

Alþingi

Erindi nr. Þ 120 / 2036

komudagur 2015 1996

Til: Efnahags- og viðskiptanefndar

frá: Andra Árnasyni hrl.

Varðar: Frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Skv. beiðni hef ég gert nokkra athugun á tilteknum efnisatriðum frumvarpsins, og leyfi ég mér af því tilefni að koma eftirfarandi á framfæri.

Við skoðun frumvarpsins hefur verið tekið tillit til framkominna breytingatillagna, þ.m.t. tillagna fjármálaráðuneytis dags. 17. maí s.l.

1. Um verkfalls- og sammingsrétt embættismanna skv. 22. gr., sbr. 39. og 40. gr. frv.

Í 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins er fjallað um þá starfsmenn ríkisins sem teljast til embættismanna. Skv. fyrirliggjandi tillögum fjármálaráðuneytis er gert ráð fyrir að eingöngu þeir sem gegna æðstu stöðum teljist til embættismanna, auk lögreglumanna, tollvarða og fangavarða, en upphaflegt frumvarp gerði ráð fyrir því að stór hópur starfsmanna ríkisins teldist til embættismanna.

Ljóst er að um kaup og kjör starfsmanna ríkisins fer skv. meginreglu 47. gr. frumvarpsins, þ.e. að stéttarfélög eða samtök þeirra gera kjarasamninga við ríkið f.h. félagsmanna sinna. Undantekningarregla 39. gr. frv. um Kjaradóm og kjaranefnd á eingöngu við um embættismenn, þ.e. þá starfsmenn sem nú eru taldir upp í 22. gr.

Meginreglur vinnumarkaðsréttar um sammingsfrelsi, verkfallsrétt og rétt til þátttöku í vinnumarkaðsfélögum koma fram í samþykktum Alþjóða vinnumálaskrifstofunnar og í 4. mgr. 6. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu. Af umræddri meginreglum leiðir að túlka ber öll frávik þröngt.

Í viðauka við félagsmálasáttmálann varðandi 4. mgr. 6. gr. segir að samningaðilar (einstök ríki) geti takmarkað verkfallsrétt með lögum, að því tilskildu að réttlæta megi takmarkanir með ákvæðum 31. gr. sáttmálans. Í 31. gr. er síðan heimilað að takmarka ofangreind réttindi í „lýðræðisþjóðfélagi til verndar réttindum og frelsi annarra, eða til verndar almannahagsmunum, öryggi þjóðarinnar, heilsu eða siðgæði almennings.“

Eins og fyrirkomulag 22. gr. er skv. breytingartillögu fjármálaráðuneytis verður að telja að takmörkun á sammings- og verkfallsrétti sé ekki andstæð 4. mgr. 6. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu, sbr. viðaukaákvæði sáttmálans, þar sem tillagan tekur nú eingöngu til æðstu stjórnenda, lögreglumanna, toll- og fangavarða, en ætla má að ríkir almanna- og öryggishagsmunir séu fyrir hendi til að beita umræddri takmörkun að því er þá varðar.

Á hinn bóginn má gera ráð fyrir að sú takmörkun sem nú er mælt fyrir um í 22. gr. frumvarpsins sé andstæð fyrrgreindum meginreglum, enda verður tæplega talið að störf allra þeirra hópa (skipaðra embættismanna) sem ákvæðið tekur til teljist til þeirra öryggisstarfa sem vísað er til í 4. mgr. 6. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu.

Með tilliti til breytingartillögu fjármálaráðuneytis reynir tæplega á það hvort 22. gr. muni hafa þau áhrif að einstök stéttarfélög séu í reynd leyst upp, svo vísað sé til erindis nefndarinnar til undirritaðs.

Hér er þess þó að geta, að ákvæði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar tekur til réttar manna til að stofna félög í löglegum tilgangi án þess að sækja um það leyfi, þ.m.t. stéttarfélög. Þá má ekki leysa upp slík félög með ráðstöfun stjórnvalds. Á hinn bóginn kann réttur félags til að semja um kaup og kjör fyrir einstaka félagsmenn að vera takmarkaður, án þess að félagafrelsið sem slíkt sé takmarkað. Af þessu leiðir að þó svo að réttur stéttarfélags til að semja um kaup og kjör fyrir félagsmenn sína sé með lögum takmarkaður, telst félagafrelsi skv. 74. g. stjórnarskránni ekki takmarkað. ¹ Slíkt hlýtur þó ætíð að heyra til undantekninga. ²

Í 11. gr. laga um Mannréttindasáttmála Evrópu segir að réttur manna til að stofna og ganga í stéttarfélög verði eingöngu takmarkaður til verndar þjóðaröryggis og almannaheilla í lýðræðisþjóðfélagi, til þess að firra glundroða eða glæpum. Í niðurlagi ákvæðisins segir síðan: „Ákvæði þessarar greinar skulu eigi vera því til fyrirstöðu að löglegar takmarkanir séu settar við því að liðsmenn hers og lögreglu eða stjórnarstarfsmenn beiti þessum rétti.“

Í 4. gr. samþykktar Alþjóðavinnumálaskrifstofunnar nr. 98 segir að ákveða megi í lögum hvers lands að hve miklu leyti ákvæði samþykktarinnar skuli ná til hermanna og lögreglumanna, og í 6. gr. er tekið fram að samþykktin taki ekki til opinberra starfsmanna, sem vinna að stjórnarframkvæmd. Samþykktin verður þó ekki skilin svo að hún skerði rétt þeirra á nokkurn hátt. Sjá jafnframt til hliðsjónar ákvæði 9. gr. samþykktar nr. 87.

2. Um 40 gr. frv. og tjáningarfrelsi skv. 73. gr. stjórnarskrárinnar.

Skv. 40. gr. frv. er embættismönnum óheimilt að efna til, stuðla að eða taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum.

Í greinargerð með frv. er þess eins getið að ákvæðið sé í samræmi við l. 33/1915 og þarfnist ekki skýringa.

Í l. 33/1915 um verkfall opinberra starfsmanna³ er mælt fyrir um að þeim sem lögin ná til sé óheimilt að taka þátt í verkfalli eða ógna með slíku, enda þótt það komi eigi til framkvæmda.

Með samanburði á l. 33/1915 og 40. gr. frv. virðist vera sem ákvæði 40 gr. sé ekki ætlað viðtækara hlutverk en þegar er mælt fyrir um í lögum. Af því virðist mega álykta að ákvæðið taki eingöngu til verkfalla embættismanna eða þeirra sem óheimilt er að gera verkföll skv. lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Orðin „efna til, stuðla að eða taka þátt í“ eiga því eingöngu við um verkföll eða svipaðar aðgerðir þeirra sem að lögum er óheimilt að gera verkfall, en tekur ekki yfir verkfallsaðgerðir almennt, þ.e. hjá þeim sem heimilt er að gera verkfall.

Skv. 3. mgr. 73. gr. má setja tjáningarfrelsi skorður með lögum „í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, [...]jenda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum“. ⁴

¹ Sjá dóm Félagsdóms 25/9 '95, í máli 3/1995, Félag ísl. flugumferðarstjóra gegn ríkinu.

² Skv. l. 48/1988 hafa fangaverðir ekki verkfallsrétt. Um lögreglumenn og tollverði gildir 4. mgr. 4. gr. 1. um lögreglumenn. Þeir hafa ekki verkfallsrétt.

³ Lögin ná eingöngu til þeirra sem óheimilt er að gera verkfall skv. l. 94/1986.

⁴ Sjá til hliðsjónar 2. mgr. 10. gr. laga um Mannréttindasáttmála Evrópu.

Eins og að framan er getið, má gera ráð fyrir að 1. mgr. 22. gr. taki eingöngu til þeirra æðstu stjórnenda ríkisins, sem nauðsynlegir eru til að halda uppi lágmarks stjórnarsýslu og þeirra sem gæta nauðsynlegustu almannahagsmuna. Ólögmat hvatning til verkfallsaðgerða eða sambærilegra aðgerða af hálfu slíkra aðila (þ.e. að „stuðla að“) verður að teljast jafn skaðleg og verkfallsaðgerð.

Í ljósi framangreinds verður ekki séð að fyrirmæli 40 gr. frv. gangi gegn 73. gr. stjórnarskráinnar.

3. Um afnám og breytingu á biðlaunarétti starfsmanna ríkisins, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Skv. 14. gr. gildandi laga nr. 38/1954 á starfsmaður rétt á biðlaunum ef staða hans er lögð niður, enda hafi hann ekki hafnað annarri sambærilegri stöðu á vegum ríkisins. Biðlaunarétturinn samsvarar ýmist 6 mánaða föstum launum, eða 12 mánaða föstum launum hafi viðkomandi verið í þjónustu ríkisins lengur en 15 ár.

Í frv. er gert ráð fyrir breytingu á þessu fyrirkomulagi, þannig að eingöngu embættismenn í skilningi 22. gr. njóti biðlaunaréttar, auk þess sem biðlaunaréttur skv. frv. er takmarkaðri en sá sem mælt er fyrir um í núgildandi lögum.

Í bráðabirgðaákvæði frv. er gert ráð fyrir því að áunninn biðlaunaréttur starfsmanna sem falla undir l. 38/1954 haldist, en um „bótageiðslurnar“ fari skv. ákvæði 34. gr. Í því felst að réttur til biðlauna takmarkast taki viðkomandi við sambærilegu starfi þó starfið sé hjá öðrum en ríkinu.

Til álita kemur hvort áunninn biðlaunaréttur opinberra starfsmanna sé varinn af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, 72. gr., eða hvort heimilt sé að takmarka hann án bóta með almennri lagasetningu.

Almenna reglan er sú, að bein eignarréttindi manna verða ekki skert bótalaust skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar, en á hinn bóginn er talið heimilt að takmarka ýmis eignarréttindi manna án bóta, enda teljist vera um svokallaða almenna takmörkun að ræða.

Í Hrd. 1992, 1962 var deilt um lagaheimild til að skerða launahækkun sem óumdeilt var að hafði komist á, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir almenna víxlhækkun kauplags og launa.

Í forsendum dóms Hæstaréttar var til þess vísað að félagsmenn svokallaðra samflotsfélaga BHMR, sem málið tók til, hefðu þurft að þola skerðingu á þegar áunnum réttindum, „sem félagar annarra stéttarfélaga þurftu ekki að þola.“ Í dómi meirihluta Hæstaréttar sagði síðan m.a.: „Löggjafinn hafði til þess ríkan rétt að standa vörð um þau efnahagslegu markmið, sem ríkisstjórnin og aðilar vinnumarkaðarins höfðu komið sér saman um, eins og segir í aðfaraorðum bráðabirgðalaganna. Hins vegar verður að haga almennri lagasetningu í samræmi við þá jafnræðisreglu, sem hér á við og víða er byggt á í stjórnarskrá Íslands, meðal annars í ákvæðum hennar um álögur á þegnana og skerðingu réttinda þeirra, ef til þess þarf að koma. Þegar ríkjandi aðstæður við setningu bráðabirgðalaganna eru metnar í heild, þykir á það hafa skort, að þessi regla hafi verið virt, og urðu þau því ekki skuldbindandi gagnvart áfrýjanda, að því er varðaði þá 4,5% launahækkun, sem hún hafði þá þegar öðlast.“

Rétt er að vekja athygli á því að í niðurstöðu meirihluta dómenda í Hæstarétti er lögð áhersla á það að félagsmenn „samflotsfélaganna“ hafi þurft að þola „skerðingu á þegar áunnum réttindum, sem félagar annarra stéttarféлага þurftu ekki að þola“. Af þessu má væntanlega draga þá ályktun að skerðingin sem slík sé heimil, ef jafnræðis sé gætt. Afstaða meirihluta Hæstaréttar er þó ekki óbyggjandi að þessu leyti.

Sjá til hliðsjónar niðurstöðu minnihluta Hæstaréttar en þar sagði m.a. :

„Við erum því samþykkir, sem í héraðsdómi segir, að í bráðabirgðalögum hafi falist lögmæt almenn takmörkun, þótt á því sé byggt, að réttur áfrýjanda sé eignaréttur í skilningi 67. gr. stjórnarskrárinnar [...] Bráðabirgðalögum verður ekki hnekktt vegna þeirrar verndar sem í 67. gr. felst.“

Af nefndum dómi má eftir atvikum draga þá ályktun, að skerðing umsaminna kjararéttinda sé heimil með einfaldri lagasetningu, án bóta, enda sé jafnræðis gætt. Í þessu sambandi er til þess að líta, að eingöngu opinberir starfsmenn hafa almennt notið svokallaðra biðlaunaréttinda, og verður aðgerð er þau varðar því eingöngu beint gegn þeim.

Í eignarrétti hefur því sjónarmiði verið haldið á lofti, að heimild til almennrar takmörkunar eignaréttinda, án bóta, takmarkist við tilvik þar sem eignaskerðing leiðir beint af lögum, kemur niður á mörgum eigendum, og hefur ekki í för með sér verulegt fjárhagstjón fyrir hvern og einn.^{5 6}

Það er álit undirritaðs, að heimilt sé gagnvart ákvæðum stjórnarskrár að skerða áunnin biðlaunaréttindi þeirra sem falla undir l. 38/1954, þar sem um almenna takmörkun réttinda er að ræða, sem kemur jafnt niður á öllum sem fyrir henni verða, og leiðir almennt ekki til mikils fjártjóns fyrir hvern og einn. Er þá haft í huga, að biðlaunaréttur verði skertur á biðlaunafímanum með tilliti til þeirra launa sem starfsmenn njóta í sambærilegum störfum annars staðar.

4. Ákvæði 49. gr. frv. með tilliti til stjórnarsýslusjónarmiða og stjórnarsýslulaga.

Skv. 49. gr. frv. er mælt fyrir um þá meginreglu, að ákvörðunum stjórnvalda samkvæmt frumvarpinu verði ekki skotið til æðri stjórnvalda, nema öðruvísi sé mælt fyrir um í einstökum ákvæðum.

Skv. 26. gr. stjórnarsýslulaga 37/1993 eru stjórnvaldsákvarðanir kærnanlegar til æðra stjórnvalds „nema annað leiði af lögum eða venju“.

⁵ Sjá til hliðsjónar rit Gauks Jörundssonar, Eignarétt, 1982-3, bls. 50-51.

⁶ Sjá jafnframt Gauk Jörundsson, Úlfjótur, 4. töl. 1964, bls. 185:

„Oftar mun einnig fremur haft í huga, hvort takmörkunin komi niður á öllum þeim eignum, er samstöðu hafa í raun, þegar sagt er, að eignatakörkunin sé „almenn“. Verður þá ekki betur séð en þar sé þá fyrst og fremst átt við það, að eitthvað samband þurfi að vera milli takmörkunarinnar og þeirra eigna, sem hún kemur niður á, sem réttlætt geti, að takmörkunin sé einmitt látin bitna á þessum eignum en ekki öðrum, enda er hér oftast gerður fyrirvari um að takmörkunin verði að byggjast á almennum efnislegum ástæðum [...] Samt sem áður virðist annars vera of mikið lagt upp úr því, hvort skerðingin sé almenn eða ekki (í formlegu og raunverulegu tilliti), og hins vegar of lítið tillit tekið til þess, hversu skerðingin er viðamikil eða þungbær, en það er atriði sem greinilega hefur verið tekið mikið tillit til víða í íslensku löggjöf og dómum.“

Með stjórnslukæru er átt við það réttarræði þegar aðili máls eða annar sá sem kærurétt á skýtur stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds sem skylt er að endurskoða ákvörðunina.⁷

Segja má að eðlilegt sé og í samræmi við nútímaviðhorf í stjórnslu, að kærheimild sé aðalreglan, og að undantekningar frá henni séu takmarkaðar. Þannig verður að ætla að ákvæði 49. gr. sé í andstöðu við slík nútímaviðhorf. Á hinn bóginn kann að vera eðlilegt í tilteknum tilvikum, t.d. að því er varðar málefni starfsmanna, að endanlegt ákvörðunarvald liggi hjá lægra stjórnvaldi, og að óheppilegt sé að æðra stjórnvald hafi þar úrskurðarvald.

Skv. þessu má telja eðlilegra, að í 49. gr. sé mælt fyrir um almenna málskotsheimild, nema öðruvísi sé mælt fyrir um í einstökum ákvæðum. Jafnframt yrði þá að mæla sérstaklega fyrir um takmörkun málskots í þeim ákvæðum þar sem málskot væri talið óheppilegt og óviðeigandi.

Að því er varðar einstök tilvitnuð ákvæði í frv. er eftirfarandi tekið fram.

Ekki er gerð athugasemd við 21. gr. frv.

Í 26. gr. frv. er gert ráð fyrir því að veita megi embættismanni lausn um stundarsakir í ákveðnum tilvikum, án þess að honum sé gefinn kostur á að tjá sig um ástæður lausnarinnar áður en hún tekur gildi.

Skv. 13. gr. stjórnslulaga skal gefa aðila máls kost á að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, „enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft“.

26. gr. frv. er þannig í ósamræmi við 13. gr. stjórnslulaga. Þá verður að telja ákvæðið andstætt grunnsjónarmiðum í stjórnslurétti, þ.e. að aðila skuli ekki gefinn kostur á að tala máli sínu áður en ákvörðun er tekin. Hér skiptir ekki máli þó að um bráðabirgðaráráðstöfun sé að ræða, enda er um verulegt inngríp að ræða í hagsmuni viðkomandi.⁸

Sama á við um ákvæði 44. gr. að breyttu breytanda. Andmælaréttur og málskotsréttur er takmarkaðri en almennt er mælt fyrir um í stjórnslulögum. Í undantekningartilvikum kunna þó að vera ástæður fyrir uppsögn, sem ekki varða viðkomandi starfsmann sérstaklega, sbr. það dæmi sem nefnt er í ákvæðinu. Hugsanlegt er að takmarka andmælarétt og málskotsrétt í slíkum tilvikum.

5. Um frelsi til að standa utan stéttarfélaga, sbr. 2. mgr. 47. frv.

Í 2. mgr. 47. gr. frv. segir: „Nú kýs starfsmaður að standa utan stéttarfélaga...“.

⁷ Páll Hreinsson, Stjórnslulögin, bls. 251.

⁸ Sjá Pál Hreinsson, bls. 167. Sérstaklega ríkar kröfur eru gerðar um andmælarétt þegar um er að ræða „refsikennnd viðurlög“ eða þegar persónuleg réttindi eru skert.

Í greinargerð með frv. segir um nefnda málsgrein, að í ákvæðinu (2. mgr. 47. gr.) sé kveðið á um það „með hvaða hætti ákvarða skuli laun þeirra sem kjósa að standa utan stéttarfélaga“.

Ákvæðið verður vart skilið svo, að það mæli fyrir um sjálfstæða reglu um félagafrelsi, heldur er eingöngu fjallað um launagreiðslur til þeirra sem kjósa að standa utan stéttarfélaga.

Í 2. mgr. 74. gr. stj.skrár er mælt fyrir um svokallað neikvætt félagafrelsi, þ.e. að engan megi skylda til aðildar að félagi. Ákvæði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar má að einhverju leyti rekja til túlkunar Mannréttindadómstóls Evrópu á 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.⁹

Ákvæði 2. mgr. 47. gr. skipar á engan hátt fyrir um félagsaðild eða önnur málefni launþega og stéttarfélags, og verður því ekki talin íhlutun í málefni stéttarfélaga eða launþega. Ákvæðið er í samræmi við hið neikvæða félagafrelsi sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Í niðurlagi 1. ml. 1. mgr. 47. gr. segir að starfsmaður skuli þá [þegar hann stendur utan félags] „njóta sömu launa og launakjara og samið hefur verið um í kjarasamningum fyrir sambærileg störf“.

Í 7. gr. l. 94/1986 er mælt fyrir um það að starfsmaður sem kys að vera utan stéttarfélaga skuli greiða gjald til félagsins, jafnt sem hann væri í félaginu, „enda fari um laun hans og önnur starfskjör samkvæmt samningum þess samkvæmt nánari ákvörðun fjármálaráðherra...“

Í 1. gr. laga 55/1980 um starfskjör launþegar segir m.a. :

„Laun og önnur starfskjör, sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um, skulu vera lágmarkskjör [...] fyrir alla launamenn í viðkomandi starfsgrein á svæði því er samningurinn tekur til. Samningar einstakra launamanna og atvinnurekanda um lakari kjör en hinir almennu kjarasamningar ákveða skulu ógildir.“

2. mgr. 47. gr. virðist vera í samræmi við 7. gr. l. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna og almennt ákvæði l. 55/1980 um starfskjör launþega og í samræmi við almenn viðhorf í vinnumarkaðsrétti. Ekki verður séð að ákvæðið gefi færi á mismunun milli félags- og ófélagsbundinna starfsmanna, og ekki verður séð að um sé að ræða óeðlileg afskipti af innri málefnum stéttarfélaga. Á hinn bóginn skiptir miklu í þessu sambandi hvort samið sé um forgangsrétt félagsmanna stéttarfélaga, en slíkt mun almennt ekki tíðkast hjá ríkinu.¹⁰

6. Um 6. tl. fyrirspurnar.

a) Með vísan til þeirrar breytingartillögu sem fyrir liggur frá fjármálaráðuneyti, varðandi breytingu á skilgreiningu þeirra sem teljast til embættismanna skv. 1. mgr. 22. gr., verður að ætla að ekki sé um að ræða mismunun milli einstakra hópa varðandi samningafrelsi o.s.frv. Ljóst er að skv. breytingartillögunni tekur tilgreining 22. gr. fyrst og fremst til hópa sem gæta almannahagsmuna, og fordæmi eru fyrir um að hafi takmarkaðan verkfalls- og samningsrétt.

⁹ Sjá mál Sigurðar A. Sigurjónssonar v. Iceland, nr. 24/1992/369/443. Sjá einnig umfjöllun LMFÍ um frv. til stjórnskipunarlaga, jan. 1995, Mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, bls. 42-46.

¹⁰ Sjá Láru V. Júlíusdóttur, Stéttarfélag og vinnudeilur, 1995, bls. 138.

„Hvorki í lögum um opinbera starfsmenn né í kjarasamningum þeirra er sérstaklega fjallað um forgangsrétt.“

Ef breytingartillagan er lögð til grundvallar er ljóst að þeir hópar sem mælt er fyrir um að hafi sanningsrétt hafa sérstöðu meðal annarra embættismanna. Er ekki gerð athugasemd við það fyrirkomulag sem breytingartillagan gerir ráð fyrir, og ekki verður talið að þá verði um ólögmeta mismunun að ræða.

b) Í 2. mgr. 18. gr. núverandi laga nr. 38/1954 segir orðrétt:

„Starfsmönnum er skylt að hlíta breytingum á launakjörum sínum samkvæmt lögum eða reglugerðum [...] þar sem heimild er til slíks í lögum, enda standi ráðningarsamningur því eigi í vegi.“

Að því marki sem ráðningarkjör fara samkvæmt tilvísun til laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna er ljóst að ráðningarkjörin breytast að breyttu breytanda við lagabreytingu, enda þótt kjarasamningur sé í gildi. Að því leyti sem um umsamin kjaraatriði er að ræða, er ljóst að gildandi kjarasamningar eru bindandi meðan á gildistíma stendur og þar til gerðir hafa verið nýrir kjarasamningar. Fordæmi eru hins vegar fyrir því að umsömdum kjaraatriðum sé breytt með lögum.¹¹

Reykjavík 20. maí 1996,



Andri Arnason hrl.

¹¹ Sjá Hrd. 1992, bls. 1962 (ummæli héraðsdóms um afskipti löggjafarvalds af kjarasamningum, bls. 1990):

„Líta verður svo á að löggjafanum sé heimilt undir vissum kringumstæðum, svo sem við framkvæmd efnahagsstefnu, að skerða sanningsbundin laun manna, án þess að bætur komi fyrir. Sú heimild er þó ákveðnum skilyrðum bundin, og verður að telja þau helstu þau, að skerðingin sé almenn, ekki úr hófi, ekki sé um beina tilfærslu verðmæta frá einum aðila til annars að ræða, gild rök séu færð fram fyrir nauðsyn skerðingarinnar og þeir hagsmunir, sem ætlunin sé að vernda, hafi mun meira vægi en hagsmunir þeirra, sem löggjöfin beinist að.“