ráðstafanir sem varði börn. Jafnframt sé í 1. mgr. 28. gr. samningsins kveðið á um að aðildarríki viðurkenni rétt barns til menntunar og skuli þau með nánar tilteknum hætti tryggja þann rétt svo allir njóti sömu tækifæra.
- 28 Framangreindar meginreglur gildi um menntun barna hvoru tveggja í leik- og grunnskólum. Stefnandi tekur þó fram að sjónarmið að þessu leyti kunni að horfa með ólíkum hætti við annars vegar grunnskólum og hins vegar leikskólum enda gildi lögbundin skólaskylda í grunnskólum. Í öllu falli leiði þó framangreint til þeirrar niðurstöðu að útfærslur stefnda á verkföllum á hvoru skólastiginu fyrir sig séu ólögmætar. Sé þetta meðal annars ástæða þess að kröfugerð stefnanda taki annars vegar til ótímabundinna verkfalla stefnda í leikskólum og hins vegar tímabundinna verkfalla stefnda í grunnskólum.
- 29 Stefnandi kveðst byggja á því að sú mismunun sem felist í verkfallsaðgerðum stefnda komi hvað skýrast fram í tilviki grunnskóla. Ólíkt því sem eigi við um leikskóla sé skólaskylda lögbundin í grunnskólum, sbr. 3. gr. laga nr. 91/2008. Til viðbótar jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár séu í þessu sambandi lögfestar sérstakar jafnræðisreglur í lögum nr. 91/2008 um grunnskóla, sbr. markmiðsákvæði 1. mgr. 2. gr. laganna sem og 3. og 4. mgr. 24. gr. þeirra.

- 30 Yfirstandandi verkföll stefnda feli í sér að verkfallsaðgerðir nái aðeins til lítils hluta grunnskóla af heildarfjölda slíkra skóla í landinu. Bein áhrif aðgerðanna nái því aðeins til þeirra barna sem stundi nám við þessa tilteknu skóla. Það sé því ljóst að afar lítill hluti barna á grunnskólaaldri hafi nú ekki aðgang að lögbundinni grunnskólamenntun til jafns við jafnaldra sína á meðan á verkfalli standur. Fyrirnefndum hópi barna sé þannig mismunað um aðgengi að stjórnarskrárvörðum rétti sínum til menntunar. Umrædd börn séu svipt aðgengi að menntun á meðan á verkfalli standi, líkt og um allsherjarverkfall væri að ræða, enda geti börnin ekki sótt menntun í aðra grunnskóla. Á sama tíma njóti jafnaldrar þeirra í öðrum skólum óskerts aðgengis að menntun. Í ljósi aldurs eigi grunnskólabörn almennt erfitt um vik að sinna lögbundnu námi sínu utan skóla.
- 31 Það fari því gegn meðalhófs- og jafnræðisreglum að stefndi beiti verkföllum aðeins gegn örfáum grunnskólum enda valdi verkfallsaðgerðir stefnda tjóni á námsárangri hjá nemendum í þeim skólum og skapi ójafna stöðu nemenda. Aðgerðir stefnda feli þannig í sér mismunun með skerðingu á þessari mikilvægu og lögbundnu grunnþjónustu. Með hliðsjón af því sem að framan sé rakið byggir stefnandi á því að svigrúm stefnda til þess að beita verkfallsrétti sínum sæti mikilvægum takmörkunum þannig að verkföll skerði ekki réttindi afmarkaðs hluta viðkvæmra samfélagshópa, sem njóti sérstakrar verndar á grundvelli stjórnarskrár, almennra laga og alþjóðasamninga. Engar málefnalegar ástæður séu komnar fram sem geti réttlætt slíkar skerðingar í þeim tilvikum sem hér ræði um.
- 32 Telur stefnandi ekki lagaheimild standa til verkfallsaðgerða stefnda, þ.e. staðbundinna vinnustöðvana. Væri slík heimild til staðar, sem stefnandi hafni alfarið, væri að mati stefnanda ljóst að slíkar útfærslur verkfalla í skólum landsins gengju gegn lögvernduðum rétti barna til menntunar, sér í lagi grunnskólamenntunar. Svigrúm stefnda til útfærslu á verkfallsrétti sínum gæti í slíku lagaumhverfi því ekki verið takmarkalaust enda myndi verkfallsrétturinn þá grafa undan lögákveðnum réttindum og skyldum barna. Líta verði til þess að umræddar verkfallsaðgerðir stefnda hafi mjög neikvæð áhrif á almannahagsmuni enda leiði þær til langvarandi og kerfisbundins tjóns á námi og byggir stefnandi á því að stefnda sé í lófa lagið að nýta önnur úrræði til þess að verja hagsmuni sína.
- 33 Verði því að fallast á kröfu stefnanda um að viðurkennt verði að yfirstandandi verkföll stefnda í grunnskólum séu ólögmæt.
- 34 Stefnandi kveðst byggja á því að framangreind sjónarmið gildi þó einnig um leikskóla. Megi þar nefna að í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 90/2008 um leikskóla sé kveðið á um að leikskólinn sé fyrsta skólastigið í skólakerfinu og sé fyrir börn undir skólaskyldualdri. Segi enn fremur að leikskóli annist að ósk foreldra uppeldi, umönnun og menntun barna á leikskólaaldri í samræmi við lögin. Í 13. gr. sömu laga sé kveðið á um að ráðherra setji leikskólum aðalnámskrá og segi jafnframt í 14. gr. þeirra að skólanámskrá skuli gefin út í hverjum leikskóla. Í 1. mgr. 4. gr. laganna komi fram að

sveitarfélög beri ábyrgð á starfsemi leikskóla, hafi forystu um að tryggja börnum leikskóladvöl og beri ábyrgð á heildarskipan skólahalds í leikskólum sveitarfélags, þróun einstakra leikskóla, húsnæði og búnaði leikskóla, sérúrræðum leikskóla, skólaþjónustu, mati og eftirliti, öflun og miðlun upplýsinga og á framkvæmd leikskólastarfs í sveitarfélagi. Þá komi fram í 1. mgr. 2. gr. laganna að í leikskólum skuli börnum veitt umönnun og menntun, þeim búið hollt og hvetjandi uppeldisumhverfi og örugg náms- og leikskilyrði. Stuðla skuli að því að nám fari fram í leik og skapandi starfi þar sem börn njóti fjölbreyttra uppeldiskosta. Loks sé kveðið á um í 21. gr. laganna að á vegum sveitarfélaga skuli rekin skólaþjónusta fyrir leikskóla og að auk þess ákveði sveitarfélög fyrirkomulag skólaþjónustu en að þau skuli stuðla að því að hún geti farið fram innan leikskóla. Það liggi því ljóst fyrir að löggjafinn hafi ákveðið að leikskólar séu fyrsta stig skólakerfisins og þar með ákveðið að leikskólar séu menntastofnanir. Sé því gert ráð fyrir því í íslenskum lögum að börn geti sótt menntun, umönnun og aðra skylda þjónustu í leikskóla og að slíkt sé þáttur í velferð þeirra.

- 35 Stefndi kveðst byggja á því að með ótímabundnum verkfallsaðgerðum stefnda í leikskólum sé verið að mismuna þeim börnum sem eigi rétt á þjónustu í þeim skólum sem verkfall stefnda beinist gegn. Ljóst sé að um sé að ræða afar umfangsmikla mismunun við skerðingu á þjónustunni, mismunun á réttinum til þjónustunnar og mismunun eftir aldri og búsetu sem beinist aðeins gegn afar litlum hluta leikskóla-barna. Einsýnt sé að aðgerðir stefnda fari í bága við meginreglur um meðalhóf og geti þær ekki talist stefna að lögmætu markmiði. Með ótímabundnum verkföllum í örfáum leikskólum hafi stefndi í engu tryggt hvernig gætt sé að meðalhófi gagnvart þeim börnum sem þar hljóti þjónustu. Eigi þetta sér í lagi við um þau ótímabundnu verkföll sem nú hafi skolið á að nýju í sömu leikskólum og sætt hafi verkfallsaðgerðum frá 29. október 2024.
- 36 Loks verði ekki séð að með því að binda verkfallsaðgerðir sínar aðeins við fyrst fjóra leikskóla og nú tíu til viðbótar gæti stefndi viðhlítandi jafnvægis á milli andstæðra hagsmuna sinna félagsmanna og þeirra barna í þeim leikskólum sem um ræði. Stefndi sé stéttarfélag sem hljóti lágmarksskaða af umræddum aðgerðum og á meðan fari umrædd börn á mis við sín grundvallarréttindi. Því verði með engu séð að stefndi hafi afmarkað verkfallið við tiltekna leikskóla á grundvelli sjónarmiða um meðalhóf, heldur hafi þvert á móti brotið gegn slíkum meginreglum. Ef um allsherjarverkfall væri að ræða myndu öll börn á sama aldri fara á mis við réttindi sín, en ekki bara örfá. Væri með allsherjarverkfalli því gætt jafnræðis á milli barna á sama aldri. Til samanburðar hafi verkfallsaðgerðir stefnda verið tímabundnar bæði í tónlistarskólum, þar sem ekki sé um lögskylda starfsemi að ræða, og í framhaldsskólum, þrátt fyrir að þar sé ekki um skólaskyldu að ræða.
- 37 Að framangreindu virtu verður því að mati stefnanda að fallast á kröfur stefnanda um að viðurkennt verði að verkföll stefnda í tilgreindum leikskólum séu ólögmæt.

- 38 Stefnandi kveðst byggja á því að einnig beri að líta til 14. gr. laga nr. 94/1986 þar sem kveðið sé á um að stéttarfélagi, sem sé samningsaðili samkvæmt lögnum, sé heimilt að gera verkfall í þeim tilgangi að stuðla að framgangi krafna sinna í deilu um kjarasamning með þeim skilyrðum og takmörkunum sem sett séu í lögnum. Ekki verði séð að verkfallsaðgerðir stefnda rúmist innan framangreinds ákvæðis enda komi þær aðeins niður á afmörkuðum hópi barna sem stundi nám í þeim leik- og grunnskólum sem útvaldir séu. Ljóst sé því að afar takmörkuðum framgangi krafna stefnda verði náð með slíkum aðgerðum enda sé tilgangur verkfalls opinberra starfsmanna að fylgja eftir kröfum í deilu um kjarasamning og til þess að knýja aðila til samningsgerðar.
- 39 Eins og fyrr greini hafi staðbundnar vinnustöðvanir ekki verið heimilaðar í lögum og hafi stefnandi ekki látið slíkar aðgerðir átölulausar. Þar sem verkfallsrétturinn sé neyðarúrræði, sem hafi í för með sér umfangsmikið inngrip í hagsmuni samfélagsins, verði að standa með réttum hætti að framkvæmd verkfalla og innan þeirra marka sem verkfallsréttinum séu sett að lögum. Lögbundnu skólastarfi sem og meginreglum barnaréttar um að það sem barni sé fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar séu ákvarðanir um málefni barna sé ætlað að tryggja menntun og farsæld barna. Túlka beri öll vafatilvik við lögskýringu í samræmi við þessi grundvallarsjónarmið. Enn fremur virðist ekki hafa farið fram hagsmunamat hjá stefnda í samræmi við þessar meginreglur þegar ákvörðun hafi verið tekin um að skerða fyrrnefnd réttindi barna með þeirri mismunun sem að framan sé lýst. Með hliðsjón af því sem hér að ofan sé rakið telji stefnandi að tryggja verði að minnsta kosti lágmarksþjónustu í öllum leik- og grunnskólum landsins. Verkfallsaðgerðir stefnda raski grundvallarréttindum barna til náms á Íslandi og því beri að dæma þær ólögmatar.
- 40 Telur stefnandi að af öllu ofangreindu leiði að fallast verði á kröfur sínar í málinu.
- 41 Stefnandi mótmælir kröfu stefnda um að vísa beri frá dómi þeim hluta dómkrafna hans er líta að Leikskóla Seltjarnarness, Drafnarsteini í Reykjavík, Ársölum á Sauðárkróki og Holti í Reykjanesbæ. Byggir stefnandi á því að upphafleg verkföll er tóku til þessara leikskóla hafi liðið undir lok þegar samkomulag hafi verið gert á grundvelli tillögu ríkissáttasemjara 29. nóvember 2024. Að loknu umsömdu tímabili friðarskyldu hafi tekið við ný verkföll og því sé um ný atvik að ræða sem nú séu borin undir Félagsdóm. Að auki hafi skapast nýjar aðstæður eftir að boðað var til verkfalla í fleiri leik- og grunnskólum en áður.

Málsástæður og lagarök stefnda

- 42 Stefndi hefur annars vegar uppi kröfur um að málinu verði vísað frá að hluta, þ.e. vegna verkfallanna fjögurra í Leikskóla Seltjarnarness, Drafnarsteini í Reykjavík, Ársölum á Sauðárkróki og Holti í Reykjanesbæ. Hins vegar er krafist sýknu af kröfum stefnanda er varða aðrar vinnustöðvanir í hinum tilgreindu leik- og grunnskólum.

Frávísun máls að hluta

- 43 Stefndi byggir frávísunarkröfu sína á því að með dómi Félagsdóms 23. október 2024 í máli nr. 11/2024 hafi stefndi þegar verið sýknaður af þeirri kröfu stefnanda að viðurkennt yrði að verkföll, sem þar hafi nánar verið tilgreind, væru ólögmat. Sá dómur sé endanlegur og bindandi um það sakarefni, samkvæmt meginreglum réttarfars, 1. mgr. 67. gr. og 69. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur og 1. og 2. mgr. 116. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
- 44 Ekkert hafi verið því til fyrirstöðu að stefnandi héldi í þessu fyrra máli á hendur stefnda fram þeim málsástæðum sem hann hafi nú uppi í þessu máli. Málsókn stefnanda nú sé ekki byggð á nýjum gögnum eða upplýsingum. Því standi skilyrði ekki til þess að stefnandi höfði mál þetta með þeim hætti sem hann geri og beri að vísa viðkomandi hluta kröfunnar frá dómi af þessari ástæðu.

Sýknukrafa

- 45 Stefndi mótmælir málsástæðum og lagarökum stefnanda í heild sinni og telur að það beri að sýkna hann af framkominni dómkröfu, að því leyti sem hún fái efnismeðferð.
- 46 Stefndi vísar til 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944 með síðari breytingum, og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Stefndi sé stéttarfélag kennara og njóti sem slíkur félagafrelsis samkvæmt þessum ákvæðum. Í rétti til að stofna stéttarfélög felist meðal annars réttur til að gera kjarasamninga fyrir hönd félagsmanna sinna og að beita þvingunaraðgerðum eins og verkfalli í því skyni, sbr. meðal annars dóm Hæstaréttar í máli nr. 167/2002. Sá dómur hafi fordæmisgildi og sé í samræmi við dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu.
- 47 Stéttarfélögum hafi verið játað mikið svigrúm til að skipuleggja og útfæra verkfallsaðgerðir sínar án íhlutunar opinbers valds, enda sé almennum leikreglum fylgt. Svonefnd hlutaverkföll, þ.e. verkföll þar sem hluti félagsmanna leggi niður störf á tilgreindum vinnustöðum, tímabundið eða ótímabundið, hafi verið álitin heimil. Hafa beri hugfast að þegar kjarasamningar séu lausir séu starfsmenn í þeirri stöðu að ekki hafi samist um kaup og kjör þeirra og lögmælt friðarskylda ekki lengur fyrir hendi. Að meginreglu verði enginn þvingaður til starfa án samnings. Af þessum ástæðum sé verkfallsrétturinn mikilvægur, nátengdur samningsréttinum sjálfum og atvinnufrelsi.
- 48 Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans skuli félagafrelsi, þ.m.t. réttur stéttarfélaga til að fara í verkföll, eigi háð öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæli fyrir um og nauðsyn beri til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. Samkvæmt almennum lögskýringarsjónarmiðum þurfi hvers kyns takmarkanir í lögum að vera skýrar og beri að skýra þröngri lögskýringu, enda uppfylli þær önnur skilyrði.

- 49 Stefndi leggi áherslu á að kjarasamningar félagsins séu lausir og hafi verið um mjög langan tíma. Allan tímann hafi legið fyrir hver áhersla félagsins sé við gerð nýs kjarasamnings, þ.e. að komið væri að því að efna samningsloforð um jöfnun launa á milli markaða. Framhjá því verði ekki horft að stefnandi hafi ekki hirt um skyldur sínar í þeim efnum svo árum skipti eins og ætlast hafi mátt til af honum og sé nánar vísað til málavaxtalýsingar í dómi Félagsdóms í máli F-11/2024. Stefndi hafi því haft brýnt tilefni til að fara í verkfall til að knýja fram efndir.
- 50 Um kjarasamningsgerð milli stefnda og stefnanda fari samkvæmt lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Um verkföll gildi ákvæði III. kafla laganna. Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. sé stéttarfélagi, sem sé samningsaðili samkvæmt lögnum, heimilt að gera verkfall í þeim tilgangi að stuðla að framgangi krafna sinna í deilu um kjarasamning með þeim skilyrðum og takmörkunum sem sett séu í lögnum. Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. taki boðað verkfall til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi hjá þeim vinnuveitendum sem verkfall beinist gegn.
- 51 Stefndi kveðst mótmæla þeirri lagatúlkun sem stefnandi byggir mál sitt á, en hafi ekki haldið fram áður, þ.e. að ekki sé heimilt samkvæmt 18. gr. laga nr. 94/1986 að takmarka verkfall við einstaka vinnustaði. Enga slíka takmörkun sé að finna í lögum. Sé vísað í þessu sambandi til dóms Félagsdóms í máli nr. F-11/2015 og fleiri mála af sama toga þar sem vísað hafi verið til venju, en í forsendum dómsins segi meðal annars:

Hér kemur þá til skoðunar hvort bæði þeir sem leggja niður vinnu og eins þeir félagsmenn stéttarfélagsins sem ekki leggja niður vinnu eigi að greiða atkvæði um verkfallsboðun. Í því sambandi verður að hafa í huga að við setningu framangreindra laga [þ.e. nr. 94/1986] tíðkaðist ekki að verkföll væru tímabundin og/eða bundin við tiltekinn vinnustað. Þannig náðu þau undantekningalaust til allra félagsmanna. Framkvæmdin hefur breyst á undanförunum árum en æ algengara er orðið að stéttarfélög boði til vinnustöðvanna sem takmarkist við tiltekna vinnustaði og markist af tímabundnum lotum. Hefur þessi framkvæmd á verkfallsrétti stéttarféлага verið látin óátalin og hefur stefnandi í þessu máli til að mynda ekki mótmælt vinnustöðvunum stefnda á þeim forsendum að stefndi hafi ekki þennan rétt.

Í ljósi þess að lög nr. 94/1986 setja ekki stéttarfélögum skorður að þessu leyti er það álit réttarins að þeim sé heimilt að boða til staðbundinna vinnustöðvanna.

...

Þá kemur skilningur löggjafans á framangreindu jafnframt fram í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, sem lagt var fyrir á 120. löggjafarþingi 1995–1996. Þar er vikið að fyrirkomulagi atkvæðagreiðslna um verkfallsboðun í lögum nr. 94/1986 og tekið þannig til orða að samkvæmt gildandi lögum sé það skilyrði

vinnustöðvunar meðal opinberra starfsmanna [að] að minnsta kosti helmingur félagsmanna sem eiga í hlut hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslu og meiri hluti þeirra samþykkt vinnustöðvun. Er jafnframt rakið að með nýjum ákvæðum laganna um stéttarfélög og vinnudeilur sé ætlunin að heimila að ákvörðun um vinnustöðvun, sem eingöngu er ætlað að taka til hluta félagsmanna eða eins fyrirtækis, verði tekin með atkvæðagreiðslu hlutaðeigandi félagsmanna. Þá er það sérstaklega áréttað að með því séu „aðstæður orðnar fullkomlega sambærilegar við það sem gerist meðal opinberra starfsmanna.“

- 52 Framangreindu til fyllingar kveðst stefndi vísa til 15. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur, sbr. 3. gr. breytingarlaga nr. 75/1996. Þetta eigi síðan enn frekari stuðning í ákvæði 2. mgr. 14. gr. laga nr. 94/1986, sbr. lög nr. 67/2000 og greinargerð með þeim lögum, en þar sé útskýrt að tilgangurinn með hinni nýju málsgrein sé að ná fram samræmi við lög nr. 80/1938, enda standi engin rök til annars.
- 53 Stefndi vísar sérstaklega til þess að þegar lög nr. 94/1986 hafi verið sett, þar sem kveðið sé á um verkfallsrétt opinberra starfsmanna, hafi engin ráðagerð verið um að sá verkfallsréttur væri annars eðlis en verkfallsréttur stéttarfélaga á almennum vinnu-markaði. Hafi ætlun löggjafans verið að takmarka verkfallsrétt opinberra starfsmanna hvað varði staðbundin verkföll eða annars konar verkföll að hluta, og ráðskast þannig sérstaklega með hvernig stéttarfélög opinberra starfsmanna skipuleggi og útfæri verkföll sín, hefði það þurft að koma mjög skýrt fram í lögnum sjálfum. Stefndi haldi því enn fremur til haga að slík takmörkun, jafnvel þótt í lögum væri, fengi ekki staðist framangreint stjórnarskrár- og mannréttindaákvæði. Í því fælist einnig brot gegn jafnræðisreglu, þar sem stéttarfélög opinberra starfsmanna myndu ekki njóta eðlilegs verkfallsréttar til jafns við önnur stéttarfélög. Í þessu sambandi beri að hafa hliðsjón af 19. gr. laganna nr. 94/1986, þar sem sérstaklega sé kveðið á um hvaða starfsmenn mega ekki fara í verkfall, á grundvelli sjónarmiða um almannatheill og öryggi. Einnig vísist til 20. gr. sem feli í sér takmörkun. Löggjafinn hafi þarna metið hvaða hagsmunir vegi almennt þyngra en verkfallsrétturinn.
- 54 Málatilbúnaður stefnanda gangi út á að hvert og eitt sveitarfélag teljist vinnuveitandi en ekki hver og einn leikskóli eða grunnskóli. Stefndi kveðst byggja á því að stjórnarfyirkomulag að þessu leyti skipti ekki máli, en bendir jafnframt á að einstakir grunnskólar og leikskólar séu skilgreindar stofnanir viðkomandi sveitarfélags. Ráðningarvald hvað varðar leikskólakennara hafi verið framselt til leikskólastjóra, sem sé forstöðumaður viðkomandi leikskóla. Leikskólakennarar séu ráðnir til starfa á viðkomandi leikskóla en ekki til sveitarfélagsins í heild. Sem dæmi sé ekki heimilt að flytja starfsmenn milli leikskóla á þeim grundvelli að um breytingu á störfum sé að ræða. Til þess þyrfti nýjan ráðningarsamning. Ákvæði í ráðningarsamningi kennara um þriggja mánaða reynslutíma í starfi gildi í starfi hjá viðkomandi leikskóla/grunnskóla. Ráði kennari sig í beinu framhaldi til annars skóla, jafnvel þótt

innan sama sveitarfélags sé, teljist taka við nýr reynslutími. Á sama hátt beri að auglýsa laus kennarastörf, hvort sem er í leikskóla eða grunnskóla, og ráða hæfasta umsækjandann hverju sinni. Gagnvart leikskólakennurum sé því hver og einn leikskóli vinnuveitandi þótt hann heyri undir stjórnsýslu viðkomandi sveitarfélags eða annars eiganda síns. Allt sem hér hafi verið sagt um leikskóla gildi einnig um grunnskóla. Lögð séu fram sem sýnishorn samþykktir um stjórn fjögurra sveitarfélaga. Vísa stefndi til 74. gr. í samþykktum Reykjavíkurborgar, 60. gr. í samþykktum Seltjarnarnesbæjar, 63. gr. í samþykktum Reykjanesbæjar og 51. gr. í samþykktum Skagafjarðar. Sama fyrirkomulag með samsvarandi ákvæðum sé í samþykktum annarra sveitarfélaga og sé áskilinn réttur til að leggja þau fram, verði þessu mótmælt.

- 55 Stefndi telji að ákvæði sveitarstjórnarlaga, laga um leikskóla og laga um grunnskóla breyti engu í þessu sambandi, þar sem um sé að ræða skilgreindar stofnanir innan hvers og eins sveitarfélags. Aðstaðan sé ekki ósvipuð því sem gengur og gerist hjá ríkinu, þar sem einstakar ríkisstofnanir og fyrirtæki heyri undir ríkið sjálft og séu hluti þess. Þannig sé til dæmis viðurkennt að starfsmenn ríkisstofnana beini launakröfum sínum að íslenska ríkinu fremur en að ríkisstofnunum sem þeir starfa hjá. Sá háttur hafi verið viðurkenndur í framkvæmd og hafi verið mótaður meðal annars af Hæstarétti.
- 56 Loks athugist að Leikskóli Snæfellsbæjar sé eini leikskólinn innan sveitarfélags Snæfellsbæjar og geti málsrök stefnanda hvað varði vinnuveitanda því ekki átt við um verkfall í þeim skóla.

Réttindi barna

- 57 Stefndi mótmæli þeim málalíbúnaði stefnanda að verkfallið geti talist ólöglegt á grundvelli almennra stjórnarskrárákvæða eða sáttmála um réttindi barna. Slík almenn félagsleg réttindi, eins og réttur til menntunar, geti sætt margvíslegum takmörkunum eftir efni og aðstæðum hverju sinni, meðal annars með tilliti til verkfallsréttar stéttarfélaga. Því geti verkfall ekki talist brot gegn stjórnarskrárvörðum réttindum barns.
- 58 Tilgangur verkfalla sé að skapa þrýsting á vinnuveitendur til að gera nýjan kjarasamning í stað þess sem úr gildi sé fallinn. Fylgifiskur verkfalla sé því óumdeilanlega að af þeim hljótist óþægindi og skert þjónusta meðan á stendur, þ.m.t. þjónusta sem teljist til almennra félagslegra réttinda. Verkföll geti þannig bitnað á þeim sem síst skyldi, eins og börnum í þessu tilviki.
- 59 Í þessu sambandi athugist að félagsmenn stefnda, kennarar og skólastjórnendur, séu í vinnuréttarsambandi við viðkomandi skóla en ekki einstaklinga sem njóti opinberrar þjónustu sem í boði sé. Skólarnir sjálfir séu aftur á móti þjónustuveitendur og beri ábyrgð á þjónustunni gagnvart þeim sem hennar njóti. Stefnandi geti ekki stillt málinu upp þannig að stefndi geti ekki farið í verkfall vegna hagsmuna þeirra sem þiggja þjónustu skólafélagna. Með því væri verkfallsréttur stefnda hafður að engu. Af öllum

Þessum ástæðum stoði ekki fyrir stefnanda þessa máls að vísa til almennra réttinda barna.

- 60 Stefndi líti svo á að það geti ekki talist vera ólögmat mismunun þótt verkfall sé takmarkað við tiltekna skóla. Þeir sem stefnandi fari fram fyrir væru ekki betur settir með því að stefndi færi í víðtækari verkföll, en ákvörðunarvald þar um sé í höndum stefnda sem stéttarfélags. Með víðtækari verkföllum yrðu einfaldlega fleiri í þeirri aðstöðu sem stefnandi sjálfur gagnrýni. Afmörkun og útfærsla verkfalls á þann hátt að það taki til félagsmanna í tilteknum skólum feli í sér meðalhóf og teljist ekki brot gegn jafnræðisreglu stjórnarskrár. Ekki stoði fyrir stefnanda að halda fram að hann hefði kosið víðtækari aðgerðir. Markmið verkfallsaðgerða, eins og komið hafi fram, sé að skapa þrýsting, og verkfallsþoli geti ekki kvartað yfir því að þurfa meiri þrýsting.

Niðurstaða

- 61 Mál þetta, sem varðar lögmæti boðaðra vinnustöðvana, á undir Félagsdóm samkvæmt 2. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986.
- 62 Efnislegur ágreiningur aðila lýtur að lögmæti verkfalla sem stefndi hefur boðað í tilteknum skólum og hófust 1. febrúar síðastliðinn. Stefndi reisir kröfur sínar einkum á því að vinnustöðvanirnar samrýmist ekki 18. gr. laga nr. 94/1986 um að ná til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi hjá þeim vinnuveitendum sem verkfall beinist gegn. Að auki er byggt á því að brotið sé gegn stjórnarskrárvörðum rétti barna til jafnræðis til menntunar í grunnskólum og dvalar í leikskólum. Stefndi er ósammála hvoru tveggja, að verkföllin stríði gegn 18. gr. og að brotið sé gegn stjórnarskrárvörðum rétti barna.

Um frávísun að hluta

- 63 Stefndi krefst þess að dómkröfum stefnanda, sem lúta að yfirstandandi verkföllum í Leikskóla Seltjarnarness, Drafnarsteini í Reykjavík, Ársölum á Sauðárkróki og Holti í Reykjanesbæ verði vísað frá dómi. Um þau verkföll hafi verið fjallað í dómi Félagsdóms 23. október 2024 í máli nr. 11/2024. Sá dómur hafi res judicata áhrif þannig að þau verkföll geti ekki komið til frekari skoðunar í máli þessu.
- 64 Fyrir liggur að þau verkföll, sem standa yfir í áðurgreindum fjórum leikskólum, hófust 29. október 2024 en var frestað með samkomulagi aðila 29. nóvember 2024 til 1. febrúar 2025. Þann dag hófust verkföll í þessum leikskólum að nýju ásamt öðrum þeim verkföllum sem dómkröfur stefnanda beinast að. Ekki verður fallist á með stefnanda að líta beri á þessi verkföll í leikskólunum fjórum sem ný verkföll sem hafi hafist 1. febrúar. Samkomulag aðila frá 29. nóvember 2024 er ótvírætt um að verkföllunum hafi verið frestað, sbr. einnig málflutningsyfirlýsingu stefnanda samkvæmt bókun í héraðsdómsmáli E-151/2025 sem rakin er í efnisgrein 14 hér að framan.

- 65 Dómurinn fellst ekki á það sjónarmið stefnda að nefndur dómur Félagsdóms hafi bindandi réttaráhrif í málinu þar sem ekki er um sama sakarefni að ræða. Ágreiningsefni málsins, sem leyst var úr í dómi Félagsdóms 23. október 2024 í máli nr. 11/2024, var af gjörólíkum toga spunnið þótt dómkrafan sem slík væri sú sama. Það að dómkrafan sé sú sama ráði ekki úrslitum við mat á framangreindu heldur ber að líta til efnisatriða málsins og sakarefnis þess. Með fyrrgreindum dómi Félagsdóms var leyst úr kröfugerð sem laut að því að stefnda væri að svo komnu máli óheimilt að boða til verkfalla þar sem kröfugerð í skilningi 14. gr. laga 94/1986 hefði ekki verið sett fram. Þannig hefði skort grundvallarforsendu fyrir því að hefja verkfallsaðgerðir og þá frumforsendu að gagnaðila hefði gefist kostur á að taka afstöðu til tiltekinnar kröfugerðar. Þeim málátlitbúnaði var hafnað með nefndum dómi sem laut á engan hátt að gildi verkfallsins sem slíks. Þótt stefnanda hefði í sjálfu sér verið mögulegt að setja fram málsástæður í því máli af svipuðum toga og nú eru til úrlausnar hefði orðið að setja þær fram sem varamálsástæður, sem beinst hefðu að annarri aðstöðu en þeirri að ekki væru forsendur til að efna til atkvæðagreiðslu um verkfall og boða það.
- 66 Í því máli sem er nú til úrlausnar fyrir dóminum er ekki deilt um rétt stefnda til að boða til verkfalla heldur um nánara inntak verkfallanna, einkum er lýtur að afmörkun á umfangi þeirra og þar með hvort skilyrðum 18. gr. laganna sé fullnægt. Deila þessi er þannig eðlisólík þeirri deilu sem leyst var úr með nefndum dómi. Verður frávísunarkröfu stefnda því hafnað .

Efnislegur ágreiningur aðila um lögmæti verkfalla stefnda

- 67 Samkvæmt 1. málslíð 14. gr. laga nr. 94/1986 er stéttarfélagi, sem er samningsaðili samkvæmt lögunum, heimilt að gera verkfall í þeim tilgangi að stuðla að framgangi krafna sinna í deilu um kjarasamning með þeim skilyrðum og takmörkunum sem sett eru í lögunum.
- 68 Stefnandi höfðar mál þetta á hendur stefnda, Kennarasambandi Íslands og krefst viðurkenningar á ólögmæti verkfalla stefnda, eins og það er orðað í inngangi stefnu málsins, en í dómkröfum málsins er viðurkenningarkrafan orðuð svo að viðurkennt verði að verkföll stefnda fyrir hönd tilgreindra stéttarféлага séu ólögmæt.
- 69 Fyrir liggur að stefndi stóð að því að boða verkföll þau sem eru til umfjöllunar í máli þessu ásamt Félagi grunnskólakennara annars vegar og Félagi leikskólakennara hins vegar. Tiltekið er í tilkynningum stefnda um boðun verkfalla, sem sendar voru til ríkissáttasemjara, stefnanda og viðkomandi sveitarfélags að tveir aðilar, stefndi og viðeigandi stéttarfélag boði til vinnustöðvunar félagsmanna stéttarfélagsins. Jafnframt er tekið fram að félagsmennirnir séu einnig félagsmenn í Kennarasambandi Íslands. Fram kom í málflutningi af hálfu stefnda að Kennarasamband Íslands sé jafnframt stéttarfélag og félagsmönnum stéttarfélaganna sé heimilt að eiga einnig beina aðild að stefnda. Í þessu ljósi verður lagt til grundvallar að dómkröfum stefnanda sé réttilega beint að stefnda enda var áréttað af hans hálfu við málflutning að ekki væri byggt á

því að sýkna bæri á grundvelli aðildarskorts, sbr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

70 Eins og áréttað er í dómi Félagsdóms 23. október 2024 í máli nr. 11/2024 leiðir af niðurlagi 1. málsliðar 1. mgr. 14. gr. laga 94/1986 að hvers konar takmarkanir eða skilyrði fyrir verkfalli verða að koma fram í settum lögum. Verður í því sambandi einnig að líta til þess að í dómaframkvæmd hefur ákvæði 1. málsliðar 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar verið skýrt með hliðsjón af 2. mgr. 75. gr. hennar, svo og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, þannig að það verndi rétt stéttarfélaga til að beita verkfalli í því skyni að knýja á um gerð kjarasamninga, en þó að því gættu að sá réttur getur, með vísan til 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sætt takmörkunum eftir fyrirmælum laga sem þurfa að helgast af nauðsyn í lýðræðislegu þjóðfélagi og vera í þágu lögmætra markmiða, sbr. til dæmis dóma Hæstaréttar 11. nóvember 2002 í máli nr. 167/2002 og 13. ágúst 2015 í máli nr. 467/2015. Í báðum tilvikum höfðu verkfallsaðgerðir verið stöðvaðar með sérstökum lögum og gerðardómum falið að leysa úr ágreiningi aðila kjaradeilu á grundvelli knýjandi almannahagsmuna að mati löggjafans. Í 1. málslið 14. gr. er vísað beint til þess að verkfallsheimild sé háð þeim skilyrðum og takmörkunum sem sett eru lögum.

71 Í 15. gr. laga nr. 94/1986 er kveðið á um að boðun verkfalls sé einvörðungu lögmæt ef ákvörðun um boðunina hefur verið tekin í almennri leynilegri allsherjaratkvæðagreiðslu í hverju stéttarfélagi sem er samningsaðili. Í þessum efnum eru gerðar meiri kröfur en samkvæmt lögum 80/1938 að því leyti að krafist er meiri þátttöku félagsmanna til að ákvörðun um boðun verkfalls sé lögmæt. Þannig þarf ákvörðunin að vera tekin í almennri leynilegri atkvæðagreiðslu og það skilyrði sett að minnsta kosti helmingur þeirra félagsmanna, sem starfa hjá þeim sem verkfallið beinist gegn, taki þátt í atkvæðagreiðslunni og meirihluti þeirra samþykki hana, sbr. 15. gr. laga nr. 94/1986.

72 Í máli þessu greinir aðila fyrst og fremst á um túlkun á 1. mgr. 18. gr. laga nr. 94/1986 sem er svohljóðandi:

Boðað verkfall tekur til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi hjá þeim vinnuveitendum sem verkfall beinist gegn, annarra en þeirra sem óheimilt er að leggja niður störf samkvæmt lögum þessum.

73 Í frumvarpi til laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna sem varð að lögum nr. 94/1986 var tekið fram í almennum athugasemdum að takmarkanir á verkfalli og aðdragandi þess væri á ýmsan hátt hliðstæðar því sem þá gildi um BSRB en með þeim orðum var vísað til laga nr. 27/1976 um kjarasamning starfsmanna ríkis og bæja. Í umfjöllun í greinargerð um 18. gr. í frumvarpi til síðarnefndu laganna, sem fól í sér heimild BSRB til að gera verkfall í tengslum við gerð aðalkjarasamnings, var tekið fram að ekki væri gert ráð fyrir heimild fjármálaráðherra til verkbanns þar sem verkfallsréttur væri einvörðungu í höndum heildarsamtaka.

- 74 Slíkur verkbannsréttur er ekki heldur til staðar samkvæmt núgildandi lögum þrátt fyrir þær breyttu aðstæður að nú geta einstök stéttarfélög opinberra starfsmanna knúið á um gerð kjarasamninga með verkföllum. Þá er tekið fram í athugasemdum við frumvarp til núgildandi laga nr. 94/1986 að allsherjaratkvæðagreiðsla fari fram um boðun verkfalls, sbr. 15. gr. laganna, en jafnframt er áréttað í umfjöllun um 18. gr. í lögskýringargögnum að verkfall taki til allra starfsmanna, þ.e. að *allsherjarverkfall verði í viðkomandi stéttarfélagi*, eins og komist er að orði.
- 75 Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að verkföllum samkvæmt lögum nr. 94/1986, sem lúta að gerð kjarasamninga opinberra starfsmanna, er markaður töluvert annar grundvöllur en verkföllum á hinum almenna vinnumarkaði þar sem beinlínis er gert ráð fyrir því að vinnustöðvanir geti náð til afmarkaðs hóps félagsmanna eða starfsmanna á tilgreindum vinnustað, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 80/1938. Að sama skapi hafa vinnuveitendur á hinum almenna vinnumarkaði heimild samkvæmt 19. gr. laganna til að beita verkbanni ólíkt því sem gildir samkvæmt lögum nr. 94/1986 þar sem engri slíkri heimild er til að dreifa. Telja verður að afstaða löggjafans, sem birtist í framangreindri löggjöf, styðjist við málefnaleg rök þegar horft er til þess að áhrif verkfalla á hvorum vinnumarkaði um sig eru að verulegu leyti ólík. Þannig beinast verkföll og verkbönn á almenna vinnumarkaðinum að hagsmunum viðsemjanda á meðan verkföll opinberra starfsmanna bitna einkum á hagsmunum og réttindum þeirra sem njóta opinberrar þjónustu, sem felast meðal annars í því að jafnræðis sé gætt. Þótt verkfallsréttur stefnda sé ótvíræður verður ekki framhjá þessu ólíka eðli áhrifa verkfallanna litið að mati dómsins og það teljist við þær aðstæður lögmætt markmið af hálfu löggjafans að gera skilgreindar kröfur um tilhögun og atkvæðagreiðslu um verkföll sem þar að auki teljast skýrar og fyrirsjáanlegar. Vegna þessara brýnu almannahagsmuna verður að telja afar takmarkað svigrúm til rúmrar túlkunar á lögunum. Þau verður að skýra eftir orðanna hljóðan.
- 76 Deila málsaðila snýst í grundvallaratriðum um hver teljist vera *vinnuveitandi* í skilningi 18. gr. laga nr. 94/1986 og jafnframt hvort lagaákvæðið beri að skilja þannig að í því felist hindrun gegn því að verkfall takmarkist við afmarkaða starfsemi sem viðkomandi vinnuveitandi stendur fyrir og að verkfall verði að taka til starfa allra félagsmanna viðkomandi stéttarfélags sem starfi hjá þeim vinnuveitandanum sem verkfallið beinist gegn.
- 77 Við afmörkun á því hver telst vinnuveitandi í skilningi 1. mgr. 18. gr. laga nr. 94/1986, í tilviki þeirra verkfalla sem standa yfir í þeim leikskólum og grunnskólum sem dómkrafa stefnanda lýtur að, verður að mati dómsins að horfa til þess hver stendur að viðkomandi starfsemi og vinnuréttarsambandi við félagsmenn stefnda. Engum blöðum er þar um að fletta að sveitarfélög þau sem reka viðkomandi skóla eru gagnaðilar félagsmanna stefnda og aðildarfélaga hans. Meðal framlagðra dómskjala eru sýnishorn af ráðningarsamningum sem taka til starfa félagsmanna þar sem fram kemur að viðkomandi sveitarfélag er tilgreint sem vinnuveitandi. Viðkomandi

sveitarfélög standa síðan að gerð kjarasamnings með fulltingi stefnanda. Stefndi og nefnd stéttarfélög hafa einnig beint tilkynningum sínum um verkfallsboðanir að sveitarfélögunum, hverju um sig, ásamt stefnanda og ríkissáttasemjara. Forsvarsmenn einstakra grunnskóla eða leikskóla standa ekki að gerð kjarasamninga og breytir í þeim efnum engu þótt þeim sé falið að annast starfsmannamál í umboði sveitarstjórna, hver í sínum skóla, þar með talið gagnvart félagsmönnum stefnda og viðkomandi stéttarfélagi. Til grundvallar slíkum samningum um starfskjör liggja á hinn bóginn gildandi kjarasamningar á hverjum tíma sem viðkomandi forsvarsmenn hafa ekki forræði á.

- 78 Í ljósi þessa, að einstakir leik- og grunnskólar eru ekki *vinnuveitendur* í skilningi 18. gr. laga 94/1986 heldur viðkomandi sveitarfélög, reynir á hvort sú afmörkun á verkfalli að láta þau ná til tiltekinna skóla innan sveitarfélaga sé fullnægjandi eða hvort skýra beri 18. gr. eftir orðanna hljóðan þannig að verkfall verði að ná til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi hjá hverju sveitarfélagi fyrir sig þar sem fleiri en einn skóli er til staðar. Upplýst er í málinu að einungis í einu tilviki háttar svo til að verkfalli nær til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi eða í Leikskóla Snæfellsbæjar, sem mun vera eini leikskólinn í sveitarfélaginu. Sú málstæða stefnanda að skilyrðum 18. gr. sé ekki fullnægt á því ekki við um verkfall í þeim skóla. Að því er varðar önnur verkföll, sem um er deilt í málinu, eru aðstæður með þeim hætti að félagsmenn aðildarfélaga stefnda starfa hjá sveitarfélögum sem reka fleiri en einn grunnskóla og eða leikskóla. Þannig liggur fyrir að verkföllin ná ekki til allra starfsmanna viðkomandi sveitarfélags og eru því ekki *allsherjarverkföll* í skilningi 18. gr. eins og fjallað er um í athugasemdum með 18. gr. í frumvarpi til laganna.
- 79 Fyrir liggur að beiting verkfalla og hvernig að þeim er staðið af hálfu stéttarfélaga opinberra starfsmanna hefur tekið talsverðum breytingum í áranna rás frá því að lög nr. 94/1986 voru sett. Má í því sambandi vísa til dóms Félagsdóms 3. nóvember 2011 í máli 12/2011 þar sem til umfjöllunar var verkfall sem Starfsmannafélag Sinfóníuhljómsveitar Íslands boðaði gagnvart ríkinu sem vinnuveitanda, sem standa átti alla fimmtudaga en ekki aðra daga vikunnar um nokkurra vikna skeið. Einnig má nefna dóma Félagsdóms í málum nr.10-14/2015 sem kveðnir voru upp 6. apríl 2015 í tilefni af verkföllum aðildarfélaga BHM. Í þeim málum var um að ræða blöndu af tímabundnum og ótímabundnum verkföllum starfsmanna hjá ýmsum stofnunum ríkisins. Í dómsmálunum var deilt um hverjir skyldu greiða atkvæði um verkfallsboðanirnar, sbr. til dæmis dóm Félagsdóms nr. 10/2015. Sérstaklega var tekið fram að þessi háttur á verkföllum hefði verið látinn óátalinn og þess sérstaklega getið að stefnandi, íslenska ríkið, hefði ekki mótmælt vinnustöðvununum á þeirri forsendu að stéttarfélögin ættu ekki þennan rétt. Meðal þess sem leyst var úr í málunum var afmörkun á því hver teldist vinnuveitandi og því hafnað að íslenska ríkið væri *vinnuveitandi* í skilningi 18. gr. laga nr. 94/1986. Einstakrar stofnanir ríkisins teldust atvinnurekendur og vinnuveitendur starfsmanna í þessum skilningi. Horfa verður til þessarar frumforsendu dómsúrlausna Félagsdóms þegar dregnar eru ályktanir af þeim.

Ótvírætt er ennfremur að aðilar kjaradeilu geta samið um framkvæmd verkfalla, eins og til dæmis tímabundna frestun þeirra, líkt og aðilar máls þessa gerðu, sbr. efnisgrein 14 hér að framan, eða umborið framkvæmd þeirra án þess að bein lagastoð sé fyrir viðkomandi útfærslu.

- 80 Í því máli sem hér er til úrlausnar hefur stefnandi á hinn bóginn mótmælt vinnustöðvununum á þeirri forsendu að lagaskilyrði standi ekki til þess að stefndi efni til staðbundinna verkfalla sem einungis taki til hluta félagsmanna úr hópi starfsmanna hjá einstökum sveitarfélögum. Hér að framan hefur því verið slegið föstu að sveitarfélögin sem slík eru *vinnuveitendur* í skilningi 18. gr. Skilur þar á milli þessa máls og atvika í þeim dómsmálum sem að framan eru rakin og lutu að málaferlum íslenska ríkisins á hendur stéttarfélögum árið 2015. Fyrir liggur þannig að tilvitnaðir dómar Félagsdóms lúta að ólíkri aðstöðu og skapa ekki fordæmi um það álitaefni sem er hér til úrlausnar.
- 81 Stéttarfélög njóta stjórnarskrárvarins réttar sem einnig nýtur verndar mannréttindasáttmála Evrópu til þess að efna til verkfalla til að knýja á um kröfur sínar í kjaradeilu eins og ítarlega er rakið í efnisgrein 70 hér að framan. Eins og þar er einnig fjallað um getur þessi réttur sætt lögmeðtöku takmörkunum í samræmi við ákvæði stjórnarskrár og Mannréttindasáttmála Evrópu sem löggjafinn metur nauðsynlegar í lýðræðislegu samfélagi. Efni 18. gr. laga nr. 94/1986 um afmörkun verkfalls er að mati dómsins skýrt og fyrirsjáanlegt um að verkfall þeirra starfsmanna sem falla undir lögin skuli taka til allra starfsmanna viðkomandi stéttarfélags hjá þeim vinnuveitanda sem verkfallið beinist að. Standa því engin skilyrði að mati dómsins til þess að víkja lagaákvæðinu til hliðar á þeim grundvelli að það uppfylli ekki áskilnað stjórnarskrár. Sá áskilnaður 18. gr., að verkfallið taki til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi, felur ekki í sér óhæfilegar skorður á verkfallsrétti stefnda og aðildarféлага hans enda er stefnda tækt að útfæra verkföll á annan hátt en sem ótímabundin allsherjarverkföll standi hugur til þess, sbr. t.d. áður nefndan dóm Félagsdóms í máli 12/2011. Hafa ber í huga að lögin setja stefnanda einnig aðrar skorður en gilda á hinum almenna vinnumarkaði, sbr. framangreinda umfjöllun í efnisgreinum 74 og 75. Slíkt er löggjafanum heimilt þegar horft er til þeirra hagsmuna sem í húfi eru.
- 82 Einungis eitt verkfall af þeim sem stefndi hefur boðað til ásamt aðildarfélögum sínum samræmist áskilnaði 18. gr. laga nr. 94/1986 um að það taki til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi hjá viðkomandi sveitarfélagi sem verkfallið beinist gegn. Þar sem önnur verkföll stefnda og aðildarféлага hans fullnægja ekki nefndum áskilnaði er óhjákvæmilegt að fallast á dómkröfu stefnanda að öðru leyti en að ekki verður fallist á að verkfall stefnda og Félags leikskólakennara í Leikskóla Snæfellsbæjar teljist ólögmeitt.
- 83 Rétt þykir eins og hér stendur á að málskostnaður falli niður.

Dómsorð:

Kröfu stefnda, Kennarasambands Íslands, um að vísa beri frá dómi kröfu stefnanda, Sambands íslenskra sveitarfélaga, er lúta að verkföllum í Leikskóla Seltjarnarness, Drafnarsteini í Reykjavík, Ársölum á Sauðárkróki og Holti í Reykjanesbæ, er hafnað.

Ótímabundin verkföll stefnda fyrir hönd Félags leikskólakennara, sem taka til fjórtán leikskóla; Leikskóla Seltjarnarness, Holts í Reykjanesbæ, Drafnarsteins í Reykjavík, Ársala á Sauðárkróki, Hulduheima á Akureyri, Höfðabergs í Mosfellsbæ, Lundabóls í Garðabæ, Lyngheima í Reykjavík, Lyngholts á Reyðarfirði, Óskalands í Hveragerði, Rauðhóls og Stakkaborgar í Reykjavík og Teigasel á Akranesi, sem komu til framkvæmda 1. febrúar 2025 kl. 00:01, eru ólögmet.

Tímabundin verkföll stefnda fyrir hönd Félags grunnskólakennara og Skólastjórafélags Íslands, sem taka til sjö grunnskóla; Árbæjarskóla og Engjaskóla í Reykjavík, Garðaskóla í Garðabæ, Heiðarskóla í Reykjanesbæ, Egilsstaðaskóla á Egilsstöðum, Grundaskóla á Akranesi og Lindaskóla í Kópavogi, sem komu til framkvæmda 1. febrúar 2025 kl. 00:01, eru ólögmet.

Stefndi er sýknaður af dómkröfu stefnanda um að ótímabundið verkfall starfsmanna Leikskóla Snæfellsbæjar verði dæmt ólögmet.

Málskostnaður fellur niður.

Björn L. Bergsson

Ragnheiður Bragadóttir

Eva Bryndís Helgadóttir

Sératkvæði

Halldóru Þorsteinsdóttur

1. Ég er sammála niðurstöðu meirihluta dómenda að því er formhlið málsins varðar og tel ekki efni til að vísa málinu frá dómi. Ég er hins vegar ósammála niðurstöðu meirihlutans í efnishlið málsins og tel að sýkna beri stefnda af kröfum stefnanda í málinu.
2. Svo sem rakið er í atkvæði meirihluta dómsins lýtur úrlausnarefni máls þessa að því hvernig túlka ber 18. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna sem mælir fyrir um að boðað verkfall taki til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi hjá þeim vinnuveitendum sem verkfall beinist gegn, annarra en þeirra sem óheimilt er að leggja niður störf samkvæmt lögunum.
3. Í 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um rétt manna til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess. Ákvæðið var fært til þess horfs sem það er í dag við endurskoðun á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, en samkvæmt athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögunum var markmið með breytingunum öðrum þræði að framfylgja þjóðréttarlegum skuldbindingum sem íslenska ríkið hafði undirgengist, meðal annars með aðild að mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.
4. Í 1. mgr. 11. gr. sáttmálans er mælt fyrir um rétt manna til að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum. Hefur ákvæðið verið skýrt svo í meðförum mannréttindadómstólsins að í því felist rúmur réttur stéttarfélaga til þess að semja um kaup og kjör gagnvart vinnuveitendum félagsmanna og fylgja þeim réttindum eftir með þvingunaraðgerðum á borð við verkföll. Er verkfallsrétturinn talinn meðal grundvallarréttinda félagaþess sem ekki verði takmörkuð nema samkvæmt skýru lagaboði. Auk þess verða allar takmarkanir á réttinum að helgast af nauðsyn í lýðræðisþjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaeilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi, sbr. 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Má um þetta vísa til dóma Hæstaréttar 14. nóvember 2002 í máli nr. 167/2002 og 13. ágúst 2015 í máli nr. 467/2015 auk dóma mannréttindadómstóls Evrópu í máli National Union of Rail, Maritime og Transport Workers gegn Bretlandi frá 8. apríl 2014 nr. 31045/10 og dóm yfirdeildar dómstólsins í Humpert o.fl. gegn Þýskalandi frá 14. desember 2023 í málum nr. 59433/18, 59477/18, 59481/18 og 5949/19. Af þessu leiðir að takmörk verkfallsréttar stéttarfélaga og samningsréttar þeirra verða ekki einungis að leiða af fyrirmælum settra laga heldur verða þau einnig að miða að, og vera nauðsynleg, til þess að vernda einhver þau markmið eða hagsmuni sem rakin eru að framan, sbr. til hliðsjónar dóm Félagsdóms 6. febrúar 2023 í máli nr. 1/2023.

- 5 Sem fyrr segir lýtur ágreiningur máls þessa að túlkun á þeim fyrirmælum 18. gr. laga nr. 94/1986 að verkföll nái til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi hjá þeim vinnuveitendum sem verkfall beinist gegn. Með vísan til 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem ætlað er að standa vörð um verkfallsrétt stéttarfélaga verða takmarkanir í lögum á þeim rétti skýrðar þröngt.
- 6 Verði 18. gr. laga nr. 94/1986 túlkuð svo að staðbundin verkföll séu óheimil er ljóst að í ákvæðinu felst takmörkun á verkfallsréttinum. Slík takmörkun þarf því að styðjast við réttlæt看leg markmið auk þess sem sýna þarf fram á nauðsyn hennar. Í lögum nr. 94/1986 og lögskýringargögnum er hins vegar hvorki vikið að því að verkfallsréttinn verði að takmarka með framangreindum hætti né við hvaða markmið slík takmörkun styðjist. Þá er í engu vikið að mati á nauðsyn slíkrar takmörkunar. Í málaltilbúnaði stefnanda er ekki heldur rökstutt með viðhlítandi hætti af hvaða ástæðum stefnandi telur nauðsynlegt að takmarka verkfallsrétt stefnda eins og gerð er krafa um. Í máli þessu háttar þannig ekki til með sama hætti og í dómi Hæstaréttar 13. ágúst 2015 í máli nr. 467/2015, sem stefnandi hefur vísað til, þar sem takmörkun helgaðist af því markmiði að tryggja nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og girða fyrir „ógn við almannaheill“, sem Hæstiréttur taldi til staðar þar sem verkfallið takmarkaði nauðsynlega heilbrigðisþjónustu. Þá er til þess að líta að í tilvitnuðu máli var deilt um sérlæg sem beindust gegn tilteknu verkfalli og voru sett í kjölfar mats löggjafans á nauðsyn inngrips í verkfallsréttinn við þær aðstæður. Var þannig ekki um að ræða almenna takmörkun eins og þá sem hér um ræðir og fæli til framtíðar í sér alhliða takmörkun á verkfallsréttinum án tillits til mats á atvikum og nauðsyn hverju sinni.
- 7 Að mínum dómi er unnt að skýra tilvitnað ákvæði laga nr. 94/1986 á tvo vegu. Í samræmi við framangreint ber að leggja til grundvallar þann skýringarkost sem samrýmist betur grundvallarrétti samkvæmt stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu og takmarka ekki verkfallsréttinn nema nauðsyn beri til. Engin viðhlítandi rök hafa verið færð fyrir því að nauðsynlegt sé að takmarka rétt stefnda með þeim hætti sem krafist er. Verður raunar vart séð hvernig krafa stefnanda, sem gengur út á að binda hendur stefnda við nýtingu verkfallsréttar þannig að leggja þurfi niður störf í mun fleiri skólum en hann hefur nú gert, getur svarað til þeirra markmiða sem talin eru upp hér að framan.
- 8 Í dómi Félagsdóms 6. apríl 2015 í máli nr. 11/2015 var fjallað um atkvæðisrétt félagsmanna stéttarfélags og það álitaefni hvort bæði þeir sem legðu niður vinnu og þeir sem ekki gerðu það ættu að greiða atkvæði í verkfallsboðun. Í dómi sínum vísaði Félagsdómur til laga nr. 94/1986 og tók fram að við setningu laganna hefði ekki tíðkast að verkföll væru tímabundin og/eða bundin við tiltekinn vinnustað. Síðan sagði í forsendum dómsins:

Framkvæmdin hefur breyst á undanförunum árum en æ algengara er orðið að stéttarfélög boði til vinnustöðvana sem takmarkist við tiltekna vinnustaði og

markist af tímabundnum lotum. Hefur þessi framkvæmd á verkfallsrétti stéttarfélaga verið látin óátalin og hefur stefnandi í þessu máli til að mynda ekki mótmælt vinnustöðvunum stefnda á þeim forsendum að stefndi hafi ekki þennan rétt. [...]

Í ljósi þess að lög nr. 94/1986 setja ekki stéttarfélögum skorður að þessu leyti er það álit réttarins að þeim sé heimilt að boða til staðbundinna vinnustöðvana. Þá telur dómurinn að við úrlausn á því hvað átt sé við með orðalaginu „þeim sem verkfallið beinist gegn“ verði að horfa til þess, hverjir teljist vera atvinnurekendur eða vinnuveitendur í almennum skilningi.

- 9 Það var síðan niðurstaða dómsins að einstaka ríkisstofnanir teldust atvinnurekendur og vinnuveitendur starfsmanna í framangreindum skilningi en ekki ríkið sjálft. Þótt hér séu atvik önnur að því leyti að um er að ræða sveitarfélög en ekki íslenska ríkið fær sá eðlismunur á málinu að mínu mati ekki réttlætt að vikið sé frá þeim forsendum Félagsdóms að stéttarfélög geti boðað til staðbundinna vinnustöðvana. Sú niðurstaða samrýmist einnig að mínu mati mun betur fyrrgreindum áskilnaði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu.
- 10 Að framangreindu virtu er það mat mitt að sýkna beri stefnda af kröfum stefnanda. Í samræmi við það tel ég rétt að stefnandi greiði stefnda 500.000 krónur í málskostnað.

Sératkvæði

Karls Ó. Karlssonar

- 1 Ég er sammála því sem kemur fram í forsendum meirihluta dómsins í efnisgreinum 63-64 hér að framan, en að öðru leyti ósammála meirihluta hvað varðar formhlið málsins.
- 2 Stefnandi leitar úrlausnar Félagsdóms um gildi verkfalla sem stefndi hefur boðað til og tekið hafa gildi í 14 leikskólum og 7 grunnskólum á landinu. Í öllum tilvikum hefur stefndi staðið fyrir atkvæðagreiðslu og í framhaldi tilkynnt hlutaðeigandi aðilum um verkfallsboðun í hverjum leik- og grunnskóla sem um ræðir fyrir sig.
- 3 Meðal krafna stefnda í þessu máli er að rétturinn viðurkenni með dómi að ótímabundin verkföll stefnda í eftirtöldum fjórum leikskólum; Leikskóla Seltjarnarness, leikskólanum Holti í Reykjanesbæ, leikskólanum Drafnarsteini í Reykjavík og leikskólanum Ársölum á Sauðarkróki, séu ólögmat.
- 4 Verkföll stefnda í framangreindum leikskólum eiga það sammerkt að þau hófust öll 29. október 2024. Í kjölfar þess að aðilar málsins samþykktu innanhússtillögu ríkissáttasemjara 29. nóvember 2024, var verkföllum þessum, sem og öðrum sem ekki er þörf á að horfa til í þessu samhengi, frestað. Var svo fyrir mælt að öll verkföll skyldu hefjast að nýju ef kjarasamningar næðust ekki fyrir 1. febrúar 2025. Líkt og rakið er í málsatvikalýsingu hófust verkföll að nýju 1. febrúar 2025, og er til þessara málshöfðunar gripið af hálfu stefnanda af því tilefni.

- 5 Með dómi Félagsdóms í málinu nr. 11/2024, uppkveðnum 23. október 2024, leitaði stefnandi úrlausnar um gildi verkfalla sem stefndi hafði boðað til og taka áttu gildi í fjórum leikskólum, þremur grunnskólum og einum tónlistarskóla, 29. október 2024.
- 6 Meðal krafna stefnanda í máli nr. 11/2024 var að rétturinn viðurkenndi með dómi að ótímabundin verkföll stefnda í Leikskóla Seltjarnarness, leikskólanum Holti í Reykjanesbæ, leikskólanum Drafnarsteini í Reykjavík og leikskólanum Ársölum á Sauðarkróni, væru ólögmæt. Dómkrafa stefnanda í því máli um viðurkenningu á ólögmæti þá yfirvofandi verkfalla byggði á þeirri málsástæðu einni að skilyrðum 14. gr. laga nr. 94/1986, væri ekki fullnægt í málinu. Niðurstaða Félagsdóms var sú að stefndi var sýknaður dómkröfum stefnanda.
- 7 Stefndi leitar nú öðru sinni úrlausnar Félagsdóms um sömu dómkröfuna, hvað varðar yfirstandandi verkföll í Leikskóla Seltjarnarness, leikskólanum Holti í Reykjanesbæ, leikskólanum Drafnarsteini í Reykjavík og leikskólanum Ársölum á Sauðarkróni, en byggir dómkröfu sína nú á tveimur öðrum málsástæðum; annars vegar að verkföllin brjóti í bága við lög nr. 94/1986 þar sem verkfall og boðun þess skuli ná til allra starfsmanna viðkomandi stéttarfélgas hjá sama vinnuveitanda, svo sem stefnandi telur að skýra beri það hugtak, og hins vegar að verkföllin brjóti gegn rétti barna til menntunar, fræðslu og velferðar sem njóti m.a. verndar ákvæða stjórnarskrár.
- 8 Stefndi hefur krafist frávísunar á dómkröfum stefnanda hvað varðar framangreinda fjóra leikskóla á þeim forsendum að nú þegar liggi fyrir bindandi dómur Félagsdóms um það sakarefni.
- 9 Í dómi Hæstaréttar í málinu nr. 100/2004, var til úrlausnar ágreiningur um gildi tiltekins kaupsamnings um bát, sem áður hafði verið tekist á um fyrir réttinum í máli nr. 432/1998. Hæstiréttur vísaði máli sóknaraðila frá dómi, með tilvísun til forsendna héraðsdóms, þar sem segir m.a:

Samkvæmt 1. mgr. 116. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, er dómur bindandi um úrslit sakarefnis milli aðila og þeirra sem koma að lögum í þeirra stað um þær kröfur sem dæmdar eru að efni til. Verður dæmd krafa ekki borin undir sama eða hliðsettan dómstól og ber að vísa frá dómi máli um slíka kröfu, sbr. 2. mgr. sömu greinar.

...

Hér fyrir dómi hefur stefnandi teft fram frekari málsástæðum gegn gildi samnings aðila um kaup á bátnum. Reisir stefnandi málatilbúnað sinn á því að hann hafi verið blekkur við útgáfu afsals fyrir bátnum, auk þess sem hann ber fyrir sig almennar ógildingarreglur samningalaga nr. 7/1936. Ef málsástæðum þessum hefði verið haldið fram í fyrra máli, og þær eiga við rök að styðjast, hefðu þær að réttu lagi leitt til sýknu stefnanda af kröfum stefnda. Með því að láta undir höfuð leggjast með að halda þessum málsástæðum fram í fyrra máli verður talið að meginregla 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991 girði fyrir að stefnandi geti byggt málatilbúnað sinn í þessu máli á greindum málsástæðum, enda væri andstætt þeirri reglu ef komast mætti hjá henni með nýrri málssókn.

- 10 Tilvitnuð 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991, sbr. 69. gr. laga nr. 80/1938, mælir fyrir um að málsástæður og mótmæli skulu koma fram jafnskjótt og tilefni verður til. Að öðrum kosti megi ekki taka slíkar yfirlýsingar til greina nema gagnaðili samþykki eða aðili hefur þarfnast leiðbeininga dómara en ekki fengið þær.
- 11 Málsástæður þær sem stefnandi teflir nú fram til stuðnings sömu dómkröfu og leyst var úr efnislega í sýknudómi Félagsdóms í málinu nr. 11/2024, eru þess eðlis að stefnanda hefði verið í lófa lagið að byggja á þeim strax í því máli. Stefnandi kaus að gera það ekki, af ástæðum sem ekki hefur verið upplýst um og verður hann að bera hallan af þeirri ákvörðun.
- 12 Að öllu framangreindu virtu tel ég að vísa beri frá dómi dómkröfu stefnanda hvað varðar Leikskóla Seltjarnarness, leikskólann Holt í Reykjanesbæ, leikskólann Drafnarstein í Reykjavík og leikskólann Ársali á Sauðarkróki.

Um efnishlið málsins

- 13 Að teknu tilliti til þess sem rakið er í greinum 1-12 hér að framan, þá er ég að öðru leyti sammála minnihlutaatkvæði Halldóru Þorsteinsdóttur um efnisúrlausn málsins og tel að sýkna beri stefnda af dómkröfum stefnanda. Að virtum atvikum málsins er ég sammála dóminum að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu.