

ÁLITSGERÐ

um

heimild til að skylda mann
til aðildar að lífeyrissjóði

Markús Sigurbjörnsson, prófessor
Þorgeir Örlygsson, prófessor
5. janúar 1993

Samband almennra lífeyrissjóða hefur farið þess á leit við Lagastofnun Háskóla Íslands, að hún láti uppi álit á því, hvort fyrirmæli laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980, sem skylda menn til aðildar að lífeyrissjóði, geti talist brjóta gegn ákvæðum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, eða Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis (mannréttindasáttmála Evrópu), svo og hvort það leiði af fyrirmælum laga nr. 55/1980, að skylda megi mann til að eiga aðild að tilteknum lífeyrissjóði.

Lagastofnun hefur falið þetta verkefni undirrituðum, Markúsi Sigurbjörnssyni, prófessor, og Þorgeiri Örlygssyni, settum prófessor.

I.

Viðfangsefnið.

Samband almennra lífeyrissjóða hefur látið af hendi eftirfarandi gögn í ljósriti í tengslum við beiðni um þessa álitargerð:

- * Bréf Ólafs Axelssonar, hæstaréttarlögmanns, fyrir hönd Bjarna Þórs Ingvarssonar, byggingameistara, til fjármálaráðuneytisins, dagsett 6. júlí 1992.
- * Bréf fjármálaráðuneytisins til Sameinaða lífeyrissjóðsins, dagsett 19. ágúst 1992.
- * Bréf Sameinaða lífeyrissjóðsins til Sambands almennra lífeyrissjóða, dagsett 4. september 1992.

Samkvæmt þessum gögnum er tilefnið fyrir beiðni um álitargerðina það, að Ólafur Axelsson, hæstaréttarlögmaður, hefur í áður nefndu bréfi sínu leitað eftir úrskurði fjármálaráðuneytisins um, hvort umbjóðanda hans sé heimilt að uppfylla greiðsluskyldu sína í lífeyrissjóð samkvæmt lögum nr. 55/1980 með greiðslu í lífeyrissjóði, sem eru starfræktir á vegum Landsbréfa hf. og annarra hliðstæðra fyrirtækja og hafa fengið staðfestingu ráðuneytisins, í stað þess, að greiða í Sameinaða lífeyrissjóðinn. Fjármálaráðuneytið hefur sent þetta erindi til umsagnar Sameinaða lífeyrissjóðsins, sem hefur aftur leitað afstöðu Sambands almennra lífeyrissjóða til þess.

Í bréfi sínu lætur Ólafur Axelsson, hæstaréttarlögmaður, í ljós þá skoðun sína, að ekki sé unnt að skylda umbjóðanda hans til þátttöku í Sameinaða lífeyrissjóðnum, heldur sé honum frjálst að afla sér lífeyrisréttinda með greiðslum til lífeyrissjóða á vegum einkafyrirtækja. Þessa skoðun rökstyður lögmaðurinn með þrennum hætti:

1. Að ákvæði laga nr. 55/1980, sem kveða á um skylduaðild að lífeyrissjóðum, séu andstæð 67., 69. og 73. gr. stjórnarskrárinnar og öðrum grundvallarreglum hennar um persónufrelsi og eignhelgi, sérstaklega að því leyti, sem lagaákvæðunum kann að vera beitt þannig, að þau leiði til skyldu manns til aðildar að tilteknum lífeyrissjóði.
2. Að sömu ákvæði laga nr. 55/1980 brjóti gegn 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, eins og reglum þeirrar greinar hefur verið beitt með hliðsjón af 9. og 10. gr. sáttmálans.
3. Að ekki sé unnt að skilja ákvæði laga nr. 55/1980 svo, að ætlunin hafi verið, að skylda menn til að greiða hver um sig í tiltekinn lífeyrissjóð. Markmið laganna hafi verið að tryggja öllum starfandi mönnum aðild að lífeyrissjóði, en ekki að tryggja hagsmuni einstaka lífeyrissjóða.

Samband almennra lífeyrissjóða leitar eftir álitni á þeim röksemdum, sem hér hefur verið greint frá í stuttu máli.

II.

Réttarheimildir.

1.

Fyrstu almennu lagafyrirmælin um aðild manna að lífeyrissjóðum komu fram í lögum um starfskjör launþega o.fl., nr. 9/1974. Í 1. gr. laganna var kveðið á um, að laun og önnur starfskjör, sem samtök atvinnurekenda og stéttarféлага semja um, séu lágmarkskjör allra launþega í viðkomandi starfsgrein á félagssvæði þeirra. Í 2. gr. laganna voru síðan svofelldar reglur um aðild að lífeyrissjóðum:

"Öllum launþegum er rétt og skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps. Vinnuveitendum er skylt að halda eftir af launum starfsfólks síns iðgjaldshluta þess og standa viðkomandi lífeyrissjóði skil á honum, ásamt mótframlagi sínu, samkvæmt þeim reglum, sem settar eru um iðgjaldagreiðslur í reglugerð viðkomandi sjóðs, sem staðfest skal af fjármálaráðuneytinu. Verði ágreiningur um það, til hvaða lífeyrissjóðs iðgjöld skuli greidd, úrskurðar fjármálaráðuneytið hann, að fenginni umsögn Vinnuveitendasambands Íslands og Alþýðusambands Íslands.

Nú hefur annar háttur verið á hafður um greiðslu iðgjalda en lög þessi ákveða fyrir gildistöku þeirra, og er þá heimilt að halda honum áfram."

Í athugasemdum við frumvarp, sem varð að lögum nr. 9/1974, er greint frá því tilefni fyrir flutningi þess, að það hafi almennt verið álitnið á grundvelli ákvæða 7. gr. laga um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, að kjarasamningar hafi verið bindandi fyrir alla vinnuveitendur og launþega, án tillits til þess, hvort þeir ættu aðild að þeim samtökum, sem stóðu að kjarasamningi. Tilteknir dómár Hæstaréttar, sem gengu á árunum 1971 og 1972, hafi hins vegar gefið tilefni til að efast um gildi þessarar almennu reglu. Þar hafi verið gengið út frá því, að atvinnurekendur, sem stóðu utan samtaka vinnuveitenda, hafi ekki sjálfkrafa verið skyldugir til að greiða gjöld til stéttarféлага vegna starfsmanna sinna. Segir í athugasemdum við frumvarpið, að stéttarfélögin hafi á árunum þar á undan samið um að koma á fót lífeyrissjóðum, sjúkrasjóðum og orlofssjóðum, sem gegni mikilsverðu hlutverki. Löggjafanum sé tvímælalaust skylt að tryggja öllum launþegum aðild að þessum sjóðum, svo ekki skapist misræmi milli launþeganna eftir því, hvort þeir starfi hjá atvinnurekendum, sem eigi aðild að samtökum vinnuveitenda. Var tekið sérstaklega fram, að vafi um skyldu atvinnurekenda, sem stóðu utan samtaka vinnuveitenda, til að greiða samningsbundin gjöld vegna starfsmanna sinna, hafi einnig getað náð til mótframlags þeirra til lífeyrissjóðs í þágu starfsmanna¹.

Framangreind ákvæði laga nr. 9/1974 giltu þar til núverandi lög, nr. 55/1980, voru sett. Í 1. gr. síðarnefndu laganna er með sama hætti og í eldri lögnum kveðið á um, að laun og starfskjör, sem er samið um í kjarasamningi, séu lágmarkskjör allra launamanna í viðkomandi starfsgrein á því svæði, sem samningurinn tekur til. Helstu fyrirmæli laga nr. 55/1980 um aðild að lífeyrissjóðum koma síðan fram í 2. - 4. gr., en fyrstnefnda ákvæðið er svohljóðandi:

1 Sbr. Alþingistíðindi 1973-4A, bls. 527-8.

"Öllum launamönnum og þeim, sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, er rétt og skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps, enda starfi lífeyrissjóðurinn skv. sérstökum lögum eða reglugerð, sem staðfest hefur verið af fjármálaráðuneytinu. Atvinnurekendum er skylt að halda eftir af launum starfsfólks síns iðgjaldshluta þess og standa viðkomandi lífeyrissjóði skil á honum, ásamt móttframlagi sínu, samkvæmt þeim reglum, sem settar eru um iðgjaldagreiðslur í reglugerð viðkomandi sjóðs eða lögum. Verði ágreiningur um það, til hvaða lífeyrissjóðs iðgjöld skuli greidd, úrskurðar fjármálaráðuneytið hann, að fenginni umsögn Vinnuveitendasambands Íslands, Alþýðusambands Íslands og/eða þeirra aðila annarra, sem hlut eiga að máli."

Í 3. gr. laga nr. 55/1980 segir eftirfarandi:

"Tryggingaskylda skal innt af hendi með þátttöku í lífeyrissjóðum skv. 2. gr. eftir því sem kostur er og samkvæmt reglum einstakra sjóða um sjóðsaðild. Eigi maður ekki sjálfsgöða aðild að sjóði skv. 2. gr. velur hann sér lífeyrissjóð eftir því sem reglur einstakra sjóða leyfa. Sé tryggingaskyldu ekki fullnægt með þessum hætti, skal henni fullnægt með iðgjaldagreiðslum til lífeyrissjóðs, er úrskurðaraðili skv. 2. gr. vísar til, og með samkomulagi við viðkomandi lífeyrissjóð."

Ákvæði 4. gr. laga nr. 55/1980 eru svohljóðandi:

"Sé ekki greitt iðgjald vegna einhvers starfandi manns í lífeyrissjóð, sem viðurkenndur er af fjármálaráðuneytinu, að minnsta kosti 10% af viðurkenndum stofni iðgjalda, hvort sem hann er dagvinnulaun, kaupviðmiðun eða heildarlaun, eftir því sem kveðið er á um í reglugerðum eða lögum, eða af reiknuðu endurgjaldi fyrir starf við eigin rekstur sjálfstæðra atvinnurekenda skv. 2. mgr. 1. tl. A-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 59. gr. sömu laga, skal greiða það sem á vantar til lífeyrissjóðs. Greiðslur skulu vera í samræmi við reglur viðkomandi sjóðs, annaðhvort eftir vali viðkomandi manns, sbr. ákvæði 2. og 3. gr. þessara laga, eða samkvæmt ábendingu úrskurðaraðila skv. 2. gr. Heimilt er að setja nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar í reglugerð, m. a. um stofn iðgjalda og hámark fyrir greiðslu iðgjalda.

Greiðsla iðgjalda skal fara eftir reglugerðum viðkomandi lífeyrissjóðs. Sé iðgjald miðað við reiknað endurgjald fyrir störf við eigin rekstur skal stofn iðgjaldsins ákvarðaður sem reiknað endurgjald á næstliðnu ári, samkvæmt skattframtali eða ákvörðun skattstjóra, uppfært til þess tímabils sem greiðslan tekur til. Fjármálaráðuneytið ákveður og birtir uppfærslustuðul endurgjaldsins með hliðsjón af almennum launabreytingum."

Af athugasemdum við frumvarp, sem varð að lögum nr. 55/1980, er að sjá, að meginbreytingarnar frá eldri lögunum hafi verið annars vegar, að mælt var fyrir um almenna skylduaðild allra starfandi manna að lífeyrissjóðum, og hins vegar, að lífeyrisákvæði eldri laganna hafi verið skilgreind nánar. Sú skýring kemur þar fram á nýmælum um skylduaðild að lífeyrissjóðum, að skömmu áður hafi verið sett lög um eftirlaun til aldraðra, nr. 97/1979, sem leiddu af sér almannan rétt til eftirlauna. Um þetta segir þar nánar:

"Ástæðan er, að sú ráðstöfun ein sér, að tryggja tilteknum aldurshópum réttindi með þeim hætti, sem gert er í lögunum um eftirlaun aldraðra, án þess að koma jafnframt á skylduaðild að lífeyrissjóðum fyrir hlutaðeigandi stéttir og starfsgreinar, hefur óhjákvæmilega í för með sér misræmi. Í fyrsta lagi er þess skammt að bíða, að elstu árgangar þess fólks, sem ekki

uppfyllir það skilyrði að vera fætt árið 1914 eða fyrr, nái ellilífeyrisaldri og geti að verulegu leyti orðið án lífeyrisréttinda. Gagnvart ekkjum manna sem ekki hafa átt aðild að sjóðum, kemur þetta misræmi í ljós þegar eftir gildistöku hinna nýju laga. Ennfremur eru í lögnum um eftirlaun aldraðra ákvæði, er koma í veg fyrir, að menn geti hætt við lífeyristryggingu, er þeir greiða iðgjald af og njóta nú, og notið í staðinn réttinda samkvæmt eftirlaunalögnum. Verður að teljast óeðlilegt, að krafist sé fullrar greiðslu af þeim, sem orðið hafa eða kosið að gerast félagar í lífeyrissjóði, en hinir, sem látið hafa þátttöku undir höfuð leggjast eða hafa ekki átt á henni kost með sjálfsögðum hætti, öðlist réttindi án greiðslu, ekki einungis fyrir liðinn tíma, heldur einnig framvegis. Eftir gildistöku eftirlaunalaganna er því óhjákvæmilegt að þegar verði komið á skylduáðild að lífeyrissjóði fyrir þá starfandi menn, sem þátttökuskylda nær enn ekki til samkvæmt lögum eða kjarasamningum. Tilgangur þessarar lagasetningar sem hér er gerð tillaga um, er þannig að tryggja að allir starfandi menn beri á sama hátt kostnað af lífeyristryggingum eftir að nær öllum landsmönnum hefur verið tryggður sá lágmarksréttur til eftirlauna sem felst í lögnum um eftirlaun aldraðra."²

Í athugasemdum við frumvarp, sem varð að lögum nr. 55/1980, er að öðru leyti ekki fjallað sérstaklega um atriði, sem eru hér til skoðunar, ef frá er talið eftirfarandi, sem segir meðal annars í skýringum við 3. gr. frumvarpsins:

"Í 3. gr. er kveðið á um þá meginreglu, að tryggingaskyldu skuli inna af hendi með þátttöku í starfandi lífeyrissjóðum starfsstéttar eða starfshóps þess manns, sem í hlut á, eftir því sem kostur er, og samkvæmt reglum einstakra sjóða um aðildarskilyrði. Á hinn bóginn munu menn ekki alltaf eiga sjálfsagða aðild að ákveðnum lífeyrissjóði, til dæmis þegar atvinnurekendur eða ýmsir þeir sem stunda sjálfstæða starfsemi eiga í hlut, og er þá gert ráð fyrir að unnt verði að velja um til hvaða sjóðs iðgjöld skuli greidd eftir því sem reglur einstakra sjóða um sjóðsaðild leyfa. Loks eru í 3. gr. ákvæði, sem eiga að tryggja að enginn komist undan skyldutryggingu en um leið er þeim mönnum, sem nú eiga ekki aðild að lífeyrissjóðum eða eru utan þeirra starfsstétta eða starfshópa, sem starfandi lífeyrissjóðir taka til, gefinn kostur á þátttöku í almennum, óbundnum sjóði, Söfnunarsjóði lífeyrisréttinda, en gert er ráð fyrir að sett verði sérstök löggjöf um starfsemi hans."³

Rétt er að taka fram, að á grundvelli 9. gr. laga nr. 55/1980 hefur verið sett reglugerð nr. 194/1981, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Ástæðulaust er að tíunda hér einstaka ákvæði reglugerðarinnar, enda eru þau að meginhluta efnisleg endurtekning á reglum laganna að því leyti, sem getur skipt hér máli.

2.

Í áður nefndu bréfi Ólafs Axelssonar, hæstaréttarlögmanns, er því borið við, að ákvæði laga nr. 55/1980, sem leiða af sér skylduáðild að lífeyrissjóðum, séu ekki stjórnskipulega gild, þar sem þau brjóti gegn 67., 69. og 73. gr. stjórnarskrárinnar og öðrum grundvallarreglum hennar um persónufrelsi og eiginhelgi.

2 Sbr. Alþingistíðindi 1979-80A, bls. 1805.

3 Sbr. Alþingistíðindi 1979-80A, bls. 1807.

Í 67. gr. stjórnarskrárinnar segir eftirfarandi:

"Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína, nema almenningsþörf krefji; þarf til þess lagafyrirmæli, og komi fullt verð fyrir."

Ákvæði 69. gr. stjórnarskrárinnar eru svohljóðandi:

"Engin bönd má leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningsheill krefji, enda þarf lagaboð til."

Í 73. gr. stjórnarskrárinnar eru síðan svohljóðandi fyrirmæli:

"Rétt eiga menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, án þess að sækja þurfi um leyfi til þess. Ekkert félag má leysa upp með stjórnarráðstöfun. Þó má banna félag um sinn, en þá verður þegar að höfða mál gegn félaginu, til þess að það verði leyst upp."

Ekki verður séð, með hverjum hætti 69. gr. stjórnarskrárinnar getur varðað fyrirmæli laga um skyldu manna til þátttöku í lífeyrissjóðum, og verða ákvæði hennar því ekki tekin til nánari sjálfstæðrar skoðunar hér. Um áhrif 73. og 67. gr. stjórnarskrárinnar í þessu tilliti verður hins vegar fjallað nánar í köflum III. og IV. hér á eftir.

3.

Samkvæmt auglýsingu nr. 11/1954 hefur íslenska ríkið fullgilt Evrópusamning frá 4. nóvember 1950 um verndun mannréttinda og mannfrelsis (mannréttindasáttmála Evrópu), svo og viðbótarsamning við sáttmálann frá 20. mars 1952, svokallaðan 1. viðauka. Í fyrrnefndu bréfi Ólafs Axelssonar, hæstaréttarlögmanns, er því haldið fram, að reglur laga nr. 55/1980 um skylduáðild að lífeyrissjóðum brjóti gegn 11. gr. mannréttindasáttmálans, eins og hún hefur verið túlkuð með hliðsjón af 9. og 10. gr. hans.

Í 9. og 10. gr. mannréttindasáttmálans er fjallað um vernd skoðanafrelsis og tjáningarfrelsis. Þessum ákvæðum hefur að nokkru verið beitt í úrlausnum Mannréttindanefndar og Mannréttindadómstóls Evrópu við skýringu á 11. gr. sáttmálans, en sjálfstætt gildi hafa þau ekki í þessu viðfangsefni. Er því ekki ástæða til að rekja hér frekar efni þessara ákvæða, en 11. gr. mannréttindasáttmálans er hins vegar svohljóðandi í íslenskri þýðingu:

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

2. Eigi skulu réttindi þessi háð öðrum takmörkunum en þeim, sem mælt er í lögum og nauðsynlegar eru í lýðfrjálsu þjóðfélagi vegna öryggis almennings eða ríkis, til að koma í veg fyrir óspektir eða glæpi, til verndar heilbrigði eða siðgæði eða til að vernda réttindi og frelsi annarra. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi vera því til fyrirstöðu, að löglegar takmarkanir séu settar við því, að herliðar, lögreglumenn eða stjórnarstarfsmenn njóti þessara réttinda."

Í ákvæðum mannréttindasáttmálans sjálfs er ekki vikið að vernd eignarréttinda, en það er á hinn bóginn gert í 1. gr. í 1. viðauka við sáttmálann, sem er svohljóðandi í íslenskri þýðingu:

"Öllum mönnum og persónum að lögum ber réttur til þess að njóta eigna sinna í friði. Skal engan svipta eign sinni, nema hagar almenningss bjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðaréttar.

Eigi skulu þó ákvæði síðustu málsgreinar á nokkurn hátt rýra réttindi ríkis til þess að fullnægja þeim lögum, sem það telur nauðsynlegt til þess að eftirlit sé haft með notkun eigna í samræmi við hagar almenningss eða til þess að tryggja greiðslu skatta, annarra opinberra gjalda eða sekta.⁴

Um áhrif mannréttindasáttmála Evrópu á réttarstöðu manna eftir íslenskum rétti hafa að nokkru verið uppi skiptar skoðanir. Í áðurnefndu bréfi Ólafs Axelssonar, hæstaréttarlögmanns, er því haldið fram, að mannréttindasáttmálinn hafi verið viðurkenndur sem réttarheimild í lögskiptum manna á Íslandi, en þessa skoðun kveðst hann byggja á eftirfarandi dómi Hæstaréttar:⁵

HRD 1990, bls. 2: Maður hafði verið sakfelldur með dómi sakadóms Árnæssýslu, uppkveðnum 25. janúar 1989, fyrir tiltekin brot á almennum hegningarlögum, en dóm í málinu kvað upp fulltrúi sýslumanns Árnæssýslu, sem var í senn lögreglustjóri og forstöðumaður héraðsdómstólsins í því umdæmi. Þessum dómi var áfrýjað til Hæstaréttar og krafðist ákærði í málinu að dómurinn yrði ómerktur. Þessi krafa var byggð á því, að það bryti gegn ákvæðum 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem verndar rétt manna til meðferðar sakamáls á hendur sér fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli, að einn og sami embættismaður hafi verið yfirmaður lögreglumanna, sem hafi rannsakað sakamálið á frumstigum, og forstöðumaður dómstólsins, þar sem síðan var leyst úr málinu. Í dómi Hæstaréttar í málinu er vísað til þess, að tveir tilteknir menn hafi borið fram kærur á hendur íslenska ríkinu fyrir Mannréttindanefnd Evrópu vegna mála, sem hafi fengið hliðstæða meðferð fyrir íslenskum dómstólum. Í öðru kærumálinu hafi Mannréttindanefndin ályktað einróma í mars 1989, að málsmeðferðin hér á landi hafi verið andstæð 6. gr. mannréttindasáttmálans, og hafi hún skotið málinu til Mannréttindadómstóls Evrópu. Eftir þetta hafi verið sett lög um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, nr. 92/1989, en með þeim sé

- 4 Hér verður að gera þá athugasemd, að íslenskur texti 2. mgr. þessa ákvæðis, eins og hann kemur hér fram og var birtur í Stjórnartíðindum við fullgildingu mannréttindasáttmálans hér á landi, er ekki í fullu samræmi við frumtexta sáttmálans. Enski texti 2. mgr. þessarar greinar er svohljóðandi: "The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties (feitletranir MS og ÞÖ)." Munurinn milli texta felst nánar tiltekið einkum í því tvennu, að annars vegar eru orðin "control the use of property" þýdd með orðunum "eftirlit sé haft með notkun eigna". Að réttu lagi er merking frumtextans hér sú, að átt er við að stjórna megi notkun eigna. Hins vegar eru orðin "payment of taxes or other contributions" þýdd með orðunum "greiðsla skatta, annarra opinberra gjalda". Hugtakið "contribution" hefur ekki svo þrönga merkingu, að eingöngu sé átt við opinber gjöld, heldur er nær lagi að líta svo á, að átt sé við framlög í víðara skilningi.
- 5 Af þessum dómi er ályktað á sama veg í grein Ragnars Aðalsteinssonar; Alþjóðlegir mannréttindasáttmálar og íslenskur landsréttur, sem birtist í Tímariti lögfræðinga 1990, bls. 2 og áfram (einkum á bls. 22-23). Gagnstæðum skoðunum um gildi mannréttindasáttmála Evrópu sem réttarheimildar hér á landi er meðal annars haldið fram í grein eftir Stefán Má Stefánsson; Um þörf á lögfestingu þjóðréttarsamninga, sem birtist sem fylgiskjal með skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1988, svo og í grein Jóns Steinars Gunnlaugssonar; Kenningar og raunveruleiki, sem birtist í Tímariti lögfræðinga 1991, bls. 242-244.

ráðin bót á þeim annmarka á íslenskri dómstólaskipan, sem Mannréttindanefndin taldi í andstöðu við ákvæði 6. gr. mannréttindasáttmálans. Þá hafi íslenska ríkið einnig gert sátt við þá menn, sem hafi borið fram umræddar kærur á hendur því. Segir síðan í dómi Hæstaréttar:

"Í 36. gr. 7. tl. laga nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði segir meðal annars, að dómari skuli víkja úr dómarasæti, ef hætta er á því, "að hann fái ekki litið óhlutdrægt á málavöxtu". Þessu ákvæði ber einnig að beita um opinber mál samkvæmt 15. gr. 2. mgr. laga nr. 74/1974 um meðferð opinberra mála.

Í máli þessu er ekkert fram komið, sem bendir til þess, að dómarafulltrúinn, sem kvað upp héraðsdóminn, hafi litið hlutdrægt á málavöxtu. Hins vegar verður að fallast á það með Mannréttindanefnd Evrópu, að almennt verði ekki talin næg trygging fyrir óhlutdrægni í dómstörfum, þegar sami maður vinnur bæði að þeim og lögreglustjórn.

Með tilliti til þess, sem rakið hefur verið, ber nú að **skýra fyrrgreind lagaákvæði þannig** (feitletrun MS og ÞÖ), að sýslumanninum í Arnessýslu og fulltrúa hans, sem kvað upp héraðsdóminn, hafi borið að víkja sæti í máli þessu. Ber því að fella hinn áfrýjaða dóm úr gildi og alla meðferð málsins fyrir sakadómi Arnessýslu og vísa því heim í hérað til nýrrar dómsmeðferðar og dómsálagningar."

Eins og orðalagi er háttað í þessari dómsúrlausn, verður ekki séð að tilefni sé til að álykta, að ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu geti talist til íslenskra réttarheimilda. Þvert á móti kemur nánast berum orðum fram í dómi Hæstaréttar, að ákvæðum mannréttindasáttmálans sé beitt þar til skýringar á innlendri löggjöf, en sá háttur er í samræmi við viðurkenndar lögskýringarreglur hér á landi, þar sem er gengið út frá, að skýra verði íslensk lög til samræmis við þjóðréttarskuldbindingar ríkisins, eftir því sem kostur er. Þessi skýring á dóminum styrkist jafnframt af því, að í dómi Hæstaréttar, sem gekk 5. nóvember 1991, var tekið fram að gefnu tilefni í málinu, að mannréttindasáttmáli Evrópu hefði ekki lagagildi hér á landi.

Í þessu ljósi verður gengið hér út frá því, að áðurgreind ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu teljist ekki til íslenskra réttarheimilda, heldur verði aðeins tekið mið af þeim við skýringu á innlendum réttarreglum. Verður það gert hér á eftir í kafla III, þar sem verður hugað að ákvæðum 73. gr. stjórnarskrárinnar með hliðsjón af 11. gr. mannréttindasáttmálans, og í kafla IV, þar sem verður fjallað um 67. gr. stjórnarskrárinnar af tilliti til 1. gr. í 1. viðauka við sáttmálann.

III.

Brjóta ákvæði laga nr. 55/1980 um skylduáðild að lífeyrissjóðum gegn grundvallarreglum um félagafrelsi?

1.

Í fræðilegri umfjöllun um félagafrelsi hefur tíðkast að gera greinarmun á svokölluðu jákvæðu félagafrelsi og neikvæðu. Nánar tiltekið er þá gengið út frá því, að í **jákvæða** félagafrelsinu felist réttur til að stofna eða ganga í félag, en í því **neikvæða** hins vegar réttur til að standa utan félaga eða ganga úr félagi. Þegar hugað er að því, hvort reglur laga nr. 55/1980, sem leiða til skyldu manna til þátttöku í lífeyrissjóðum, kunni að brjóta gegn grundvallarreglum um félagafrelsi, beinist spurningin þannig að því, hvort neikvætt félagafrelsi manna sé skert með þessum hætti.

2.

Eftir bókstafsskýringu veita ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar mönnum eingöngu rétt til að stofna félög í löglegum tilgangi, eða með öðrum orðum, jákvætt félagafrelsi í framangreindum skilningi. Er þar hvergi vikið að því, hvort menn njóti sambærilegs réttar til að standa utan félaga, eða neikvæðs félagafrelsis. Þar með er þó ekki gefið, að neikvætt félagafrelsi falli með öllu utan gildissviðs 73. gr. stjórnarskrárinnar, enda er almennt viðurkennt, að beita megi mannréttindaákvæðum hennar með rýmri hætti en bókstafsskýring þeirra gefur tilefni til. Ekki virðist hafa reynt á það í dómsmáli, sem hefur komið til úrlausnar fyrir Hæstarétti, hvort 73. gr. stjórnarskrárinnar nái einnig til neikvæðs félagafrelsis, nema í eftirfarandi tilviki:

HRD 1988, bls. 1532: Maður hafði fengið atvinnuleyfi til að aka leigubifreið til mannflutninga á árinu 1984, en við umsókn um leyfið skuldbatt hann sig til að hlíta ákvæðum reglugerðar nr. 320/1983, um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa, sem fólu meðal annars í sér skyldu til félagsaðildar að Bifreiðastjórafélaginu Frami. Frá því á árinu 1985 neitaði hann hins vegar að greiða gjöld til Frami og fór svo á árinu 1986, að hann var sviptur atvinnuleyfi sínu. Höfðaði hann þetta mál í kjölfarið til ógildingar á ákvörðun um leyfissviptinguna og bar því meðal annars við, að reglur um skyldu hans til að vera félagi í Frami brytu gegn 73. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Um þetta segir eftirfarandi í dómi Hæstaréttar:

"Þetta ákvæði stjórnarskrárinnar er óbreytt að efni frá Stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands 5. janúar 1874, 55. gr., og tekið þangað úr grundvallarlögum Danmerkur 5. júní 1849, 92. gr. Verður við túlkun ákvæðisins að líta til forsögu þess og tilgangs, er það var sett, en hann var fyrst og fremst sá að tryggja rétt þegnanna til að stofna félög án þess að afla til þess leyfis stjórnvalda fyrirfram. Ákvæðinu var aðeins ætlað að tryggja félagsstofnunina sem slíka en ekki rétt manna til að standa utan félaga.

Áfrýjandi hefur ekki sýnt fram á, að ósamræmi sé milli 73. gr. stjórnarskrárinnar og þeirra ákvæða alþjóðasamþykktta, er hann vísar til og rakin eru í héraðsdómi, og myndi enda ekki sjálfkrafa haggja settum stjórnarskrárákvæðum. Verður ekki fallist á þá skoðun áfrýjanda, að efni standi nú til að skýra þessa grein stjórnarskrárinnar svo, að hún mæli fyrir um rétt manna til að neita að ganga í félag eða að vera félagi. Af þessu stjórnarskrárákvæði verður heldur ekki dregin sú ályktun, að óheimilt sé að gera félagsaðild að skilyrði atvinnuleyfis."

Ljóst er af afdráttarlausu orðalagi þessa dóms, að Hæstiréttur hefur hér hafnað, að neikvætt félagafrelsi njóti almennt verndar af 73. gr. stjórnarskrárinnar.

3.

Með sambærilegum hætti og í 73. gr. stjórnarskrárinnar er í 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu aðeins kveðið berum orðum á um vernd á rétti manna til að stofna og ganga í félög, en ekki er vikið þar að neikvæðu félagafrelsi. Við undirbúning að gerð mannréttindasáttmálans mun hafa komið til álita, að kveða berum orðum á í 11. gr. hans um vernd neikvæðs félagafrelsis, en frá því var horfið.⁶ Allt að einu hefur verið byggt á því í úrlausnum Mannréttindanefndar

og Mannréttindadómstóls Evrópu, að neikvæða félagafrelsið geti fallið að nokkru innan marka 11. gr. mannréttinasáttmálans.⁷

Þótt 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu hafi þannig verið beitt með þeim hætti, að neikvætt félagafrelsi hafi talist geta átt að nokkru undir hana, þarf allt að einu að huga að því, hvort og þá eftir atvikum hvernig það geti skipt máli gagnvart íslenskum lögum. Hæstiréttur hefur hafnað með afdráttarlausum hætti í áðurreifuduðum dómi sínum frá 1988, að skylda til félagsaðildar brjóti gegn grundvallarreglum íslensks réttar um vernd félagafrelsis. Í þessum efnum verður hins vegar að taka tillit til þess, að það var fyrst með fyrrgreindum dómi Hæstaréttar í dómasafni 1990, bls. 2, sem það viðhorf fékk beinlínis hljómgrunn í dómsúrlausn, að skýra verði íslenskar réttarreglur til samræmis við ákvæði mannréttinasáttmála Evrópu. Getur tæplega farið milli mála, að því hefði ekki verið hafnað svo fortakslaut í dóminum frá 1988, að 73. gr. stjórnarskrárinnar geti verndað neikvætt félagafrelsi, ef þessu skýringarviðhorfi hefði verið beitt þar, þótt með öllu verði látið ósagt hver niðurstaðan hefði þá nánar getað orðið í því tilviki⁸. Verður því að telja, að þessi skýringarviðhorf í yngri dómi Hæstaréttar dragi mjög úr fordæmisgildi dómsins frá 1988. Reyni þannig á ný á gildissvið 73. gr. stjórnarskrárinnar með sambærilegum hætti í dómsmáli, má ætla, að það yrði talið óhjákvæmilegt að meta það með hliðsjón af beitingu 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu til verndar á neikvæðu félagafrelsi. Verður af þessum sökum að athuga hér nánar, hvort ætla megi að skylduaðild að lífeyrissjóðum samkvæmt lögum nr. 55/1980 geti talist andstæð 73. gr. stjórnarskrárinnar, eins og hún kann að verða skýrð af tilliti til 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu.

Eitt grundvallaratriðið, sem reynir á við skýringu á 11. gr. mannréttinasáttmálans, er merking hugtaksins **félag** í ákvæðinu, enda verndar það aðeins rétt manna til að stofna og ganga í félag í þessum skilningi eða eftir atvikum að standa utan þess eða ganga úr því. Ekki er að sjá, að hugtakið hafi verið skýrt með beinum hætti í úrlausnum Mannréttindanefndar eða Mannréttindadómstóls Evrópu. Á hinn bóginn hafa gengið úrlausnir, þar sem hefur verið slegið föstu, að samtök með ákveðnum einkennum teljist ekki til félaga í skilningi 11. gr. mannréttinasáttmálans. Hefur meðal annars komið fram sú skýring, að samtök, sem eru stofnuð með löggjöf og ráðast af henni um skipulag og starfsemi, teljist ekki til félaga í þessum skilningi, ef þau hafa ekki aðeins að markmiði, að gæta hagsmuna þátttakenda, heldur einnig almannahagsmuna.⁹ Í ljósi löggjafar hér á landi um lífeyrissjóði þykir megi ætla, að þeir yrðu ekki taldir til félaga í skilningi 11. gr. mannréttinasáttmálans af

7 Sbr. til dæmis dóm Mannréttindadómstólsins frá 13. ágúst 1981 í málinu Young, James og Webster gegn Bretlandi, sem er vikið nánar að hér á eftir. Í áðurvritnuðu riti van Dijk og van Hoof, bls. 433, kemur fram, að Mannréttindanefnd Evrópu hafi fyrst látið þá afstöðu uppi, að ákvæði 11. gr. sáttmálans geti að nokkru verndað neikvætt félagafrelsi, í úrlausn frá árinu 1970 í máli nr. 4072/69, þar sem þetta var rökstutt meðal annars með eftirfarandi orðum: "... the very concept of freedom of association with others also implies freedom not to associate with others or not to join unions."

8 Þess verður einnig að geta í þessu sambandi, að stefnandi málsins, sem var leyst úr í umræddum dómi frá 1988, bls. 1532, Sigurður Á. Sigurjónsson, kærði íslenska ríkið fyrir Mannréttindanefnd Evrópu fyrir að brjóta gegn 11. gr. mannréttinasáttmálans með lagareglum um skylduaðild leigubifreiðastjóra að bifreiðastjórastjórnunum. Mannréttindanefndin ályktaði um kærana 15. maí 1992 og féllst meiri hluti hennar á, að um brot væri að ræða. Hefur nefndin lagt málið fyrir Mannréttindadómstól Evrópu, þar sem það verður munnlega flutt 22. febrúar 1993.

9 Þessi ályktun er dregin í áðurvritnuðu riti van Dijk og van Hoof, bls. 432, einkum af dómi Mannréttindadómstólsins í máli Le Compte, Van Leuven og De Meyere gegn Belgíu, þar sem var hafnað með þessum rökum, að læknafélag gæti átt undir félagahugtakið í 11. gr. mannréttinasáttmálans.

þessum sökum. Þegar af þeirri ástæðu er nærtækt að álykta, að réttur manns til að standa utan lífeyrissjóða geti ekki helgast af skýringu 73. gr. stjórnarskrárinnar til samræmis við 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í annan stað verður að huga nánar að því, að þótt samtök geti talist til félaga í umræddum skilningi, hafa Mannréttindanefnd og Mannréttindadómstóll Evrópu ekki viðurkennt, að réttur til að standa utan félaga geti notið verndar 11. gr. mannréttindasáttmálans nema að vissu marki. Því hefur aldrei verið slegið föstu í úrlausnum nefndarinnar eða dómstólsins, að 11. gr. sáttmálans feli í sér almenna vernd á neikvæðu félagafrelsi í sérhverju tilliti¹⁰, og hefur reyndar verið gengið út frá því, að vernd ákvæðisins á þessum rétti sé háð verulegum takmörkunum.¹¹ Ekki er að sjá, að mjög hafi reynt á það í úrlausnum Mannréttindanefndarinnar og Mannréttindadómstólsins, hvar mörkin liggja nánar í þessum efnum, en mál, sem varða þetta, svo og fræðileg umfjöllum um mannréttindasáttmálann, hafa að verulegu leyti snúist um álitæfni um rétt manna til að standa utan stéttarféлага. Eftirfarandi úrlausn hefur öðrum fremur verið talin stefnumarkandi um vernd neikvæðs félagafrelsis samkvæmt 11. gr. mannréttindasáttmálans:

Í málinu **Young, James og Webster gegn Bretlandi**, sem Mannréttindadómstóll Evrópu kvað upp dóm í 13. ágúst 1981, voru atvik á þann veg, að kærendurnir þrír höfðu verið starfsmenn járnbrautafyrirtækisins British Rail um nokkurn tíma, þegar það gerði kjarasamninga við þrjú stéttarfélög á árinu 1975, þar sem var meðal annars mælt fyrir um, að þeir menn gætu einir gegnt störfum hjá fyrirtækinu, sem væru félagar í einhverju þessara stéttarféлага. Þessi samningsákvæði náðu jöfnum höndum til þeirra, sem yrðu ráðnir til starfa hjá fyrirtækinu í framtíðinni, og þeirra, sem voru þar þegar í starfi. Kærendurnir neituðu að ganga í stéttarfélag, meðal annars vegna almennrar andstöðu sinnar við stefnu og aðgerðir stéttarféлага og opinberra afskipta félaganna, sem áttu hér í hlut, af stjórnmálum. Vegna þessarar neitunar var kærundunum öllum vikið úr starfi á árinu 1976. Í úrlausnum Mannréttindanefndarinnar og Mannréttindadómstólsins í þessu máli var ekki tekin afstaða til þess, hvort skylda af þessum toga til aðildar að stéttarfélagi væri almennt andstæð 11. gr. mannréttindasáttmálans. Á hinn bóginn var talið, að brotið hafi verið hér gegn ákvæðinu. Var þetta rökstutt með því, að kærendurnir hafi þegar verið í starfi hjá fyrirtækinu, þegar nauðsyn aðildar að stéttarfélagi kom til skjalanna. Þótti þetta brjóta gegn frelsi kærendanna til að ákveða sjálfir í hvaða stéttarfélag þeir kysu að ganga og eftir atvikum hvort þeir vildu fremur stofna sitt eigið stéttarfélag, en þetta frelsi væri varið á báða vegu af ákvæðum 11. gr. sáttmálans. Þá var enn fremur vísað til þess, að kærendurnir hafi staðið frammi fyrir þeirri ógnun, að missa atvinnu sína ef þeir gengu ekki í stéttarfélag, en þetta þótti svo brýnt og alvarlegt þvingunarúrræði til að knýja þá til félagsaðildar, að brotið væri gegn grunnrökum 11. gr. sáttmálans með því að fyrirbyggja ekki með enskum lögum, að þessi staða gæti komið upp.

Af þessum dómi verða tæplega dregnar ályktanir um, að 11. gr. mannréttindasáttmálans veiti neikvæðu félagafrelsi almenna og viðtæka vernd. Af rökstuðningi fyrir niðurstöðunni í þessu tilviki er ljóst, að áhersla var lögð á, að skylda til félagsaðildar hafi tekið til manna, sem höfðu þegar notið starfsréttinda áður en hún kom til skjalanna. Þá var einnig vísað sérstaklega til þess, að kærundunum gáfust ekki aðrir kostir en annaðhvort að ganga í stéttarfélag, sem var að nokkru í andstöðu við lífsviðhorf og stjórnmalalegar skoðanir þeirra, eða

10 Sbr. t.d. ummæli í 52. lið áðurnefndrar úrlausnar Mannréttindanefndarinnar frá 15. maí 1992 í málinu Sigurður Á. Sigurjónsson gegn Íslandi.

11 Sbr. t.d. Rehof og Trier, *Menneskeret*, 1990, bls. 287.

glata að öðrum kosti atvinnu sinni, en með þessu þótti meðal annars vegið að skoðana- og tjáningarfrelsi þeirra. Við úrlausn málsins var sem áður segir forðast að taka almenna afstöðu til þess, hvort skylda til aðildar að stéttarfélagi bryti yfirleitt gegn 11. gr. sáttmálans, en þess í stað var í meginatriðum látið við það sitja, að telja brotið gegn ákvæðinu í ljósi þess, hvernig skylduaðildin kom til og hverjar afleiðingar neitun um að verða við henni gat haft.

Ekki verður séð, að aðrar úrlausnir Mannréttindanefndarinnar eða Mannréttindadómstólsins hafi fært vernd neikvæðs félagafrelsis út fyrir þau mörk, sem voru uppi í þessu máli.¹² Þegar metið er, hvort skylduaðild að lífeyrissjóðum samkvæmt lögum nr. 55/1980 kunni að geta talist brjóta gegn 11. gr. mannréttindasáttmálans, þykir í þessu tilliti öðru fremur verða að taka mið af því, að neikvætt félagafrelsi er ekki varið af ákvæðinu eftir hljóðan þess, heldur hafa Mannréttindanefndin og Mannréttindadómstóllinn fært þvingun til félagsaðildar undir ákvæðið við sérstakar aðstæður. Ekki verður séð, að unnt sé að jafna þeim aðstæðum, þar sem þetta hefur verið gert, til skylduaðildar að lífeyrissjóðum eftir íslenskri löggjöf. Verður því að ætla, miðað við fyrirliggjandi úrlausnir um beitingu 11. gr. mannréttindasáttmálans, að takmörkuð vernd neikvæðs félagafrelsis í skjóli hennar geti ekki staðið í vegi skylduaðild að lífeyrissjóðum.

Loks verður að taka tillit til þess, að þótt samtök verði talin til félaga í skilningi 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og unnt væri að heimfæra rétt til að standa utan þeirra undir ákvæðið, þá er mælt sérstaklega fyrir um það í 2. mgr. 11. gr., að félagafrelsi geti að nokkru verið háð takmörkunum eftir löggjöf hvers aðildarríkis að sáttmálanum fyrir sig. Slíkar takmarkanir verða þó að vera þess eðlis, að þær verði taldar nauðsynlegar í lýðfrjálsu þjóðfélagi af einhverri af tilteknum ástæðum í 2. mgr. 11. gr. sáttmálans. Meðal slíkra ástæðna getur verið, að takmörkun á félagafrelsi sé nauðsynleg til að vernda réttindi og frelsi annarra. Í kafla II-1 hér að framan er greint frá þeim röksemdum, sem voru færðar fyrir reglum laga nr. 55/1980 um skylduaðild að lífeyrissjóðum í athugasemdum við frumvarp, sem varð að lögunum. Kemur þar meðal annars fram, að skylduaðildin hafi verið tekin upp í tengslum við lagasetningu um almennan rétt aldraðra til eftirlauna. Skylduaðildin hafi þótt nauðsynleg til að tryggja, að allir starfandi menn beri á sama hátt kostnað af lífeyristryggingum eftir að nær öllum landsmönnum var tryggður sá lágmarksréttur til eftirlauna. Ætla má, að þessi forsenda fyrir skylduaðild að lífeyrissjóðum samkvæmt lögum nr. 55/1980 sé þess eðlis, að hún réttlæti að félagafrelsi verði vikið til hliðar í skjóli ákvæða 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans, jafnvel þótt talið yrði, að lífeyrissjóðir hér á landi séu félög í skilningi greinarinnar og neitun um aðild að þeim gæti annars fallið innan marka verndar á neikvæðu félagafrelsi samkvæmt henni. Getur þetta helgast af því, að lagaskylda sé lögð á mann til þátttöku í lífeyrissjóði til að vernda réttindi annarra, enda nýtur sá skyldugi almenns eftirlaunaréttar, sem aðrir kynnu að þurfa að bera kostnað af, ef þessi skylda væri ekki fyrir hendi.

Samkvæmt því, sem nú hefur verið greint, er það skoðun okkar, að þótt ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar verði skýrð til samræmis við 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, verði ekki talið að ákvæði laga nr. 55/1980, sem skylda menn til þátttöku í lífeyrissjóðum, séu í andstöðu við ákvæðið.

12 Þess má geta, að rökstuðningur fyrir úrlausn Mannréttindanefndarinnar í áðurnefndu máli Sigurðar Á. Sigurjónssonar gegn Íslandi er í flestum atriðum keimlíkur þeim, sem hér hefur verið getið.

IV.

Brjóta ákvæði laga nr. 55/1980 um skylduaðild að lífeyrissjóðum gegn grundvallarreglum um vernd eignarréttinda?

1.

Í 67. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um friðhelgi eignarréttarins, en heimilað er þó sérstaklega að skylda mann með lögum að láta eign sína af hendi með eignarnámi gegn greiðslu fulls verðs hennar. Með aðalreglu ákvæðisins er verndaður réttur manna til að njóta eigna sinna og ráða að öðru leyti yfir þeim eftir almennum reglum á sviði eignarréttar um eignarráð. Þótt þess sé á hinn bóginn ekki getið sérstaklega í 67. gr. stjórnarskrárinnar, hefur löngum verið viðurkennd heimild löggjafans til að leggja almennar takmarkanir á rétt manna til að ráða óhindrað yfir eignum sínum, án þess að rætt verði um eignarnám í því samhengi. Greinarmunur á heimilli almennri takmörkun á eignarráðum annars vegar og eignarnámi hins vegar ræðst í aðalatriðum af því, að þegar almennri takmörkun er beitt, nýtur eigandi eftir sem áður eignarréttar yfir hlut eða réttindum sínum og ræður þeim sjálfur, að því leyti, sem þau yfirráð hafa þá ekki verið takmörkuð með lögum. Slíkri takmörkun verður eigandi að hlíta án bóta. Þegar um eignarnám er hins vegar að ræða, er eigandi með öllu sviptur eignarrétti sínum yfir hlut eða réttindum, en á móti nýtur hann þá tilkalls til bóta, sem svara til andvirðis þeirra. Munurinn hér á milli verður að teljast ljós í meginatriðum, en vissulega geta þau tilvik komið upp, þar sem gengið er svo langt í almennri takmörkun á eignarráðum, að henni megi í raun jafna til sviptingar á eignarrétti, sem stenst þá ekki ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar nema að fullnægðum þargreindum skilyrðum.

2.

Með 2. gr. laga nr. 55/1980 er lögð almenn skylda á alla launþega og þá, sem leggja stund á eigin atvinnurekstur, til að verja tilteknu hlutfalli launa sinna til að afla sér lífeyrisréttinda með þátttöku í lífeyrissjóði. Í þessu skyni er atvinnurekendur gert, að halda eftir viðkomandi hlutfalli launa við útborgun til starfsmanna sinna og standa skil á því fé til lífeyrissjóðs, en jafnframt er lögð skylda á atvinnurekendur, að inna um leið af hendi svonefnt mótframlag til lífeyrissjóðs fyrir sitt leyti.

Um það verður ekki deilt, að réttur til vinnulauna telst eign, sem nýtur verndar af ákvæðum 67. gr. stjórnarskrárinnar. Að því leyti, sem iðgjöld til lífeyrissjóðs eru dregin af launum manns með áðurgreinum hætti, fer ekki milli mála, að verið er að skerða yfirráðarétt hans yfir eign sinni. Svokallað mótframlag atvinnurekanda til lífeyrissjóðs getur á hinn bóginn ekki talist eign starfsmanns í þessum skilningi, þótt fjárhæð þess ráðist vissulega að meginreglu af launafjárhæð starfsmannsins og hún er í raun greidd lífeyrissjóði honum til hagsbóta. Álitafni um það, hvort gengið sé á eignarrétt manns með hætti, sem stenst ekki grundvallarreglur um friðhelgi eignarréttinda, þegar hluti launa hans er tekinn af honum og greiddur lífeyrissjóði til að afla honum lífeyrisréttinda, verða þannig að teljast bundin við iðgjaldahluta starfsmannsins sjálfs.

Þegar metið er, hvort gengið sé með óheimilum hætti á eignarrétt manns með lagaskyldu hans til að þola afdrátt af launum sínum og ráðstöfun fjárisins til lífeyrissjóðs, verður fyrst í stað að afmarka, hvort hér sé um að ræða almenna takmörkun á eignarráðum eða eignarnám. Í öllum meginatriðum má gefa sér, að svarið við því sé á þann veg, að ákvæði laga nr. 55/1980 um skylduaðild að lífeyrissjóðum feli í sér almenna takmörkun á eignarráðum. Stafar þetta einkum af því, að lögin heimila ekki að svipta mann rétti til launagreiðslu, heldur er þar aðeins kveðið á um, að maður sé sviptur rétti til að ráða yfir vissum hluta launa

sinna eftir eigin vild. Í stað þess, að maður fái þann hluta launanna greiddan sér til frjálsrar ráðstöfunar, er fjárhæðinni varið til að afla honum réttinda á hendur lífeyrissjóði til greiðslu lífeyris á síðari stigum. Eignin, sem hér um ræðir, er vissulega tekin úr umráðum manns, en henni er varið samkvæmt lögum til að afla honum annarrar eignar, sem felst þá í rétti hans til lífeyris. Skiptir hér ekki síst máli, að ný réttindi verða þá til í stað þeirra, sem hlutaðeigandi fer á mis við að ráða yfir að eigin vild.

Þegar gengið er út frá, að skylduaðild að lífeyrissjóði feli í sér almenna takmörkun á eignarráðum, en ekki eignarnám, vegna þess, að hluta launa manns sé varið til að afla honum annarra réttinda í þeirra stað, er ástæða til að hafa tvennt enn í huga. Annars vegar verður að telja, að það breyti hér engu, að framlag, sem lífeyrissjóður fær í hendur með þessum hætti í þágu manns, myndi ekki afmörkuð séreignarréttindi honum til handa. Réttindi geta þannig allt að einu talist fyrir hendi, þótt þau beinist eingöngu að sameiginlegum sjóði og felist aðeins í hlutdeild í óvissri heildareign. Hins vegar verður að taka fram, að telja verður allt að einu unnt að ræða um almenna takmörkun á eignarráðum, þótt ekki sé hægt að fullyrða, að sá, sem þolir afdrátt af launum sínum til greiðslu iðgjalda til lífeyrissjóðs, hafi tryggingu fyrir, að réttindi hans á hendur sjóðnum verði jafn verðmæt og framlög hans. Verður þar að taka tillit til, að sú áhættudreifing, sem almenn skipan lífeyrismála felur í sér, getur orðið til þess, að þátttakandi í lífeyrissjóði njóti þegar til kemur lakari réttinda en framlögum hans nemur, en hún getur einnig veitt honum ríkari rétt en svarar til framlaganna. Af þessum sökum verður að gefa sér, að þótt áhættudreifingin geti leitt af sér rýrnun á réttindum manns í samanburði við framlög hans sjálfs, þá valdi það því ekki, að rætt verði um eignarnám. Hér verður þó að gera þann fyrirvara, að sjónarmið um áhættudreifingu geta ekki réttlætt réttindamissi án takmarkana, og verður því að ætla, að á einhverju bili verði óhjákvæmilega að draga mörkin í þessu tilliti milli almennrar takmörkunar á eignarráðum og eignarnáms. Um það, hvar þau mörk kunna að liggja, er hins vegar ekki tilefni til að fjölyrða hér frekar.

3.

Að því gefnu, að líta megi svo á, að reglur laga nr. 55/1980 um skyldu manna til að eiga aðild að lífeyrissjóði feli í sér almenna takmörkun á eignarráðum, en ekki eignarnám, stendur eftir að meta hvort þessi takmörkun stangist á við grundvallarreglur um friðhelgi eignarréttarins. Eins og áður segir, er ekki kveðið sérstaklega á um heimildir í þessum efnum í ákvæðum 67. gr. stjórnarskrárinnar. Eftir venjuhelguðum viðhorfum á sviði eignarréttar verður á hinn bóginn að telja þessa takmörkun fá staðist. Í því sambandi má í fyrsta lagi benda á, að fullnægjandi og afdráttarlaus lagastoð er fyrir þessari takmörkun. Í öðru lagi verður að taka tillit til þess, að takmörkunin er ekki verulega íþyngjandi og hún myndar um leið önnur réttindi, sem má yfirleitt reikna með, að svari að mestu að verðmæti til íþyngjandi áhrifa takmörkunarinnar. Í þriðja lagi leggja ákvæði laga nr. 55/1980 almenna takmörkun eignarráða jafnt á alla, sem er eins ástætt um, en sá hópur manna, sem verður að þola þessa takmörkun, er tvímælalaust svo víðtækur sem hann þarf að vera eftir almennum reglum til að hún fái staðist.

Ekki verður séð, að nein dómafordæmi séu fyrir hendi, þar sem hefur verið leyst úr því, hvort sambærilegar takmarkanir á eignarráðum við þessa fái staðist gagnvart 67. gr. stjórnarskrárinnar. Á hinn bóginn má hafa hugfast, að í ýmsum lögum má finna reglur um hliðstæðar takmarkanir á eignarráðum, sem ekki virðist hafa verið vefengt, að standist grundvallarreglur um friðhelgi eignarréttar. Sem dæmi af þessu má nefna lög, sem hafa verið sett á ýmsum tímum um sérstakan skyldusparnað af tekjum umfram ákveðin fjárhæðarmörk, lagafyrirmæli um skyldusparnað ungmenna, svo og lagareglur um greiðslu iðgjalda til sjúkrasamlaga og almannatrygginga.

4.

Þótt mannréttindasáttmáli Evrópu verði sem áður segir ekki talinn til íslenskra réttarheimilda í almennum skilningi, getur áhrifa gætt af ákvæðum hans við skýringu á innlendum réttarreglum, eins og fjallað var um í kafla III-3 hér að framan. Með sambærilegum hætti og þar var getið má ætla, að nauðsynlegt sé að taka tillit til reglna 1. gr. í 1. viðauka við mannréttindasáttmálann, þegar metið er, hvort íslensk lögjöf um almenna takmörkun eignarráða standist ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 1. mgr. 1. gr. í 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um friðhelgi eignarréttarins, en um leið er ráðgert, að unnt sé að heimila eignarnám með lögum vegna almannahagsmuna. Í meginatriðum eru reglur ákvæðisins efnislega samsvarandi 67. gr. stjórnarskrárinnar. Í 2. mgr. 1. gr. er á hinn bóginn kveðið að nokkru á um heimildir aðildarríkja að mannréttindasáttmálanum til mæla fyrir í lögum um almenna takmörkun eignarráða, en sambærilegar reglur eru ekki í íslensku stjórnarskránni, eins og áður kom fram.

Um hljóðan 2. mgr. 1. gr. í 1. viðauka við mannréttindasáttmálann skal vísað til kafla II-3 hér að framan, en vert er að árétta, að þar kemur fram athugasemd um misræmi milli frumtexta ákvæðisins og íslenskrar þýðingar á því. Í ákvæðinu er ráðgert, að aðildarríkjum að mannréttindasáttmálanum sé frjálst að setja lögjöf, sem kann að skerða yfirráðarétt þegna sinna yfir eignum, ef það telst nauðsynlegt til að stjórna nýtingu eigna af tilliti til almannahags eða þetta er gert til að tryggja greiðslu skatta, annarra framlaga eða sekta. Um skýringu á þessu ákvæði ber að benda á, að gengið hefur verið út frá því í úrlausnum Mannréttindanefndar og Mannréttindadómstóls Evrópu, að það sé í meginatriðum á valdi hvers aðildarríkis um sig, að meta þörfina á slíkri almennri takmörkun eignarráða og hvort hún þjóni almannahagsmunum.¹³ Gengið hefur verið út frá, að ákvæði 2. mgr. 1. gr. standi því ekki í vegi, að kveðið sé á í löggjöf um skyldu manna til að greiða framlög til lífeyrissjóða og sjúkratrygginga¹⁴. Á hinn bóginn má hér um leið benda á, að Mannréttindanefndin og Mannréttindadómstóllinn hafa fengið mál til úrlausnar, þar sem hefur verið deilt um hvort og að hverju marki áunnin lífeyrisréttindi geti talist til eigna og njóti verndar þessa ákvæðis.¹⁵

Samkvæmt þessu má ganga út frá því, að þótt ákvæðum 1. gr. í 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu sé beitt til hliðsjónar við skýringu á 67. gr. stjórnarskrárinnar, breyti það ekki þeirri niðurstöðu, að ákvæði laga nr. 55/1980 um skyldu til aðildar að lífeyrissjóðum samrýmist grundvallarreglum um friðhelgi eignarréttarins.

V.

Er heimilt samkvæmt lögum nr. 55/1980 að skylda mann til þátttöku í tilteknum lífeyrissjóði?

Í áðurnefndu bréfi Ólafs Axelssonar, hæstaréttarlögmanns, er því meðal annars haldið fram, að ekki sé unnt að skilja ákvæði laga nr. 55/1980 á þann veg, að með þeim hafi átt að skylda menn til að greiða í tiltekinn lífeyrissjóð, heldur aðeins að tryggja öllum starfandi mönnum aðild að einhverjum lífeyrissjóði. Telur

13 Sbr. áður ívitnuð rit van Dijk og van Hoof, bls. 464-467, og Rehof og Trier, bls. 312-316, svo og úrlausnir nefndarinnar og dómstólsins, sem þar er vitnað til.

14 Sbr. ívitnað rit Rehof og Trier, bls. 316.

15 Sbr. t.d. ívitnað rit van Dijk og van Hoof, bls. 455-456.

lögmaðurinn, að það hafi þannig ekki verið markmið laganna að tryggja hagsmuni einstaka lífeyrissjóða, en þetta komi skýrlega fram í lögnum sjálfum, reglugerð, sem hefur verið sett á grundvelli þeirra, og athugasemdum við frumvarp, sem varð að lögnum.

Ekki þykir okkur unnt að samsinna þessari skoðun. Í 2. gr. laga nr. 55/1980 kemur meðal annars fram, að öllum launamönnum og þeim, sem leggja stund á sjálfstæðan atvinnurekstur, sé skylt "að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps (feitletrun MS og ÞÖ)". Þessi orð fela beinlínis í sér, að skylda til aðildar að lífeyrissjóði nær varðandi hvern og einn til ákveðins lífeyrissjóðs nema í þeim undantekningartilvikum, sem er gert ráð fyrir í niðurlagi ákvæðisins, þar sem ekki er sjálfgefið til hveðrar starfsstéttar eða starfshóps maður heyrir eða hver sé þá lífeyrissjóður þeirrar stéttar eða þess hóps. Telja verður, að það sé eingöngu í þeim undantekningartilvikum, sem maður getur hugsanlega sinnt skyldu sinni til aðildar að lífeyrissjóði með greiðslu iðgjalda til sjóðs, sem er starfræktur á vegum fyrirtækis á borð við Landsbréf hf.

Telja má ljóst, að lagaskylda manns til þátttöku í tilteknum lífeyrissjóði sé byggð á þeim rökum, að við núverandi skipan er verulegur fjöldi lífeyrissjóða starfræktur hér á landi og hver þeirra þjónar að meginreglu þörfum ákveðinnar starfsstéttar. Þarfir einstaka starfsstétta varðandi lífeyristryggingu geta verið verulega misjafnar, til dæmis eftir því, hver fyrirsjáanlegur starfsaldur manna kann að vera innan tiltekinnar stéttar, og breytilegri áhættu á að menn verði að láta af störfum fyrir aldur fram vegna aðstæðna, sem tengjast starfsgrein þeirra sérstaklega. Með því, að skipa ákveðnum hópi eða stétt saman í lífeyrissjóð, má ætla, að hægt sé að taka ríkara tillit til sérstakra aðstæðna, sem einkenna hópinn, og koma við eðlilegri áhættudreifingu innan hans. Ljóst er, að þessu markmiði yrði ekki náð, ef hverjum og einum væri frjálst að velja sér lífeyrissjóð til þátttöku í, enda væri þá í senn verið að heimila manni að draga sig út úr hópi, sem hann ætti eðlilega samleið með af tilliti til áhættu og annarra atriða, og blanda sér þess í stað í hóp manna, sem kann að búa við gerólikar aðstæður í þessum efnum. Slíkt frjálsræði, ef viðurkennt yrði, hefði um leið áhrif á stöðu annarra sjóðfélaga, bæði í sjóði, sem maður kynni að draga sig úr, og í sjóði, sem hann gengi þá í. Í fyrrnefnda sjóðnum mundi áhætta sjóðfélaga dreifast á fámennari hóp og gera hann verr færan um að sinna þörfum hvers og eins. Í síðarnefnda sjóðnum gæti tilkoma nýs sjóðfélaga úr ólíkri starfsstétt rýrt stöðu þeirra, sem fyrir voru, ef til dæmis nýi félaginn leggur stund á atvinnu, sem sérstök áhætta fylgir.

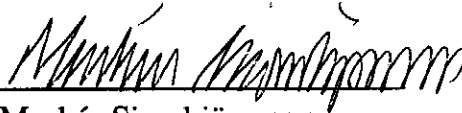
Í köflum III og IV hér að framan var komist að þeirri niðurstöðu, að almenn skylda manna til aðildar að lífeyrissjóðum á grundvelli laga nr. 55/1980 stangist hvorki á við grundvallarreglur íslensks réttar um félagafrelsi né friðhelgi eignarréttar. Í ljósi þess tilgangs, sem skipan lífeyriskerfisins hér á landi þjónar samkvæmt áðursögðu, teljum við, að það raski ekki þeirri niðurstöðu, að ákvæði laga nr. 55/1980 leggi ekki aðeins almenna skyldu á menn til aðildar að lífeyrissjóði, heldur sé gengið skrefi lengra með því, að hver og einn sé skyldaður til aðildar að tilteknum lífeyrissjóði. Um þetta ber þó að gera tvo nánast sjálfgefna fyrirvara. Annars vegar verður að áskilja, svo skylda til aðildar að tilteknum lífeyrissjóði stríði ekki gegn grundvallarreglum um félagafrelsi, að viðkomandi sjóður hafi ekki með höndum neina starfsemi utan eðlilegs verkviðs síns, sem kynni að stangast á við sannfæringu einstaka sjóðfélaga, svo sem með afskiptum af stjórnmálum eða afstöðu til þjóðmála, sem varða ekki skipan lífeyristrygginga. Hins vegar verður að áskilja, svo skylda til aðildar að tilteknum lífeyrissjóði stríði ekki gegn grundvallarreglum um friðhelgi eignarréttarins, að ekki sé unnt að bera því við með réttu, að iðgjaldaframlög sjóðfélaga muni ekki færa honum lífeyrisréttindi, sem svara til andvirðis framlaga hans að teknu tilliti til eðlilegra afleiðinga af áhættudreifingu.

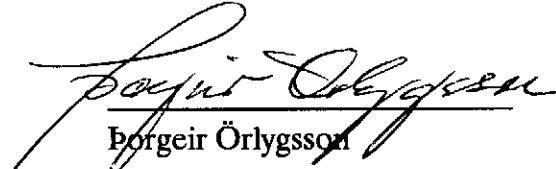
VI.

Heildarniðurstaða í stuttu máli.

Ef dregnar eru saman í stuttu máli niðurstöður okkar samkvæmt framansögðu, er það álit okkar, að ákvæði laga nr. 55/1980, sem skylda menn til aðildar að tilteknum lífeyrissjóðum, stangist hvorki á við grundvallarreglur íslensks réttar um félagafrelsi né friðhelgi eignarréttarins. Breytir engu í þeim efnum að okkar mati, þótt þær reglur séu skýrðar af sérstöku tilliti til ákvæða Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis og viðauka við þann samning, enda er það skoðun okkar, að íslensk lög virði að þessu leyti þau réttindi, sem ríkið hefur skuldbundið sig til að tryggja þegnum sínum með aðild að samningnum.

Reykjavík, 5. janúar 1993


Markús Sigurbjörnsson


Þorgeir Örlygsson

Þann 5. janúar 1993 gerðum við undirritaðir, Markús Sigurbjörnsson, prófessor, og Þorgeir Örlygsson, settur prófessor, álitargerð á vegum Lagastofnunar Háskóla Íslands að beiðni Sambands almennra lífeyrissjóða, þar sem var tekin afstaða til þess, hvort fyrirmæli laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980, sem skylda menn til aðildar að lífeyrissjóði, geti talist brjóta gegn ákvæðum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands eða Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis (mannréttindasáttmála Evrópu). Í álitargerðinni komumst við að þeirri niðurstöðu, að þessi fyrirmæli í lögnum stangist ekki á við grundvallarreglur íslensks réttar um félagafrelsi eða friðhelgi eignarréttarins, og töldum við þar engu breyta, þótt þessar reglur væru skýrðar af sérstöku tilliti til ákvæða mannréttindasáttmála Evrópu.

Samband almennra lífeyrissjóða hefur nú farið þess á leit, að við látum uppi álit okkar á því, hvort dómur Mannréttindadómstóls Evrópu, sem gekk 30. júní 1993 í málinu Sigurður Á. Sigurjónsson gegn Íslandi, raski á einhvern hátt þeirri niðurstöðu, sem við höfum áður komist að.

I.

Í álitargerð okkar frá 5. janúar 1993 bentum við á, að í íslenskri dómaframkvæmd hafi lítið reynt á það álitaefni, hvort réttur manna til að standa utan félaga, svokallað neikvætt félagafrelsi, geti talist vera varinn af ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem er aðeins mælt fyrir um rétt manna til að stofna félög. Þó var getið dóms Hæstaréttar í dómasafni frá 1988, bls. 1532, þar sem var hafnað að ákvæðið taki til neikvæðs félagafrelsis. Í þessu sambandi var síðan bent á, að í yngri dómum Hæstaréttar hafi gætt tilhneigingar til að taka í auknum mæli tillit til ákvæða mannréttindasáttmála Evrópu og leitast við að skýra íslenska löggjöf til samræmis við sáttmálann og beitingu hans fyrir mannréttindastofnunum Evrópuráðsins. Af þessum sökum töldum við, að í framtíðinni mætti vænta, að íslenskir dómstólar myndu taka tillit til mannréttindasáttmálans ef álitaefni kæmu aftur fyrir þá um stjórnskipulega vernd neikvæðs félagafrelsis, og væri þá ekki unnt að ganga með vissu út frá fordæmisgildi dómsins frá 1988.

Í fyrri álitargerð okkar var greint frá því, að í 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er aðeins mælt fyrir um rétt manna til að stofna félög, en ekki er vikið þar að neikvæðu félagafrelsi. Til álita hafi komið við gerð sáttmálans, að taka þar upp ákvæði um neikvætt félagafrelsi, en frá því hafi verið horfið. Þrátt fyrir það hafi mannréttindastofnanir Evrópuráðsins beitt 11. gr. sáttmálans á þann hátt, að neikvæða félagafrelsið félli þar að nokkru undir. Með skírskotun til fræðirita og fordæma frá þessum stofnunum tókum við til nánari athugunar þrjú atriði, sem geta varðað þessa óbeinu vernd neikvæða félagafrelsisins og skipt máli um hvort skyldu aðild lífeyrissjóðum samkvæmt íslenskri löggjöf yrði talin stangast á við 11. gr. sáttmálans.

Nánar tiltekið var í fyrsta lagi hugað að því, hvað sé átt við með félagi í 11. gr. mannréttindasáttmálans. Um þetta töldum við mega ætla, að ekki yrði lítið svo á, að lífeyrissjóðir af þeim toga, sem álitargerðin varðaði, yrðu taldir til félaga í þeim skilningi, sem þar væri byggt á. Í því sambandi var vikið sérstaklega að því, að gengið hafi verið út frá, að samtök, sem séu stofnuð með löggjöf og ráðast af henni í skipulagi og starfsemi, teljist ekki til félaga í skilningi 11. gr. sáttmálans, ef markmið þeirra er ekki aðeins að verja hagsmuni þátttakenda, heldur einnig almannahagsmuna. Töldum við mega heimfæra lífeyrissjóði undir þessa lýsingu á samtökum, sem ákvæðið taki ekki til.

Í öðru lagi bentum við á, að ef samtök yrðu á annað borð talin til félaga, þá yrði að gefa því gaum, að mannréttindastofnanir Evrópuráðsins hefðu ekki viðurkennt, að réttur til að standa utan þeirra nyti verndar af 11. gr. mannréttindasáttmálans nema að vissu marki. Segir í álitargerðinni, að því hafi aldrei verið slegið föstu af þessum stofnunum, að 11. gr. sáttmálans fæli í sér almenna vernd neikvæðs félagafrelsis, og hafi reyndar verið gengið út frá, að verndin væri háð verulegum takmörkunum. Helsta fordæmið frá

Mannréttindadómstóli Evrópu um beitingu 11. gr. sáttmálans af tilliti til neikvæðs félagafrelsis, sem þá lá fyrir og er frá árinu 1981, var reifað í álitserðinni. Komist var að þeirri niðurstöðu, að eins og ákvæðinu var beitt í því tilvikum yrði ekki séð, að skylda til aðildar að lífeyrissjóðum yrði talin andstæð því.

Í þriðja lagi var síðan litið til þess, að þó svo, að samtök yrðu talin falla undir 11. gr. mannréttindasáttmálans og réttur til að standa utan þeirra yrði einnig talinn verndaður af ákvæðinu, þá yrði enn að hafa í huga, að samkvæmt 2. mgr. 11. gr. geti aðildarríki að sáttmálanum mælt fyrir í löggjöf um vissar takmarkanir á félagafrelsi. Töldum við, að löggjöf um skylduaðild að lífeyrissjóðum gæti átt undir þetta svigrúm íslenska ríkisins og samrýmst þannig ákvæðum 11. gr. sáttmálans.

Á þessum grundvelli var niðurstaða okkar sú, að þótt 73. gr. stjórnarskrárinnar yrði skýrð af tilliti til 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, þá yrði ekki talið, að ákvæði laga nr. 55/1980 um skylduaðild að lífeyrissjóðum væru andstæð henni.

II.

Í máli Sigurðar Á. Sigurjónssonar gegn Íslandi fyrir Mannréttindadómstóli Evrópu var uppi það álitaefni, hvort ákvæði í lögum nr. 77/1989, sem leiddu af sér skyldu Sigurðar til að vera félagsmaður í bifreiðastjórafélaginu Frami, fengju samrýmst 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í málinu reyndi meðal annars á þau þrjú atriði, sem var fjallað um í fyrri álitserð okkar og er getið hér að framan, og er því ástæða til að víkja hér að niðurstöðum dómstólsins um þau.

Í þessu sambandi var í fyrsta lagi haldið fram af hálfu íslenska ríkisins, að Frami væri ekki félag í skilningi 11. gr. mannréttindasáttmálans, heldur samtök, sem gegni opinberu hlutverki og falli utan ákvæðisins. Var bent á, að þótt samtökin hafi ekki verið stofnuð með lögum, þá hafi þeim verið ætlað vissst eftirlitshlutverk með lögum, sem hafi í reynd orðið talsvert viðtækara í framkvæmd, og væru þau því hluti af stjórnsýslunni á sínu sviði. Mannréttindadómstóllinn féllst ekki á að þetta hefði í för með sér, að ákvæði 11. gr. sáttmálans ættu hér ekki við. Var vísað til þess í dómnum, að eftirlitshlutverkið, sem Frami gegndi, hafi með lögum aðallega verið falið svokallaðri Umsjónarnefnd fólksbifreiða, þótt um margt hafi komið í hlut Frami að fara í reynd með það. Samtökin hafi verið stofnuð sem stéttarfélag á sviði einkaréttar og væri með öllu á valdi félagsmanna að ákveða markmið samtakanna, skipulag og störf þess. Í samþykktum Frami væri gengið út frá, að tilgangur félagsins væri að gæta hagsmuna félagsmanna gagnvart vinnuveitendum og yfirvöldum. Yrði því að líta svo á, að Frami væri í meginatriðum félag í einkaréttarlegum skilningi og félli þar með undir ákvæði 11. gr. mannréttindasáttmálans.

Í öðru lagi var því haldið fram af hálfu ríkisins, að sú takmarkaða vernd, sem Mannréttindadómstóllinn hefði viðurkennt í úrlausn sinni frá árinu 1981 að 11. gr. sáttmálans veitti rétti til að standa utan félaga, gæti ekki átt við í þessu máli. Í því sambandi var vísað sérstaklega til þess, að fordæmi dómstólsins frá 1981 hafi varðað tilvik, þar sem svokallað forgangsréttarákvæði hafi verið tekið upp í kjarasamningi og verið látið ná til manna, sem gegndu þegar störfum hjá viðkomandi vinnuveitanda. Þeir hafi verið settir í þá stöðu, að annaðhvort yrðu þeir að ganga í hlutaðeigandi stéttarfélag eða missa atvinnu sína, og hafi því skylduaðild að félaginu í reynd verið afturvirk. Enn fremur hafi þeir menn, sem áttu þar í hlut, verið mótfallnir aðild að stéttarfélaginu vegna afskipta þess af stjórn málum og aðferða, sem það hafi beitt í vinnudeilum. Taldi ríkið hyorugt þessara meginatriða eiga sér samsvörun í máli Sigurðar Á. Sigurjónssonar. Í dómi sínum benti Mannréttindadómstóllinn á, að úrslit um þetta gætu ekki ráðist af því, að látið hafi verið ógert að taka upp reglu í mannréttindasáttmálann um rétt manna til að standa utan félaga. Vísað var til þess, að í ýmsum yngri alþjóðasamningum en mannréttindasáttmálanum væri mælt fyrir um þennan rétt og væri Ísland aðili að nokkrum þeirra. Þótti verða að skýra ákvæði 11. gr.

mannréttindasáttmálans af tilliti til þróunar á þessu sviði. Samkvæmt því yrði að líta svo á, að 11. gr. sáttmálans feli í sér vernd neikvæðs félagafrelsis, en í þessu tilviki þyrfti dómstóllinn ekki að taka afstöðu til þess, hvort sú vernd sé jafn víðtæk og vernd jákvæðs félagafrelsis samkvæmt ákvæðinu.¹ Í framhaldi af þessu var vísað til þess í dómnum, að þegar Sigurður Á. Sigurjónsson fékk í upphafi leyfi til að aka leigubifreið hafi fyrirhafið í reglugerð leitt til skyldu hans til að vera félagi í Frami. Hann hafi gengist undir þessa skyldu á sínum tíma, en með dómi Hæstaréttar á árinu 1988 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu, að lagastoð skorti fyrir þessum fyrirhæfingum í reglugerð. Í kjölfarið hafi verið sett lög nr. 77/1989, þar sem var mælt beinlínis fyrir um slíka skylduaðild. Taldi dómstóllinn að í raun hafi Sigurði Á. Sigurjónssyni fyrst orðið skylt að ganga í Frami á grundvelli fyrirhæfinga í þeim lögum og hafi hann þá staðið frammi fyrir því, að gerast annaðhvort félagsmaður í Frami eða missa atvinnuleyfi sitt. Dómstólnum þótti þessi þvingun til félagsaðildar brjóta gegn grundvallarreglunni um félagafrelsi í 11. gr. mannréttindasáttmálans og vísaði um leið til fordæmis síns frá árinu 1981. Einnig benti dómstóllinn á, að Sigurður Á. Sigurjónsson hafi verið andsnúinn því, að vera félagsmaður í Frami, vegna þess yfirlýsta markmiðs félagsins, að stuðla að takmörkun á fjölda leigubifreiða. Hann hafi verið þeirrar skoðunar, að betur færi á, að engar takmarkanir giltu í þessum efnum. Með skyldu til aðildar að Frami hafi því á vissan hátt verið brotið gegn skoðanafrelsi og tjáningarfrelsi hans, sem væri ákveðinn þáttur í félagafrelsi samkvæmt 11. gr. sáttmálans. Af þessum ástæðum komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu, að hér hafi verið brotið gegn ákvæðinu.

Í þriðja lagi hélt ríkið því loks fram, að skylda leigubifreiðastjóra til aðildar að stéttarfélagi gæti helgast af ákvæðum 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans, því markmið skyldunnar væri að gæta réttinda og frelsis almennings. Í dómnum féllst dómstóllinn út af fyrir sig á þetta viðhorf ríkisins, en taldi á hinn bóginn að hér væri ekki fullnægt þeim áskilnaði 2. mgr. 11. gr. sáttmálans, að þessi skylda væri nauðsynleg í lýðfrjálsu þjóðfélagi til að ná þessu markmiði. Í því sambandi var vísað til þess, að aðrir en Frami gætu gegnt því eftirlitshlutverki, sem félagið annaðist í þágu almennings, svo og að ekki hafi verið sýnt fram á að félagið yrði ófært um það þótt bifreiðastjórum væri óskylt að vera félagsmenn í því.

III.

Hér að framan er greint frá niðurstöðunum í álitserð okkar frá 5. janúar 1993, sem varða hvort skylduaðild að lífeyrissjóðum geti stangast á við 11. gr. mannréttindasáttmálans, og helstu atriðunum í dómi Mannréttindadómstólsins í máli Sigurður Á. Sigurjónssonar frá 30. júní 1993. Til að meta hvort ástæða sé til að endurskoða fyrri niðurstöður okkar af þessu tilefni verða þær nú bornar saman í stuttu máli við niðurstöður dómstólsins um þau þrjú atriði, sem hafa verið nefnd hér áður.

1. Mannréttindadómstóllinn féllst sem áður segir ekki á þá skoðun íslenska ríkisins, að Frami gæti ekki talist til félaga í skilningi 11. gr. mannréttindasáttmálans. Í dómnum var tekið fram, að óumdeilt væri að Frami hefði með höndum viðfangsefni, sem væri að nokkru fjallað um í lögum og vörðudu hag almennings. Þetta var þó ekki talið nægja til að fallast mætti á röksemdir ríkisins, því lögum samkvæmt hafi flest þessi viðfangsefni í raun átt að vera í höndum tiltekinnar stjórnvísunefndar, Frami væri samkvæmt samþykktum sínum stéttarfélag á sviði einkaréttar og félagsmenn hefðu ákvörðunarvald um markmið félagsins, skipulag og starfsemi. Ekki verður annað séð en að dómstóllinn beiti hér sömu aðferðum til að skilgreina hvort samtök verði talin til félaga í skilningi

1 Ummælin um þetta í dómnum eru svohljóðandi á frummáli: "Accordingly, Article 11 must be viewed as encompassing a negative right of association. It is not necessary for the Court to determine in this instance whether this right is to be considered on an equal footing with the positive right."

sáttmálans og hefur verið gengið út frá í fyrri úrlausnum mannréttindastofnana Evrópuráðsins og fræðikenningum, en af þeirri skilgreiningu tókum við mið í álitserð okkar. Það eitt, að dómstóllinn hafi talið Framu til félaga í þessum skilningi af framangreindum ástæðum, varpar ekki að okkar mati neinu nýju ljósi á spurninguna um hvort lífeyrissjóðir eigi þar undir. Við teljum því að dómurinn frá 30. júní 1993 gefi ekki að þessu leyti tilefni til annarra ályktana en við höfum áður dregið um þetta.

2. Dómur Mannréttindadómstólsins í máli Sigurðar Á. Sigurjónssonar felur í sér vissa stefnubreytingu að því leyti, að þar er líklega í fyrsta sinn sagt berum orðum í úrlausn frá dómstólnum, að neikvætt félagafrelsi geti fallið undir 11. gr. mannréttindasáttmálans. Í beinu framhaldi af þeim ummælum er hins vegar sagt, að í málinu þurfi ekki að taka afstöðu til þess, hvort neikvæða félagafrelsið njóti sömu verndar af ákvæðinu og jákvætt félagafrelsi. Ástæðan fyrir því, að þetta er tekið fram, liggur nokkuð í augum uppi þegar litið er til þess, hvernig dómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu, að Sigurður Á. Sigurjónsson hafi notið réttar til að standa utan Framu. Eins og áður kom fram var þetta rökstutt með því, að skyldan til félagsaðildar hafi í þessu tilviki verið innleidd með lögum, sem hafi sett starfandi leigubifreiðastjóra í þá stöðu, að þeir yrðu annaðhvort að verða við þessari skyldu eða glata atvinnuleyfi sínu. Einnig var vísað til þess, að meðal yfirlýstra markmiða í samþykktum Framu hafi verið atriði, sem voru andstæð skoðunum og sannfæringu Sigurðar. Þetta eru í raun sams konar röksemdir og réðu niðurstöðu í dómi Mannréttindadómstólsins frá árinu 1981, sem er getið um hér að framan. Dómurinn geymir vissulega nýmæli að því leyti, að sagt er beinlínis að réttur til að standa utan félaga geti átt undir 11. gr. mannréttindasáttmálans, en röksemdirnar fyrir því, að hér hafi verið brotið gegn þeim rétti, voru í samræmi við fyrra fordæmi. Af því fordæmi tókum við mið í álitserð okkar frá 5. janúar 1993 og töldum það ekki gefa tilefni til að álykta, að réttur til að standa utan lífeyrissjóða væri varinn af 11. gr. sáttmálans. Dómurinn frá 30. júní 1993 felur því ekki í sér ástæðu til að endurskoða þá ályktun, en hafa má í huga, að með fyrrgreindum ummælum í dóminum er gefið til kynna, að dómstóllinn kunni í framtíðinni að hneigjast að rýmri vernd neikvæðs félagafrelsis en áður var gengið út frá.
 3. Í dómi Mannréttindadómstólsins var ekki fallist á þá skoðun íslenska ríkisins, að heimild til að skylda leigubifreiðastjóra til aðildar að félagi bifreiðarstjóra fælist í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans. Sú niðurstaða var byggð á því, að markmið skyldunnar frá sjónarhorni ríkisins átti sér ekki beina stoð í lögum, auk þess, að aðrar leiðir þóttu færar til að ná sama markmiði. Þessi niðurstaða dómstólsins geymir ekki að okkar mati nein nýmæli um atriði, sem mátti ráða af fyrri úrlausnum mannréttindastofnana Evrópuráðsins.
- Samkvæmt þessu teljum við dóm Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. júní 1993 í máli Sigurðar Á. Sigurjónssonar gegn Íslandi ekki gefa tilefni til að endurskoða þær niðurstöður, sem við komumst að í álitserð okkar frá 5. janúar 1993.

Reykjavík, 28. febrúar 1994