

Ár 2009, þriðjudaginn 10. mars, var fundur í kjararáði að Hverfisgötu 6a í Reykjavík haldinn af Guðrúnu Zoëga, Jakobi R. Möller, Jónasi Þór Guðmundssyni, Kristni Hallgrímssyni og Rannveigu Sigurðardóttur.

Fyrir var tekið:

Að lækka laun dómara í samræmi við lög nr. 148/2008

I.

Hinn 20. desember 2008 var samþykkt á Alþingi breyting á lögum nr. 47/2006 um kjararáð, sbr. lög nr. 148/2008. Við lögin bættist nýtt ákvæði til bráðabirgða þar sem segir að þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. laga um kjararáð skyldi ráðið fyrir árslok 2008 kveða upp nýjan úrskurð sem feli í sér 5-15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gildi frá 1. janúar 2009 og skuli ráðinu óheimilt að endurskoða þann úrskurð til hækkunar til ársloka 2009. Jafnframt skuli kjararáð endurskoða laun annarra sem undir það heyra til samræmis.

Kjararáð ákvað hinn 27. desember 2009 að laun alþingismanna skyldu lækka um 7,5% og laun ráðherra um 14-15%. Tók sú ákvörðun gildi 1. janúar 2009. Þá tók kjararáð hinn 23. febrúar 2009 ákvörðun um lækkun launa embættismanna sem undir kjararáð heyra annarra en skrifstofustjóra í Stjórnarráðinu og dómara. Var lækkun ákveðin fyrir hvern og einn og miðaðist við að lækkunarhlutfallið færi sem næst, en þó ekki upp fyrir, línu sem markast af tveimur punktum, þannig að heildarlaun sem eru 1.125.000 krónur á mánuði lækka um 15% og heildarlaun sem eru 450.000 krónur á mánuði lækka um 5%. Engin laun lækka meira en um 15%. Ákvörðun þessi tók gildi 1. mars 2009. Fyrirhugað er að taka sérstaka ákvörðun um lækkun launa skrifstofustjóra í Stjórnarráðinu, en laun þeirra hækkuðu ekki árið 2008 eins og laun annarra embættismanna.

II.

Í frumvarpi til fyrrnefndra laga um breytingu á lögum um kjararáð sagði að kjararáð skyldi jafnframt „svo fljótt sem auðið er endurskoða laun annarra sem undir það heyra, til samræmis, að teknu tilliti [til] stjórnskipulegrar sérstöðu dómara.“ Í athugasemdum með frumvarpinu er sérstaklega fjallað um þessa sérstöðu dómara. Þar segir að grunnreglur um sjálfstæði dómssvaldsins, sbr. 2. og 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 komi ekki í veg fyrir að kjararáð geti á grundvelli lagabreytingarinnar kveðið á um launalækkun dómara, enda væri hún í samræmi við það sem aðrir þeir er heyri undir úrskurðarvald ráðsins þurfi að sæta. Horft hefði verið til forsendna í óáfrýjuðum dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. desember 2006 í máli nr. E-1939/2006, en aðstæður væru hér verulega ólíkar þeim sem uppi hefðu verið í því máli. Í fyrsta lagi væri með frumvarpi þessu mælt fyrir um að kjararáð tæki sjálft nýja almenna ákvörðun framvirkt um hlutfallslega launalækkun til þeirra sem heyra undir úrskurðarvald ráðsins til samræmis við það sem alþingismenn og ráðherrar þurfi að sæta. Hér væri því ekki verið að fella úr gildi fyrirliggjandi úrskurð ráðsins heldur til framtíðar verið að kveða með almennum hætti á um nýjar launaforsendur. Í öðru lagi væri ljóst af forsendum úr framangreindum dómi að þar væri beinlínis gert ráð fyrir því að Alþingi gæti í

undantekningartilvikum kveðið á um lækkun á launakjörum dómara samhliða kjörum annarra ædstu embættismanna ríkisins. Samkvæmt þessu væri ekki óheimilt að fella hæstaréttar- og héraðsdómara undir þá sem þyrftu að sæta hlutfallslegri launalækkun samkvæmt nýjum úrskurði á almennum, efnislegum forsendum. Enda væri ljóst og hafið yfir allan vafa að að baki frumvarpinu stæðu „haldgóð og áþreifanleg rök byggð á traustum grundvelli“, eins og það væri orðað í áður nefndum héraðsdómi, um alvarlega stöðu efnahagsmála, fyrirsjáanlega skerðingu ríkistekna og framtíðaráætlanir í þjóðarbúskapnum. Í álitum efnahags- og skattanefndar Alþingis var tekið fram að „ekki [væri] þörf á að hafa sérstakan fyrirvara í frumvarpstextanum er [lyti] að stjórnskipulegri sérstöðu dómstóla“ og var breytingartillaga nefndarinnar um að fella út fyrirvarann samþykkt.

Kjararáð sendi dómurum bréf, dagsett 8. janúar 2009, þar sem þeim var gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum með sérstöku tilliti til þessara breytinga sem urðu á frumvarpinu. Svar, dagsett 15. janúar 2009, barst frá Dómarafélagi Íslands. Í bréfinu tók stjórn Dómarafélagsins fram að engu breytti þótt ekki væri tiltekið í lagatextanum að taka skyldi tillit til stjórnskipulegrar sérstöðu dómara. Sérstök staða dómssvaldsins samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár um sjálfstæði dómstóla væri eftir sem áður fyrir hendi og hlyti að koma sjálfstætt til skoðunar hjá kjararáði ef til álita kæmi að lækka laun dómara.

Þá barst tölvubréf, dagsett 19. janúar 2009, frá einum dómara. Í bréfinu sagðist hann ekki sjá að athugasemdir hans, eða annarra dómara, gætu með nokkru móti haft áhrif á ákvörðun kjararáðs í þessu máli. Ekki lægi annað fyrir en að löggjafinn hefði sett lagareglu sem gild væri að stjórnlögum, þar sem mælt væri fyrir um að kjararáð skyldi endurskoða laun þeirra sem undir það heyra til samræmis við launalækkun sem ákveðin var alþingismönnum og ráðherrum. Væri það ekki á valdsviði kjararáðs að skera úr um hvort umrædd lagaregla teldist í andstöðu við stjórnarskrá. Úr slíku álitamáli yrði aðeins skorið fyrir dómi í tengslum við úrlausn á ágreiningsmáli sem upp kynni að rísa vegna beitingar reglunnar.

III.

Eins og fram hefur komið var kjararáði með lögum nr. 148/2008 um breytingu á lögum nr. 47/2006 um kjararáð, falið að kveða upp nýjan úrskurð fyrir lok árs 2008 þar sem laun alþingismanna og ráðherra yrðu lækkuð um 5-15%. Jafnframt var lögð sú skylda á ráðið að lækka laun annarra sem undir ráðið heyra til samræmis. Úrskurður um lækkun launa alþingismanna og ráðherra var kveðinn upp 27. desember 2008 og gildi frá 1. janúar 2009 og voru laun þeirra lækkuð eins og getið er að framan. Þá tók kjararáð ákvörðun 23. febrúar 2009 um lækkun launa embættismanna frá 1. mars 2009 eins og áður er getið.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 148/2008 var í ákvæði til bráðabirgða kveðið svo á: „Þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. skal kjararáð fyrir árslok 2008 kveða upp nýjan úrskurð er feli í sér 5-15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gildi frá 1. janúar 2009. Til ársloka 2009 skal ráðinu óheimilt að endurskoða úrskurð þennan til hækkunar. Jafnframt skal kjararáð svo fljótt sem auðið er endurskoða kjör annarra er undir það heyra, til samræmis, að teknu tilliti [til] stjórnskipulegrar sérstöðu dómara. Ákvæði þetta gildir ekki um forseta Íslands.“ Í álitum efnahags- og skattanefndar Alþingis var m.a.

lagt til að felld yrði niður setningin: „að teknu tilliti [til] stjórnskipulegrar sérstöðu dómara“ og taldi nefndin að fengnum ábendingum ekki þörf á að hafa slíkan fyrirvara í frumvarpstextanum.

Í löggjöf og réttarframkvæmd á Íslandi og öðrum löndum með sambærilega stjórnskipan, er gerð sú krafa að skipulag dómstóla og starfs- og launakjör dómenda séu ákveðin með löggjöf sem ekki verði raskað af framkvæmdarvaldinu né með tilviljanakenndri eða ómálefnalegri íhlutun löggjafarvaldsins. Dómstólar eins og aðrar ríkisstofnanir eru þó ávallt háðir ákvörðunum fjárveitingarvaldsins vegna starfsemi sinnar.

Þegar tekin er ákvörðun um, hvort heimilt sé með almennum lögum að lækka laun dómenda, hvort sem gert er með lögnum sjálfum eða stjórnvaldi eða stjórnarsýslunefnd er falið að gera það, þarf að komast að niðurstöðu um það, hvort slík lækkun brjóti í bága við þá reglu sem orðuð var að framan um að það sé ekki gert með tilviljanakenndri eða ómálefnalegri íhlutun löggjafarvaldsins. Við það mat þarf ekki síst að gæta að því, hversu almenn sú lækkun er sem dómendur eiga að sæta. Ljóst er, að yfirgnæfandi líkur væru á að það yrði talið brjóta í bága við 2. og 70. gr. stjórnarskrár, ef dómendur einir ættu að sæta lækkun. Eftir því sem lækkun tæki til stærri og breiðari hóps, yrði líklegra að hún yrði talin heimil. Ætti lækkun samkvæmt lögum t.d. að taka til allra starfsmanna ríkisins, sem hefðu laun yfir tilteknu lágmarki, væri langlíklegast að dómstólar teldu að í lögnum fælist ekki sú ógn við sjálfstæði dómstóla, að lækkun væri af þeim ástæðum ekki heimil. Nú háttar svo til, að kjararáði var falið með lögum nr. 148/2008 að lækka laun alþingismanna og ráðherra um 5-15% og laun annarra sem undir ráðið heyra til samræmis. Undir kjararáð heyra auk alþingismanna, nær allir embættismenn ríkisins, aðrir en lögreglumenn og tollverðir, en um þá gilda sérstakar reglur. Dómendur eru um það bil 8% af þeim sem undir kjararáð heyra. Í samræmi við það, er sennilegt að dómstóll mundi líta svo á að lækkun launa dómenda með úrskurði í samræmi við ákvæði laga nr. 148/2008 væri nægilega almenn til þess að ekki yrði talið að lækkunin raskaði svo lögbundnu skipulagi um starfskjör dómenda að í bága færi við 2. og 70. gr. stjórnarskrár.

Ljóst er að í upphaflega frumvarpinu var ætlast til þess að kjararáð tæki í ákvörðun sinni um lækkun launa þeirra sem undir ráðið heyra sérstaklega afstöðu til þess, hvort það samrýmdist stjórnskipulegri stöðu dómara, að stjórnarsýslunefnd væri falið með lögum að lækka laun þeirra, þótt gert væri með breytingu á lögbundnu skipulagi sem tæki til stórs hóps sem undir stjórnarsýslunefndina heyrir. Þetta breyttist í meðförum Alþingis eins og að framan er greint.

Í stjórnskipuninni er dómstólum samkvæmt margítrekuðum fordæmum í marga áratugi falið það vald að úrskurða um það, hvort almenn lög sem Alþingi setur kunni að brjóta í bága við stjórnarskrá lýðveldisins nr. 33/1944. Þetta vald dómstóla er reist á 2. og 70. gr. stjórnarskrár. Engar efasemdir hafa komið fram um, svo kjararáði sé kunnugt, að lög nr. 148/2008 hafi verið sett á stjórnskipulegan hátt og séu því bindandi fyrir alla sem þau taka til.

Stjórnarsýslunefnd, eins og kjararáð, er ekki bær til þess að úrskurða að lög frá Alþingi, eða einstök ákvæði þeirra, brjóti í bága við stjórnarskrá og verði því ekki beitt, nema löggjafinn fæli nefndinni það sérstaklega. Þrátt fyrir það, hvílir á kjararáði sú skylda að túlka lög. Fræðilega mætti leggja tvennan algjörlega gagnstæðan skilning í þá umsögn efnahags- og skattanefndar, að ekki sé þörf á að hafa í frumvarpstextanum

sérstakan fyrirvara er lýtur að stjórnskipulegri sérstöðu dómstóla. Alþingi fór að tillögu nefndarinnar og verður að líta svo á, að löggjafinn hafi þar með talið að fyrirvarinn væri óþarfur. Hinn fyrri skilningurinn sem leggja má í textann er að þar sem augljóst sé að engar sérstakar reglur eigi að gilda í þessu tilliti við þessar kringumstæður um dómara, sé engin þörf á fyrirvaranum. Síðari skilningurinn er gagnstæður, það er að þar sem augljóst sé að sérstakt tillit þurfi að taka til stjórnskipulegrar stöðu dómstóla þurfi ekki sérstaklega að taka fyrirvarann fram og sé kjararáði allt að einu skylt að gæta að stjórnskipulegri stöðu dómstóla í ákvörðun sinni. Við lestur nefndarálitsins í heild verður ljós sú áhersla sem efnahags- og skattanefnd leggur á að draga úr launakostnaði ríkisins, m.a. til þess að lágmarka beitingu annarra og harkalegri leiða. Af þessu verður að ráða löggjafarviljann og túlka textann í samræmi við þann skilning sem þannig fæst. Hefði vilji löggjafans staðið til þess að fela kjararáði að meta hvort stjórnskipuleg staða dómstóla hindraði að dómendur þyrftu að sæta lækkun sem tæki til alls þorra þeirra annarra sem undir kjararáð heyra, hefði það þurft að koma alveg skýrt og greinilega fram í lagatextanum sjálfum.

Í bréfi kjararáðs til forsætisráðherra, dagsettu 1. desember 2008, sagði m.a.: „Í 8. gr. laga um kjararáð segir, að við úrlausn mála skuli kjararáð gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim, sem það ákveði og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim, sem sambærilegir geti talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Við ákvörðun launakjara samkvæmt 4. gr. skuli kjararáð sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu, sem greidd séu á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs samkvæmt 3. gr. hins vegar. Kjararáð skuli ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.“ Í lögum nr. 148/2008 er bætt bráðabirgðaákvæði við lög nr. 47/2006 um kjararáð. Í ákvæðinu felst, að löggjafinn leggur þau fyrirmæli fyrir kjararáð að grípa til þeirra aðgerða sem þar greinir, óháð því hvort tóm hafi gefist til þess að undirbúa ákvarðanir á þann hátt sem við eðlilegar aðstæður er talið nauðsynlegt. Við þessu hlýtur kjararáð að bregðast.

Af því sem að ofan greinir telur kjararáð, að samkvæmt ákvæðum laga nr. 148/2008 sé kjararáði skylt að úrskurða um lækkun launa allra þeirra sem undir ráðið heyra og ekki eru sérstaklega undanskildir í lögnum. Þegar hefur verið úrskurðað um lækkun launa alþingismanna og ráðherra. Þá hefur kjararáð með úrskurði dagsettum 23. febrúar 2009 kveðið á um lækkun launa embættismanna sem undir ráðið heyra, annarra en skrifstofustjóra í Stjórnarráðinu og dómara.

IV.

Með bréfum dagsettum 23. febrúar 2009 var dómurum kynnt fyrirhugað ákvörðun kjararáðs. Í bréfinu sagði að fyrirhugað væri að mánaðarlaun dómara yrðu óbreytt, en lækkun heildarlauna kæmi fram í lækkun einingaverðs og fækkun eininga. Þá sagði að ætlunin væri að greiðslur fyrir yfirvinnu og bakvaktir lækkuðu um 25%. Andmæla-frestur var veittur til 8. mars og sagði að fyrirhugað væri að ákvörðunin tæki gildi 15. mars 2009.

Andmæli, dagsett 6. mars 2009, bárust frá Dómarafélagi Íslands. Stjórn félagsins ítrekaði og vísaði til fyrri andmæla sem rakin eru hér að framan í kafla II. Félagið taldi fyrirhugaða lækkun launa dómara ganga mun lengra en eðlilegt gæti talist og fælist þversögn í svo mikilli lækkun yfirvinnu um leið og vinnuálagið ykist. Boðuð ákvörðun

kjararáðs fæli í sér ólögmeta mismunun gagnvart þeim sem undir það heyra, þar sem ekki hefði verið búið svo um hnútana að allir ríkisstarfsmenn sem svipað stæði á um lækkuðu með sambærilegum hætti. Tekið var fram að stjórn dómarafélagsins hefði haft samráð við alla starfandi dómara um andmæli þessi og hefði eindreginn stuðning að baki sér.

Tölvubréf barst frá einum dómara sem ítrekaði ummæli sín í fyrra bréfi til ráðsins um að hann mundi ekki setja sig upp á móti launalækkun og teldi hana heimila, enda væri gætt jafnræðis milli þeirra embættismanna sem sambærilegra kjara nytu. Þó varpaði hann fram þeirri spurningu, hvort þess hefði verið gætt, þegar hlutfallsleg lækkun launa dómara hefði verið ákveðin, hvort tekið hefði verið tillit til þess að aðstaða dómara til þess að taka að sér aukastörf væri að lögum og í reynd þrengri en annarra embættismanna.

V.

Alþingi hefur með lögum nr. 148/2008 falið kjararáði að ákveða lækkun launa þeirra sem undir það heyra um 5-15%. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögnum sagði að tilgangurinn væri að laun þeirra sem hæst laun hefðu lækkuðu hlutfallslega mest. Svigrúm kjararáðs felst eingöngu í því að ákveða nákvæmlega hvernig lækkunin er útfærð. Mat kjararáðs er að minnst rökun felist í að ákveða lækkun launa þannig, að dregið verði úr yfirvinnugreiðslum en að mánaðarlaun verði óbreytt þar sem því verður við komið. Lækkun launa dómara er ákveðin á sama hátt og annarra embættismanna þannig að lækkunarhlutfallið fari sem næst, en þó ekki upp fyrir, línu sem markast af tveimur punktum, þannig að heildarlaun sem eru 1.125.000 krónur á mánuði lækka um 15% og heildarlaun sem eru 450.000 krónur á mánuði lækka um 5%. Mánaðarlaun dómara verða óbreytt, en einingarverð lækkar og yfirvinnueiningum fækkar. Þá eru greiðslur fyrir bakvaktir lækkaðar um 25%. Heildarlaun lækka ekki í neinu tilviki um meira en 15% og hefur fyllsta jafnræðis við aðra embættismenn verið gætt. Öll laun eru við það miðuð að um fullt starf sé að ræða.

VI.

Ákvörðunarorð

Mánaðarlaun héraðsdómara skulu vera samkvæmt launaflokki 502-133, nú 638.033 krónur. Að auki skal greiða þeim 18 einingar á mánuði fyrir alla yfirvinnu er starfinu fylgir.

Mánaðarlaun dómstjóra utan Reykjavíkur skulu vera samkvæmt launaflokki 502-134, nú 659.654 krónur. Auk þess skal greiða þeim 26 einingar á mánuði fyrir alla yfirvinnu er starfinu fylgir.

Mánaðarlaun dómstjórans í Reykjavík skulu vera samkvæmt launaflokki 502-136, nú 705.192 krónur. Auk þess skal greiða honum 32 einingar á mánuði fyrir alla yfirvinnu er starfinu fylgir.

Mánaðarlaun hæstaréttardómara skulu vera samkvæmt launaflokki 502-140, nú 806.230 krónur. Auk þess skal greiða þeim 18 einingar á mánuði fyrir alla yfirvinnu er starfinu fylgir.

Mánaðarlaun forseta hæstaréttar skulu vera samkvæmt launaflokki 502-142, nú 862.207 krónur. Auk þess skal greiða honum 24 einingar á mánuði fyrir alla yfirvinnu er starfinu fylgir.

Eining er 1% af launaflokki 502-126, nú 5.058 krónur. Einingar greiðast alla mánuði ársins, einnig í sumarleyfi. Af því leiðir að ekki er greitt orlofsfé á einingar.

Komi til greiðslu fyrir bakvaktir skal greiða fyrir þær á eftirfarandi hátt: Tímakaup á bakvakt I skal vera 0,16% af mánaðarlaunum þess sem í hlut á, tímakaup á bakvakt II skal vera 0,22% af mánaðarlaunum þess sem í hlut á.

Laun eru við það miðuð að um fullt starf sé að ræða og þannig ákveðin að ekki komi til frekari greiðslna nema kjararáð úrskurði um það sérstaklega.

Um almenn starfskjör dómara gilda reglur kjararáðs frá 30. maí 2007. Þá skal ríkissjóður áfram greiða 1,5% af heildarlaunum hvers dómara í sérstakan endurmenntunarsjóð dómara.

Ákvörðun þessi tekur gildi 15. mars 2009.

Guðrún Zoëga

Jakob R. Möller

Rannveig Sigurðardóttir

Sératkvæði
Jónasar Þórs Guðmundssonar og
Kristins Hallgrímssonar

Undirritaðir eru sammála meirihluta kjararáðs um það sem segir í köflum I og II að framan.

I.

Kjararáði var komið á fót með lögum nr. 47/2006 og leysti það af hólmi Kjaradóm og kjaranefnd, sem störfuðu samkvæmt lögum nr. 120/1992. Verkefni kjararáðs er meðal annars að ákveða laun og önnur starfskjör dómara, sbr. 1. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006. Í lögnum er mælt fyrir um þau viðmið, sem ráðið skal horfa til í ákvörðunum sínum. Í 8. gr. þeirra segir:

„Við úrlausn mála skal kjararáð gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem það ákveður og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Við ákvörðun launakjara skv. 4. gr. skal kjararáð sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs skv. 3. gr. hins vegar. / Kjararáð skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.“

Ákvæði 1., 2. og 4. mgr. 10. gr. sömu laga hljóða svo:

„Kjararáð skal taka mál til meðferðar þegar því þykir þurfa og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á þeim launum í þjóðfélaginu sem höfð skulu til viðmiðunar samkvæmt lögum þessum eða á störfum þeirra sem úrskurðarvald þess tekur til. / Eigi sjaldnar en árlega skal kjararáð meta hvort tilefni sé til breytinga á starfskjörum sem það ákveður. Kjararáð getur þó ákveðið að stefnumarkandi ákvarðanir um innbyrðis launahlutföll og heildarstarfskjör á ákvörðunarsviði ráðsins séu teknar sjaldnar, allt að fjórða hvert ár. / [...]. / Ákvörðunum og úrskurðum kjararáðs verður ekki skotið til annars stjórnvalds.“

Hinn 21. nóvember 2008 ritaði forsætisráðherra kjararáði bréf, þar sem mælt var til þess að laun þeirra, sem undir ráðið heyra, yrðu lækkuð um 5-15%. Í bréfinu segir meðal annars:

„Hin alþjóðlega fjármálakreppa og hrun íslensku bankanna hefur haft viðtæk áhrif hér á landi. Ljóst er að atvinnuleysi mun aukast, lífskjör skerðast tímabundið og samdráttur verður í landsframleiðslu á næsta ári. Tekjur ríkissjóðs munu dragast saman og því er nauðsynlegt að leita allra leiða til að draga úr útgjöldum, þ.m.t. launakostnaði. Gert er ráð fyrir að á árinu 2010 fari síðan aftur að rofa til. Við þessar aðstæður vill ríkisstjórnin ganga á undan með góðu fordæmi og sýna vilja ráðherra og annarra hátt launaðra ríkisstarfsmanna til að axla hluta af byrðunum. Er þess því farið á leit við kjararáð að það endurskoði launakjör þeirra sem undir ráðið heyra og að sú breyting sem ráðið ákveði gildi út árið 2009. / [...]. / Mörg fyrirtæki hafa að undanförmu reynt að draga úr kostnaði með því að lækka laun hæstlaunuðustu starfsmanna eða lækka starfs- hlutföll. Þá hafa hátt settir stjórnendur í sumum tilfellum verið færðir niður í

stöður sérfræðinga, sem þýðir launalækkun þótt hún komi ekki fram í launavísitölu Hagstofunnar. / Hvað almenna þróun kjaramála á vinnumarkaði varðar er ljóst að framundan er ekkert svigrúm til launahækkana. Líkur eru á að atvinnuleysi muni aukast þannig að almennt munu ráðstöfunartekjur dragast saman og lífskjör versna. Við þessar aðstæður er ekki nema sanngjarnt að þeir sem njóta starfsöryggis og/eða hæstu launa hjá ríkinu taki á sig launaskerðingu. Með því verður ennfremur stuðlað að aukinni samheldni hjá þjóðinni við þessar erfiðu aðstæður. Líkt og hjá mörgum einkafyrirtækjum er rétt og eðlilegt að skerðing af þessu tagi verði fyrst og fremst hjá þeim sem hæst launin hafa. / Það eru því tilmæli ríkisstjórnarinnar að kjararáð ákveði tímabundið, þ.e. út árið 2009, launalækkunar á bilinu 5-15% hjá þeim sem undir ráðið heyra, þannig að þeir sem eru með hæstu launin taki hlutfallslega á sig mesta skerðingu. Vegna niðurlags ákvæðis 1. mgr. 8. gr. laga nr. 47/2006, er rétt að taka fram að ríkisstjórnin áformar að hefja viðræður við hálaunahópa hjá ríkinu um svipaðar tímabundnar lækkunar.

Kjararáð svaraði bréfi forsætisráðherra 1. desember 2008. Í svarinu var bent á að kjararáð væri sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem væri bundin af lögum um kjararáð nr. 47/2006 og stjórnarsýslulögum nr. 37/1993. Bæri ráðinu að gæta þess samræmis sem tilgreint væri í 8. gr. laga um kjararáð, meðal annars við laun sem greidd væru á grundvelli kjarasamninga hjá ríkinu, svo og almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Áður en bréf forsætisráðherra hefði borist, hefði kjararáð þegar hafið athugun á því hvort tilefni væri til lækkunar launa þeirra sem undir ráðið heyra, að teknu tilliti til þeirra réttarheimilda sem kynnu að setja skorður við slíkum breytingum. Vegna þeirrar lagaskyldu sem á ráðinu hvíldi um að mál væri nægilega upplýst, kappkostaði kjararáð að afla eins áreiðanlegra upplýsinga og kostur væri um launaþróun áður en úrskurðir væru felldir. Í ljósi þess að skammt væri liðið frá því að efnahagsáfallin dundu yfir, kjarasamningar hefðu ekki verið endurskoðaðir og traust gögn um launaþróun síðustu tveggja mánaða lögju ekki enn fyrir, teldi kjararáð ekki lagaskilyrði til þess að fella nýjan almennan úrskurð um laun og starfskjör þeirra, sem úrskurðarvald ráðsins tæki til. Kjararáð myndi eins og endranær fylgjast með þróun kjaramála og taka málið upp þegar upplýsingar lægju fyrir, sem gerðu það skylt.

Þegar svar kjararáðs lá fyrir boðuðu ráðherrar ríkisstjórnarinnar að kannaðar yrðu aðrar leiðir til þess að ná fram tímabundinni launalækkun þeirra sem heyra undir ráðið. Í framhaldinu var lagt fram á Alþingi stjórnarfrumvarp í boðuðum tilgangi, en þar var að finna bráðabirgðaákvæði við lög um kjararáð nr. 47/2006. Í 1. gr. frumvarpsins sagði:

„Þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. skal kjararáð fyrir árslok 2008 kveða upp nýjan úrskurð er feli í sér 5–15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gildi frá 1. janúar 2009. Til ársloka 2009 skal ráðinu óheimilt að endurskoða úrskurð þennan til hækkunar. Jafnframt skal kjararáð svo fljótt sem auðið er endurskoða kjör annarra er undir það heyra, til samræmis, að teknu tilliti [til] stjórnskipulegrar sérstöðu dómara. Ákvæði þetta gildir ekki um forseta Íslands.“

Í athugasemdum við frumvarpið sagði meðal annars þetta, svo sem að nokkru er rakið í kafla II í umfjöllun meirihluta kjararáðs að framan:

„Að mati ríkisstjórnarinnar er rétt og skylt við þær aðstæður sem nú eru uppi að hálaunahópar hjá ríkinu taki á sig launalækkun líkt og sambærilegir hópar hjá

einkafyrirtækjum hafa verið að gera. Er frumvarpi þessu ætlað að ná þessu markmiði fram. Er þess jafnframt gætt að virða sem mest sjálfstæði kjararáðs og raska ekki til frambúðar hlutverki þess. / Meginmarkmið frumvarpsins er að draga úr útgjöldum ríkissjóðs á árinu 2009 til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar. Að sama skapi er nauðsynlegt að þjóðkjörnir fulltrúar sýni samstöðu með öðrum launþegum sem hafa þurft og munu þurfa að taka á sig launalækkunir. Líkt og gerst hefur á einkamarkaði er með frumvarpinu gert ráð fyrir að þeir sem hæstu launin hafa taki á sig hlutfallslega mesta skerðingu. / [...]. / Í öðru lagi mælir frumvarpið fyrir um að kjararáð skuli svo fljótt sem auðið er kveða upp nýjan úrskurð um aðra sem undir ráðið heyra til samræmis við þá launalækkun sem ákvörðuð hafi verið til handa alþingismönnum og ráðherrum. Kjararáði er eftirlátið svigrúm til að útfæra þá ákvörðun en tilgangurinn að baki lagabreytingunni er sá að lækkun verði að jafnaði hlutfallslega mest hjá þeim sem hæstu launin hafa. Við mat á þessu má gera ráð fyrir að kjararáð líti bæði til ákvörðunar varðandi alþingismenn og ráðherra og launaþróunar hjá viðmiðunarhópum að því marki sem hún liggur fyrir í samræmi við ákvæði laga nr. 47/2006. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að kjararáð taki við ákvörðun sína tillit til stjórnskipulegrar sérstöðu dómara. Rétt er að taka fram að grunnreglur um sjálfstæði dómsvaldsins, sbr. 2. og 70. gr. stjórnarskrárinnar, koma ekki í veg fyrir að kjararáð geti á grundvelli lagabreytingarinnar kveðið á um launalækkun dómara, enda sé hún í samræmi við það sem aðrir þeir er heyra undir úrskurðarvald ráðsins þurfa að sæta. Í þessu sambandi hefur verið horft til forsendna í óáfrýjuðum dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. desember 2006 í máli nr. E-1939/2006, en aðstæður hér eru verulega ólíkar þeim sem voru uppi í því máli. Í fyrsta lagi er með frumvarpi þessu mælt fyrir um að kjararáð taki sjálft nýja almenna ákvörðun framvirkt um hlutfallslega launalækkun til þeirra sem heyra undir úrskurðarvald ráðsins til samræmis við það sem alþingismenn og ráðherrar þurfa að sæta. Hér er því ekki verið að fella úr gildi fyrirbyggjandi úrskurð ráðsins heldur til framtíðar verið að kveða með almennum hætti á um nýjar launaforsendur. Í öðru lagi er ljóst af forsendum úr framangreindum dómi Héraðsdóms að þar var beinlínis gert ráð fyrir því að Alþingi gæti í undantekningartilvikum kveðið á um lækkun á launakjörum dómara samhliða kjörum annarra æðstu embættismanna ríkisins. Samkvæmt þessu er ekki óheimilt að fella hæstaréttar- og héraðsdómara undir þá sem þurfa að sæta hlutfallslegri launalækkun samkvæmt nýjum úrskurði á almennum, efnislegum forsendum. Enda er ljóst og hafið yfir allan vafa að [að] baki frumvarpi þessu standa „haldgóð og áþreifanleg rök byggð á traustum grundvelli“, eins og það er orðað í áður nefndum héraðsdómi, um alvarlega stöðu efnahagsmála, fyrirsjáanlega skerðingu ríkistekna og framtíðaráætlanir í þjóðarbúskapnum.“

Við meðferð frumvarpsins á Alþingi lagði efnahags- og viðskiptanefnd til að frumvarpið yrði samþykkt með breytingum, meðal annars þeirri að orðin „að teknu tilliti [til] stjórnskipulegrar sérstöðu dómara“ í 3. málslíð 1. gr. féllu brott. Rökstuðningur nefndarinnar fyrir breytingartillögunni var eftirfarandi:

„Jafnframt telur nefndin að fengnum ábendingum ekki þörf á að hafa sérstakan fyrirvara í frumvarpstextanum er lýtur að stjórnskipulegri sérstöðu dómstóla og leggur til að hann falli brott.“

Breytingartillaga nefndarinnar var samþykkt. Hinn 20. desember 2008 samþykkti Alþingi síðan frumvarpið, svo breytt, sem breytingu á lögum nr. 47/2006 um kjararáð. Fengu breytingarlögin númerið 148/2008 og voru birt 23. desember 2008. Samkvæmt 1. gr. þeirra bættist við lögum um kjararáð nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

„Þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. skal kjararáð fyrir árslok 2008 kveða upp nýjan úrskurð er feli í sér 5–15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gildi frá 1. janúar 2009. Til ársloka 2009 skal ráðinu óheimilt að endurskoða úrskurð þennan til hækkunar. Jafnframt skal kjararáð endurskoða kjör annarra er undir það heyra, til samræmis. Ákvæði þetta gildir ekki um forseta Íslands.“

Á grundvelli fyrirmæla löggjafans samkvæmt framangreindri lagabreytingu kvað kjararáð, hinn 27. desember 2008, upp úrskurð um lækkun launa alþingismanna og ráðherra, er gilda skyldi frá 1. janúar 2009. Í forsendum úrskurðar kjararáðs er tekið fram, að með lögnum marki löggjafinn stefnu um launaþróun ríkisstarfsmanna til næstu framtíðar í stað þess að kjararáð taki í ákvörðunum sínum mið af breytingum sem hafa orðið. Síðan segir orðrétt:

„Samkvæmt athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 148/2008 er kjararáði ætlað svigrúm til þess að útfæra lækkunina. / Staðfestar upplýsingar um launalækkunir eru takmarkaðar enn sem komið er, en fréttir úr mismunandi áttum benda til þess, að lækkun tiltölulega hárra launa sé þegar hafin. Virðist ekki óvarlegt að ætla að staðfestar tilhneigingar gæti nú þegar um lækkunir launa a.m.k. á bilinu 5-15 af hundraði hjá þeim sem hafa 450.000 krónur eða meira í mánaðarlaun, þótt það sé ekki enn komið fram í launavísitölum nema að litlu leyti. Þá hefur ekki verið samið um lækkun launa ríkisstarfsmanna.“

Með hliðsjón af framangreindu ákvað kjararáð að laun alþingismanna skyldu lækka um 7,5% og laun ráðherra um 14-15%. Hinn 23. febrúar 2009 tók kjararáð síðan ákvörðun um lækkun launa annarra, sem undir ráðið heyra, að frátöldum skrifstofustjórum í Stjórnarráði Íslands og dómurum, svo sem nánar er greint í kafla I í umfjöllun meirihluta kjararáðs. Sú lækkun tók gildi 1. mars síðastliðinn.

II.1

Fyrir liggur að taka ákvörðun um laun dómara. Í því sambandi koma til skoðunar fyrirmæli 1. gr. framangreindra laga nr. 148/2008, sem bætti við lögum um kjararáð nr. 47/2006 bráðabirgðaákvæðinu um launalækkun þeirra, sem undir kjararáð heyra. Svo sem að framan er rakið skal kjararáð, samkvæmt ákvæðinu, lækka laun alþingismanna og ráðherra um 5-15%. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kemur fram, að ráðinu er falið mat um hversu mikil lækkunin skuli vera og nánari útfærslu. Óheimilt er að breyta til hækkunar út árið 2009. Þá skal ráðið lækka laun annarra, sem undir það heyra, til samræmis. Samkvæmt athugasemdunum með frumvarpinu er tilgangurinn sá, að lækkunin verði að jafnaði hlutfallslega mest hjá þeim, sem hæstu launin hafa. Við mat á þessu megi gera ráð fyrir, að kjararáð líti bæði til ákvörðunar varðandi alþingismenn og ráðherra og launaþróunar hjá viðmiðunarhópum að því marki, sem hún liggja fyrir í samræmi við ákvæði laga nr. 47/2006. Fyrirvari um stjórnskipulega sérstöðu dómara var felldur úr frumvarpinu í meðferð Alþingis, að tillögu efnahags- og skattanefndar. Rökstuðningur í álitni nefndarinnar var sá, að nefndin taldi „að fengnum ábendingum ekki þörf á að hafa sérstakan fyrirvara í

frumvarpstextanum er lýtur að stjórnskipulegri sérstöðu dómstóla“. Ekki er augljóst, hvernig skýra ber bráðabirgðaákvæðið með þetta í huga. Engar frekari leiðbeiningar er að finna í álitni nefndarinnar. Telja verður, að fyrirvarinn um stjórnskipulega sérstöðu dómara í frumvarpinu, eins og það var upphaflega lagt fram og afgreitt til nefndar við 1. umræðu á Alþingi, verði ekki skilinn öðruvísi en svo, að talið hafi verið rétt að kjararáð, sem sjálfstætt og óháð stjórnisýsluráð, skyldi eiga mat um það hvort heimilt og rétt væri að lækka laun dómara eins og annarra vegna stjórnskipulegrar sérstöðu þeirra, þótt með því væri í engu raskað þeirri grundvallarreglu, að dómstólar eigi úrskurðarvald um hvort almenn lög brjóti í bága við stjórnarskrá, og sætti niðurstaða kjararáðs um þetta álitafni því endanlegu mati þeirra, ef á reyndi. Hér er því um það eitt að ræða, að ætlunin var að almenni löggjafinn mæti þetta ekki sjálfur fyrir sitt leyti, heldur skyldi kjararáð eiga matið. En með því að fyrirvarinn var felldur út við 2. umræðu, með ofangreindum rökstuðningi, kemur upp vafi um skýringu bráðabirgðaákvæðisins, sem taka þarf afstöðu til hér.

II.2

Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. desember 2006 í máli nr. E-1939/2006, sem kveðinn var upp af þremur setudómurum og ekki var áfrýjað, er vikið að stöðu dómsvaldsins og rakin þau meginsjónarmið og sú löggjafarstefna sem liggur að baki fyrirkomulagi á ákvörðunum um laun dómara. Þar segir meðal annars:

„Ákvæði 2., 59., 61. og 70. gr. stjórnarskrárinnar byggjast á því að dómara skuli vera sjálfstæðir í störfum sínum. Grunnreglur stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómsvaldsins hafa á undanförunum tveimur áratugum fengið aukinn styrk í íslenskum rétti samfara áhrifum Mannréttindasáttmála Evrópu á íslenskan rétt, en sáttmálinn var lögfestur með lögum nr. 62/1994. Þá var með 8. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 lögfest ný 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sem á að verulegu leyti rætur sínar að rekja til 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmálans, en þar er með skýrum hætti áskilið að öllum beri réttur til að fá leyst úr málum sínum fyrir „óháðum dómstóla“. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 er rakið að áskilnaður 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar um óháða dómstóla feli í sér að dómstólar eigi að vera sjálfstæðir og „ekki háðir öðrum þáttum ríkisvaldsins“. Er skírskotað til þess að „kjör sem dómendum eru tryggð“ séu einn af efnisþáttum í mati á hvort dómstólarnir teljist sjálfstæðir þannig að fullnægt sé kröfum stjórnarskrárinnar. / Með lögum nr. 15/1998 voru sett gildandi lög um dómstóla. Í I. kafla almennra athugasemda í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögunum segir meðal annars að við mótun löggjafar um dómstólana verði að hafa í huga að þeim ber að hafa eftirlit með hinum tveimur þáttum ríkisvaldsins, löggjafarvaldinu annars vegar og framkvæmdarvaldinu hins vegar. Þannig komi í hlut dómstóla að skera endanlega úr um embættistakmörk yfirvalda, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar, og hvort löggjafinn hafi haldið sig innan þess ramma sem honum er settur með stjórnarskránni. Þá beri einnig að nefna það mikilvæga hlutverk dómstóla að dæma í refsímálum sem framkvæmdarvaldið höfðar á hendur sökuðum mönnum. Með framangreint í huga hafi þeirri stefnu verið fylgt við samningu frumvarpsins að tryggja verði í sem ríkustum mæli að dómstólarnir verði óháðir hinum tveimur þáttum ríkisvaldsins sem þeir hafa eftirlit með. Verði jafnframt að miða

ákvæði frumvarpsins við það að ekki sé nægilegt að þetta sjálfstæði dómstólanna sé tryggt í raun, heldur að sjálfstæðið og trúverðugleikinn, sem því fylgir, sé öllum sýnilegur. Í II. kafla almennu athugasemdanna í greinargerð með frumvarpinu er síðan rakið að megintilgangur þess sé að „styrkja stöðu og sjálfstæði dómstólanna sem þriðju valdstoð ríkisins og meðal annars auka þannig tiltrú almennings á starfsemi þeirra“. Þá kemur fram að við samningu frumvarpsins hafi verið tekið tillit til tilmæla ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (94) frá 13. október 1994 um sjálfstæði, skilvirkni og hlutverk dómenda, svo og meginreglna Sameinuðu þjóðanna um sjálfstæði dómsvalds sem samþykktar voru á allsherjarþingi þeirra í nóvember 1985. Loks hafi verið litið til sáttmála dómenda í Evrópu frá árinu 1993, með breytingum frá 1996, sem samþykktar var af evrópsku dómarasamtökunum.“

Í dómnum er jafnframt rakin dómaframkvæmd Hæstaréttar um stöðu dómsvaldsins, sbr. einkum Hrd. 1995, bls. 1444 og Hrd. 1999, bls. 4793. Síðan segir:

„Það er því einsýnt að mati dómsins að einn af efnisþáttum reglunnar um sjálfstæði dómstólanna er að ákvarðanir um launakjör dómara fullnægi þeim kröfum sem að framan eru nefndar. Löggjöf er varðar fyrirkomulag dómskerfisins og réttarstöðu dómara, þ. á m. um launakjör þeirra, verður samkvæmt þessu að vera þannig úr garði gerð að dómara séu að lögum og í reynd sjálfstæðir gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins, þ. á m. löggjafarvaldinu. / Þegar nánar er metið hvort sérgreind löggjöf [...] samrýmist kröfu um sjálfstæði dómstólanna skiptir að auki máli að horft sé til þess hvernig löggjafinn hefur sögulega leitast við að tryggja að fyrirkomulag við ákvörðun launa til dómara samrýmist þessum kröfum. Er enda viðurkennt að til nánari fyllingar á inntaki stjórnarskrárreglna, sem einkum fjalla um mörk ríkisvalds, kann tilvist viðvarandi og reglubundinnar háttsemi í samskiptum handhafa ríkisvalds að hafa þýðingu að stjórnarlögum.“

Ennfremur segir:

„[...] hefur allt frá gildistöku laga nr. 55/1962 verið kveðið á um það skipulag í almennum lögum að sjálfstæð stjórnáskilunefnd, Kjaradómur, ákveði launakjör hæstaréttardómara á grundvelli fyrirfram settra efnisreglna sem byggðar hafa verið á almennum, efnislegum mælikvörðum. Var sú skipan einnig lögfest hvað varðar héraðsdómara með lögum nr. 41/1984 og síðar sett um það heildarlög nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd. Ljóst er af áður tilvitnuðum athugasemdum að baki 2. gr. laga nr. 120/1992 að ákveðið hafi verið að Kjaradómur ákvæði laun allra dómara „sökum þeirrar sérstöðu sem þeir [hefðu] umfram aðra ríkisstarfsmenn samkvæmt stjórnarskránni“. Var þá einnig tekið tillit til þeirra breytinga sem áttu sér stað með lögum nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði sem tóku gildi 1. júlí 1992. Þessi löggjafarstefna var síðan ítrekuð við setningu laga nr. 15/1998 um dómstóla, sbr. 25. gr. þeirra, en einn megintilgangur laganna var að „styrkja stöðu og sjálfstæði dómstólanna sem þriðju valdstoð ríkisins og meðal annars auka þannig tiltrú almennings á starfsemi þeirra“. [...] verður ekki talið að frá framangreindri löggjafarstefnu hafi verið horfið [...] enda var samsvarandi fyrirkomulag þegar lögfest með núgildandi lögum nr. 47/2006 um Kjararáð, sbr. 1. og 13. gr. laganna. / Dómurinn lítur svo á að með því fyrirkomulagi um ákvörðunarvald um laun dómara sem kveðið var á um í 2. gr. laga nr. 120/1992, sbr. og 25. gr. laga nr.

15/1998, hafi löggjafinn talið nauðsynlegt að tryggja eins og kostur er að slíkar ákvarðanir væru í ljósi stjórnskipulegs sjálfstæðis dómara teknar af sérskipuðum aðila sem væri ekki með beinum hætti háður framkvæmdarvaldinu eða löggjafarvaldinu við töku slíkra ákvarðana. Slíkar ákvarðanir yrðu teknar á grundvelli fyrirfram settra reglna sem byggðar væru á almennum, efnislegum mælikvörðum. Hafi þá verið litið til áðurgreindrar réttarþróunar í átt til aukins sjálfstæðis dómstólanna samkvæmt stjórnarskránni eins og grunnreglur um það efni hafa verið túlkaðar í dómaframkvæmd Hæstaréttar, sbr. einkum Hrd. 1990, bls. 2, Hrd. 1995, bls. 1444 og Hrd. 1999, bls. 4793. Hlutverk löggjafans, sbr. 41. og 59. gr. stjórnarskrárinnar, er þannig að mæla fyrir um það skipulag og þær almennu efnisreglur sem ákvarðanir um launakjör dómara skuli miðast við. Löggjafinn getur á hverjum tíma gert breytingar á slíkum reglum enda séu þær í samræmi við grundvallarreglur stjórnarskrárinnar. Lagabreytingar af því tagi kunna að leiða til þess að taka þurfi nýjar ákvarðanir um launakjör dómara en við þær aðstæður eru þær byggðar á almennum, efnislegum mælikvörðum sem löggjafinn hefur ákveðið fyrirfram. Af þessu leiðir óhjákvæmilega að hömlur hljóta að vera á því að sérgreindar ákvarðanir löggjafans geti að efni til haft íþyngjandi áhrif á launakjör starfandi dómara. [...]. Að öðrum kosti verður vart séð hvaða réttarlegu þýðingu hin stjórnarskrárbundna krafa um sjálfstæði dómstóla hafi þannig að tryggt sé að dómara séu að lögum og í reynd „óháðir“ löggjafarvaldinu.“

Ofangreind sjónarmið úr hinum óáfrýjaða héraðsdómi hafa þýðingu fyrir það mál sem er til úrlausnar hér, þótt atvik séu ekki þau sömu, enda reynir á grundvallarviðhorf um stöðu dómsvaldsins gagnvart öðrum þáttum ríkisvaldsins, vegna íhlutunar í launakjör dómara.

II.3

Að framan eru rakin þau viðhorf um stöðu dómsvaldsins gagnvart öðrum þáttum ríkisvaldsins, sem fram hafa komið í dómaframkvæmd. Þar er lýst því fyrirkomulagi á ákvörðunum um laun dómara, sem nauðsynlegt er talið að hafa til að tryggja sjálfstæði og óhlutdrægni dómsvaldsins og felur í sér að ákvarðanir um laun dómara séu teknar af sérskipuðum aðila, sem er ekki með beinum hætti háður framkvæmdarvaldinu eða löggjafarvaldinu við töku slíkra ákvarðana, sem teknar skuli á grundvelli fyrirfram settra reglna sem byggðar séu á almennum, efnislegum mælikvörðum. Fyrirvarinn, sem upphaflega var berum orðum í 1. gr. frumvarpsins sem síðar varð að lögum nr. 148/2008 um, að kjararáð skyldi í kjölfar ákvörðunar ráðsins um lögskipaða launalækkun alþingismanna og ráðherra, endurskoða kjör annarra til samræmis „að teknu tilliti [til] stjórnskipulegrar sérstöðu dómara“, verður ekki skilinn öðruvísi en svo, að talið hafi verið rétt að kjararáð, sem sjálfstætt og óháð stjórnsýsluráð, skyldi eiga mat um það hvort heimilt og rétt væri að lækka laun dómara á grundvelli þeirra forsendna, sem lágu frumvarpinu til grundvallar. Ganga verður út frá því, að að baki þeirri afstöðu hafi búið það sjónarmið, að nauðsynlegt væri að virða framangreind viðhorf um sjálfstæði og óhlutdrægni dómsvaldsins. Vegna þeirra væri varlegra að líta svo á, að matið skyldi vera kjararáðs, frekar en að almenni löggjafinn fyrirskipaði ráðinu að taka ákvörðun um launalækkun dómara, enda þótt í athugasemdum með frumvarpinu væri viðráð það álit, að kjararáði ætti að vera slík lækkun heimil. Með því að matið skyldi

vera kjararáðs, væri þó vitaskuld í engu raskað þeim grundvallarreglum, að dómstólar eigi úrskurðarvald um hvort almenn lög verði samþýdd stjórnarskránni og um embættistakmörk yfirvalda, sbr. 2. og 60. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Í þessu sambandi er og rétt að hafa í huga, að ef þetta hefði ekki verið ætlunin, hefði fyrirvarinn um stjórnskipulega sérstöðu dómara ekki haft neina þýðingu og verið tilgangslaus. Með vísan til þessara sömu viðhorfa um sjálfstæði og óhlutdrægni dómsvaldsins verður að telja að Alþingi hafi, með því að fella fyrirvarann um stjórnskipulega sérstöðu dómara úr frumvarpinu sem varð að lögum nr. 148/2008, ekki ætlað að breyta því sem frumvarpið gerði upphaflega berum orðum ráð fyrir og virðist hafa verið talin nauðsynleg skipan, að kjararáð, sem sjálfstætt og óháð stjórnsýsluráð, skyldi meta hvort heimilt og rétt væri að lækka laun dómara á grundvelli þeirra forsendna, sem lágu bráðabirgðaákvæðinu til grundvallar. Um hafi með öðrum orðum verið að ræða svo sjálfsagt atriði, að ekki hafi verið þörf á að hafa fyrirvarann í lagatextanum þess vegna. Þessi niðurstaða fær nokkurn stuðning í því grundvallarsjónarmiði við lögskýringu, að skýra beri almenn lög þannig að þau samræmist stjórnarskránni og að almenni löggjafinn ætli sér ekki að brjóta gegn henni. Niðurstaða kjararáðs um mat á því, hvort heimilt og rétt sé að lækka laun dómara sætir endurskoðun dómstóla, svo sem áður segir.

Að ofangreindri niðurstöðu fenginni, þarf kjararáð að leysa úr því, hvort heimilt og rétt sé að lækka laun dómara á grundvelli þeirra forsendna, sem lágu bráðabirgðaákvæðinu til grundvallar.

III.

Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 148/2008, og raktar eru í kafla I að framan, kemur fram það viðhorf almenna löggjafans, að grunnreglur um sjálfstæði dómsvaldsins komi ekki í veg fyrir að kjararáð geti á grundvelli laga-breytingarinnar kveðið á um launalækkun dómara, enda sé hún í samræmi við það sem aðrir þeir er heyra undir úrskurðarvald ráðsins þurfa að sæta. Í frumvarpinu felist, að verið sé til framtíðar að kveða með almennum hætti á um nýjar launaforsendur, sem séu almennar og efnislegar. Að baki frumvarpinu standi haldgóð og áþreifanleg rök byggð á traustum grundvelli, um alvarlega stöðu efnahagsmála, fyrirsjáanlega skerðingu ríkis-tekna og framtíðaráætlanir í þjóðarbúskapnum.

Framangreint viðhorf almenna löggjafans breytir ekki þeirri niðurstöðu, sem komist hefur verið að að framan, að almenni löggjafinn hafi talið rétt að kjararáð, sem sjálfstætt og óháð stjórnsýsluráð, mæti hvort heimilt og rétt væri að lækka laun dómara á grundvelli þeirra forsendna, sem lágu bráðabirgðaákvæðinu til grundvallar, svo sem áður er rökstutt. Verkefni kjararáðs verður þá að leggja mat á þetta atriði.

Í áðurnefndum dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-1939/2006 segir:

„Á því leikur ekki vafi að löggjafinn hefur til þess ríkan rétt að standa vörð um þau stjórnómálagu markmið á sviði efnahagsmála sem ríkisstjórn og meirihluti Alþingis telur brýn á hverjum tíma. Heimildir löggjafans í þessum efnum eru hins vegar ekki takmarkalausar. Hefur Hæstiréttur lagt til grundvallar að jafnvel löggjöf sem að þessu leyti er rökstudd með vísan til efnahagslegrar nauðsynjar verði að fullnægja grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, sbr. til hliðsjónar Hrd. 1992, bls. 1962 og Hrd. 2002, bls. 3686.“

Ekki verður haggæð því mati almenna löggjafans, að nauðsynlegt hafi verið að grípa til ráðstafana vegna alvarlegrar stöðu efnahagsmála. Ákvarðanir almenna löggjafans þurftu hins vegar að taka mið af því, að með setningu laga nr. 148/2008 var hlutast til um launamál annarra og sjálfstæðra handhafa ríkisvalds, hæstaréttardómara og héraðsdómara. Í því efni verður ekki dregið í efa, að til grundvallar lágu haldgód og áþreifanleg rök byggð á traustum grundvelli er luttu að stöðu efnahagsmála, tekjum ríkisins og framtíðaráætlunum í þjóðarbúskapnum. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 148/2008 kemur fram sá vilji, að lækkun launa verði að jafnaði hlutfallslega mest hjá þeim, sem hæstu launin hafa. Hvað sem þessu líður verður ekki hjá því komist, að taka afstöðu til þess, hvort nægilegt hafi verið af hálfu almenna löggjafans, að því er dómara varðar, að hlutast eingöngu til um lækkun launa þeirra, sem undir kjararáð heyra, vegna stjórnskipulegrar sérstöðu dómara, sem áður hefur verið lýst.

Í bréfi forsætisráðherra til kjararáðs frá 21. nóvember 2008, sem rakið er í kafla I í sératkvæði, virðist vera gengið út frá þeirri forsendu, að grípa þurfi til lækkunar launa ríkisstarfsmanna almennt, þar sem segir að „[v]egna niðurlags ákvæðis 1. mgr. 8. gr. laga nr. 47/2006, [sé] rétt að taka fram að ríkisstjórnin áform[i] að hefja viðræður við hálaunahópa hjá ríkinu um svipaðar tímabundnar lækkanir“. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 148/2008 er ekki vikið sérstaklega að þessu atriði. Hins vegar er þar lýst því viðhorfi, að lækkun launa dómara sé ekki óheimil, „enda sé hún í samræmi við það sem aðrir þeir er heyra undir úrskurðarvald ráðsins þurfa að sæta.“

Telja verður, að matið á því hvort um nægilega stóran hóp sé að ræða, sé óhjákvæmilegur þáttur í matinu á því, hvort heimilt og rétt sé að lækka laun dómara vegna hins lögskipaða og fyrirfram ákveðna fyrirkomulags á launaákvörðunum þeirra, sem áður er rakið. Ef svo væri ekki, gæti hinn óháði, sérskipaði aðili, sem falið er að ákveða laun dómara, verið þvingaður til þess að lækka laun þeirra, þannig að brotið væri gegn jafnræði dómara, og hinn sérskipaði aðili teldist ekki lengur óháður löggjafarvaldinu og virti ekki grundvallarreglur stjórnskipunarinnar. Slíkt færi gegn grundvallarreglunum um sjálfstæða og óháða dómstóla. Rök standa til þess að leggja til grundvallar við matið, að lækkun sé nægilega almenn í þessum skilningi, ef laun flestra hópa ríkisstarfsmanna, sem hafa áþekk laun eða laun yfir tilteknu lágmarki, hafa lækkað, eftir atvikum í stighækkandi þrepum. Lækkanir á launum annarra viðmiðunarhópa en ríkisstarfsmanna einar og sér geta ekki ráðið úrslitum, en geta skipt máli við matið - og því meira máli, sem þær eru almennari - þannig, að slaka mætti að einhverju leyti á kröfunni um fjölda hópa ríkisstarfsmanna með hliðsjón af lækkun launa annarra viðmiðunarhópa.

Starfsmenn ríkisins eru um það bil 12% vinnuafli á vinnumarkaði. Þar af eru þeir, sem heyra undir ákvörðunarvald kjararáðs um það bil 3,5%. Dómarar eru um það bil 8% þeirra, sem kjararáð ákveður laun. Tæplega þriðjungur ríkisstarfsmanna, sem fá greidd laun samkvæmt kjarasamningi, hefur heildarlaun á sama launabili og þeir, sem fá greidd laun eftir ákvörðun kjararáðs. Um það bil 5% ríkisstarfsmanna, sem taka laun á grundvelli kjarasamnings, hefur jafnhá eða hærri heildarlaun en dómarar. Endurskoðun kjarasamninga ríkisstarfsmanna hefur ekki farið fram, en þeir renna flestir út 31. mars næstkomandi. Kjararáð hefur ekki upplýsingar um hvort laun allra stjórnenda opinberra stofnana og hlutfélaga í eigu ríkisins, sem ekki heyra undir kjararáð, hafi verið lækkuð. Upplýsingar eru fyrir hendi um lækkun launa hjá nokkrum slíkum aðilum, og þá yfirleitt um 15%. Lækkunin er þá af launum, sem eru í flestum tilvikum hærri - í sumum

tilvikum verulega hærri - eða að minnsta kosti jafnhá og laun hæstaréttardómara eru nú dag, bæði fyrir og eftir lækkun, eftir því sem næst verður komist. Sumir stjórnenda opinberra stofnana og hlutafélaga hafa ekki lækkað í launum. Hjá öðrum er lækkun til skoðunar hjá hlutaðeigandi stjórn. Fyrir liggur, að löggjafinn hefur ekki mælt fyrir um lækkun launa þeirra stjórnenda opinberra stofnana og hlutafélaga í eigu ríkisins, sem ekki heyra undir kjararáð. Ekki liggur fyrir hvort þeir, sem með framkvæmdarvaldið fara, hafa beitt sér fyrir slíkum samræmdum lækkunum, og hver árangur hefur þá af orðið. Í launavísitölum mælast ekki enn sem komið er lækkanir launa nema að takmörkuðu leyti. Breyting launavísitölu, sem reiknuð er og birt samkvæmt lögum nr. 89/1989, er þannig að vísitala janúarmánaðar 2009 vegna desembermánaðar 2008 hefur hækkað um 0,6%, ársþækkun hennar fyrir síðustu þrjá mánuði er 2,7% og ársþækkun fyrir síðustu sex mánuði er 4%. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands lækkuðu laun á almennum vinnumarkaði á fjórða ársfjórðungi ársins 2008 um 0,5% að meðaltali, en laun opinberra starfsmanna hækkuðu um 2,7%. Laun stjórnenda lækkuðu um 2,6% og laun í fjármálaþjónustu, hjá lífeyrissjóðum og í váttryggingastarfsemi um 3%. Fréttir úr mismunandi áttum undanfarna mánuði og upplýsingar frá Hagstofu Íslands benda til þess, að lækkun tiltölulega hárra launa hafi átt sér stað í einhverjum mæli á almennum vinnumarkaði. Hversu almenn slík tilhneiging hefur verið, er á reiki, þótt um tíma hafi hún virst vera staðföst og geta numið allt að 10%. Af einstökum, afmörkuðum hópum hins opinbera má nefna, að hjá stærsta sveitarfélagi landsins, Reykjavíkurborg, lækkuðu laun æðstu stjórnenda, þ.e. þeirra sem heyra undir kjaranefnd borgarinnar, um 10% 1. febrúar síðastliðinn. Laun þeirra eru á bilinu 600.000 til 900.000 krónur á mánuði. Laun borgarstjóra lækkuðu um 15%, en laun hans miðast við laun forsætisráðherra á hverjum tíma. Áþekkar launalækkanir hafa átt sér stað hjá fleiri sveitarfélögum. Að því er varðar atvinnustigið í landinu, verður ekki séð að það geti að gildandi lögum haft þýðingu fyrir úrlausn þess máls, sem hér liggur fyrir.

Með vísan til framangreinds verður að telja, að svo almenn lækkun launa hafi ekki átt sér stað hjá þeim ríkisstarfsmönnum, sem hafa ber til viðmiðunar, til þess að heimilt og rétt sé að lækka laun dómara, að teknu tilliti til stjórnskipulegrar sérstöðu þeirra, sem lýst er að framan. Hugsanleg lækkun á launum dómara, sem almenni löggjafinn telur að þurfi að gera vegna efnahagsástandsins, verður því ekki framkvæmd á þann hátt sem lög nr. 148/2008 gera ráð fyrir, nema annað og meira komi til. Í þessari niðurstöðu felst ekki afstaða til þess, hvort almenna löggjafanum sé fært að lækka laun dómara með almennari aðgerðum en felast í lögum nr. 148/2008, um breytingu á lögum um kjararáð nr. 47/2006.

Jónas Þór Guðmundsson

Kristinn Hallgrímsson