

# Frumvarp til laga

## um kjararáð.

(Lagt fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005–2006.)

### 1. gr.

Verkefni kjararáðs er að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, ráðherra og dómara og annarra ríkisstarfsmanna sem svo er háttáð um að þau geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu.

### 2. gr.

Kjararáð skal skipað fimm ráðsmönnum og jafnmörgum vararáðsmönnum.

Alþingi kys þrjú ráðsmenn. Hæstiréttur skipar einn ráðsmann og fjármálaráðherra annan. Sömu aðilar velja vararáðsmenn. Kjararáðsmenn skulu skipaðir til fjögurra ára í senn.

Kjararáð kys formann og varaformann úr hópi aðalmanna og setur sér sjálft starfsreglur.

### 3. gr.

Fullskipað kjararáð ákveður laun forseta Íslands skv. 1. gr. laga nr. 10/1990, um laun forseta Íslands, þingfararkaup samkvæmt lögum nr. 88/1995, um þingfararkaup alþingis-  
manna og þingfararkostnað, launakjör ráðherra, hæstaréttardómara og héraðsdómara.

### 4. gr.

Kjararáð skipað þremur mönnum ákveður laun og starfskjör annarra embættismanna en þeirra sem greinir í 3. gr. og að frátöldum lögreglumönnum, tollvörðum og fangavörðum, sbr. ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá skal kjararáð svo skipað ákveða laun og starfskjör þeirra ríkisstarfsmanna annarra sem svo er háttáð um að laun þeirra og starfskjör geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu, sbr. 1. gr.

Þriggja manna kjararáð skal skipað þannig að formaður velur með sér tvo úr hópi aðalmanna í ráðinu, og eftir atvikum varamanna. Þess skal gætt að ávallt sé í þessum þriggja manna hópi einn ráðsmaður skipaður af fjármálaráðherra og annar ráðsmaður skipaður af Alþingi.

### 5. gr.

Fullskipað kjararáð sker úr um það til hverra ákvörðun launa og starfskjara skv. 4. gr. skuli ná í nánari atriðum en þar greinir.

## 6. gr.

Kjararáð aflar sér af sjálfsdáðum nauðsynlegra gagna og upplýsinga og er því rétt að krefjast skýrslna, munnlegra og skriflegra, af starfsmönnum. Skulu þeir m.a. veita upplýsingar um aukastörf og hlunnindi sem störfum þeirra fylgja.

Talsmönnum þeirra sem undir úrskurðarvald kjararáðs falla, fjármálaráðuneyti og öðrum ráðuneytum vegna starfsmanna og stofnana sem undir þau heyra skal gefinn kostur á að leggja fram skriflegar eða munnlegar greinargerðir vegna þeirra mála sem til úrlausnar eru. Ráðið getur og heimilað málsaðilum að reifa mál sitt fyrir ráðinu.

## 7. gr.

Kjararáð getur kvatt sérfróða menn til starfa í þágu ráðsins og til ráðuneytis um úrlausn mála.

## 8. gr.

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.

## 9. gr.

Kjararáð skal ákvarða föst laun fyrir venjulega dagvinnu og önnur laun sem starfinu fylgja og kveða á um önnur starfskjör.

Kjararáð skal við úrlausn mála taka tillit til venjubundins vinnuframlags og starfsskyldna umfram dagvinnu. Það úrskurðar hvaða aukastörf tilheyri aðalstarfi og hver beri að launa sérstaklega.

Við ákvarðanir sínar getur ráðið tekið tillit til sérstakrar hæfni er nýtist í starfi og sérstaks álags og ábyrgðar er starfinu fylgir.

Enn fremur skal kjararáð taka tillit til kvaða sem störfunum fylgja, svo og hlunninda og réttinda sem tengjast embætti og launum, svo sem lífeyrisréttinda og ráðningarkjara.

## 10. gr.

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 það hvort tilefni sé til breytinga á starfskjörum sem það ákveður. Kjararáð getur þó ákveðið að ákvarðanir um innbyrðis launahlutföll og heildarstarfskjör á ákvörðunarsviði ráðsins séu teknar sjaldnar, til dæmis þriðja eða fjórða hvert ár, en á milli slíkra grundvallarákvarðana fylgi launabreytingar þeirra sem taka laun samkvæmt ákvörðun kjararáðs breytingum almennrar launavísitölu sem ráðið velur í samráði við Hagstofu Íslands.

Kjararáð skal birta ákvarðanir sínar og úrskurði og ástæður fyrir þeim opinberlega með skipulegum og aðgengilegum hætti.

Ákvörðunum og úrskurðum kjararáðs verður ekki skotið til annars stjórnvalds.

## 11. gr.

Kostnaður við kjararáð, þar á meðal laun kjararáðsmanna eftir ákvörðun fjármálaráðherra, skal greiddast úr ríkissjóði samkvæmt nánari ákvörðun í fjárlögum hvers árs.

## 12. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi lög nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd.

## 13. gr.

Við gildistöku laganna breytast eftirtalin ákvæði laga sem hér segir:

1. Í stað orðanna „Kjaranefnd eða Kjaradómi“ í 4. mgr. 2. gr. laga um ríkislögmenn, nr. 51/1985, kemur: kjararáði.
2. Í stað orðanna „lög um Kjaradóm og kjaranefnd“ í 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. og 1. tölul. 1. mgr. 19. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, kemur: kjararáð.
3. Eftirfarandi breytingar verða á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996:
  - a. Í stað orðanna „Kjaradóms eða kjaranefndar“ í 1. mgr. 9. gr. kemur: kjararáðs.
  - b. Í stað orðsins „kjaranefnd“ í 2. mgr. 9. gr. kemur: kjararáð.
  - c. Í stað orðanna „Kjaradómi og kjaranefnd samkvæmt þeim lögum sem um þá úrskurðaraðila gilda“ í 39. gr. kemur: kjararáði, enda geti þau ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu.
4. Eftirfarandi breytingar verða á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997:
  - a. Í stað orðanna „lögum nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd“ í 1. mgr. 3. gr., 6. mgr. 23. gr. og 2. mgr. 35. gr. kemur: lögum um kjararáð.
  - b. Í stað orðanna „Kjaradóm, kjaranefnd“ í 6. mgr. 23. gr. kemur: ákvarðanir kjararáðs.
5. Eftirfarandi breytingar verða á lögum um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga, nr. 2/1997:
  - a. Í stað orðanna „Kjaradóm, kjaranefnd“ í 5. mgr. 7. gr. kemur: ákvarðanir kjararáðs.
  - b. Í stað orðanna „lögum nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd“ í 5. mgr. 7. gr. og 2. mgr. 21. gr. kemur: lögum um kjararáð.
6. Í stað orðanna „Kjaradóm og kjaranefnd, nr. 120/1992, með áorðnum breytingum“ í 4. mgr. 60. gr. laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997, kemur: kjararáð.
7. Í stað orðsins „Kjaranefnd“ í 2. mgr. 5. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytenda, nr. 62/2005, kemur: Kjararáð.
8. Í stað orðsins „Kjaradómi“ í 1. gr. laga um laun forseta Íslands, nr. 10/1990, kemur: kjararáði.
9. Í stað orðsins „Kjaradómur“ í 3. mgr. 2. gr. laga um umboðsmann barna, nr. 83/1994, kemur: Kjararáð.
10. 14. gr. laga um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, nr. 88/1995, orðast svo:
 

Kjararáð ákveður þingfararkaup skv. 1. gr., sbr. lög um kjararáð.
11. Í stað orðsins „Kjaradómi“ í 2. gr. laga um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997, kemur: kjararáði.
12. Í stað orðsins „Kjaradómur“ í 4. mgr. 13. gr., 4. mgr. 23. gr. og 25. gr. laga um dómstóla, nr. 15/1998, kemur: Kjararáð.

13. Í stað orðsins „Kjaradómi“ í 2. mgr. 2. gr. laga um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, nr. 141/2003, kemur: kjararáði.

#### **Ákvæði til bráðabirgða.**

Þrátt fyrir ákvæði 5. gr. skulu allir þeir sem féllu undir úrskurðarvald Kjaradóms eða kjaranefndar samkvæmt lögum nr. 120/1992 þegar lög þessi öðlast gildi sæta kjaraákvörðunum skv. 4. gr. þar til kjararáð hefur ákveðið nánar, sbr. ákvæði 4. og 5. gr., til hverra þessi háttur á ákvörðun kjara skuli framvegis ná út frá þeirri meginreglu að kjör ríkisstarfsmanna skuli ráðast með kjarasamningum þar sem því verður við komið.

Strax eftir gildistöku þessara laga skal skipa kjararáð samkvæmt þeim. Skipun dómenda í Kjaradóm og nefndarmanna í kjaranefnd samkvæmt lögum nr. 120/1992 fellur niður við gildistöku þessara laga.

#### **Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.**

Ríkisstjórnin skipaði hinn 30. janúar 2005 nefnd til að fara yfir lög um Kjaradóm og kjaranefnd, nr. 120/1992. Nefndinni var falið að gera tillögur um breytingar á þeim lögum í ljósi reynslunnar og ábendinga sem fram hafa komið um annmarka á þeim. Sérstaklega skyldi skoðað hvort ástæða væri til að breyta fyrirkomulagi launaákvæðana Kjaradóms og kjaranefndar. Meðal annars skyldi hugað að þeim viðmiðunum og fyrirmælum sem þessum úrskurðaraðilum eru sett í lögum fyrir launaákvæðanir sínar. Þá skyldi einnig farið yfir það hverra laun skuli ákveðin af sérstökum úrskurðaraðilum og hvernig skipan þeirra skuli háttað.

Í nefndinni voru Jón Sigurðsson hagfræðingur, fyrrv. bankastjóri, formaður, skipaður án tilnefningar, Páll Þórhallsson, lögfræðingur forsætisráðuneytinu, skipaður án tilnefningar, Aðalsteinn Árni Baldursson, tilnefndur af þingflokki Frjálslynda flokksins, Svanfríður Inga Jónasdóttir, tilnefnd af þingflokki Samfylkingarinnar, Svanhildur Kaaber, tilnefnd af þingflokki Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, og Gunnar Björnsson og Þórunn Guðmundsdóttir, tilnefnd af þingflokki Sjálfstæðisflokks. Starfsmaður nefndarinnar var Guðrún Ósk Sigurjónsdóttir frá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis.

Athugun nefndarinnar á lögum um Kjaradóm og kjaranefnd beindist einkum að fimm meginatriðum:

1. Hverra launakjör skuli ákveðin af lögbundnum úrskurðaraðilum.
2. Hvaða almennar viðmiðanir fyrir launaákvæðanir úrskurðaraðila skuli tilgreindar í lögum.
3. Hvaða sérstök fyrirmæli önnur varðandi launaákvæðanir úrskurðaraðila skuli bundin í lögum.
4. Hvernig og hverja skuli skipa sem úrskurðaraðila um laun og starfskjör ríkisstarfsmanna sem ekki hafa sammingsbundin kjör.
5. Hvernig skuli skilgreina í lögum stjórnskipulega stöðu úrskurðaraðila.

Nefndin kannaði vandlega þessi fimm meginatriði og þróun löggjafar um þessi efni hér á landi frá því lög um Kjaradóm voru fyrst sett með lögum nr. 55/1962, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Með þessum lögum var sú meginregla lögfest að launakjör alls þorra ríkisstarfsmanna skyldu ákveðin með kjarasamningum. Þrátt fyrir þessa meginreglu hefur löggjafinn talið þörf fyrir lögskipaðan úrskurðaraðila um launakjör sumra þeirra sem ýmist er ekki fenginn sammingsréttur eða kjósa að neyta hans ekki og þeirra sem eðlis starfanna vegna er ekki talið æskilegt að semji um sín kjör. Launum margra í þessum hópi var skipað

með lögum eða ákvörðunum ráðherra áður en Kjaradómur var settur á fót. Upphaflega, þ.e. frá setningu laga nr. 55/1962, var þó hlutverk Kjaradóms í þessum efnum eingöngu að ákveða kjör ráðherra og hæstaréttardómara án undangenginna samninga. Í tímans rás fjölgaði þeim sem felldir voru undir úrskurð Kjaradóms. Í frumvarpinu til núgildandi laga um Kjaradóm og kjaranefnd, nr. 120/1992, var að því stefnt að fækka þeim sem Kjaradómur skyldi ákveða kjör og um leið var settur á fót nýr úrskurðaraðili, kjaranefnd, til að ákveða kjör forstöðumanna helstu stofnana og fyrirtækja ríkisins auk tiltekinna embættismanna, sem ekki hafa eða vilja hafa samningsrétt. Þessi tvískipting hins lögbundna úrskurðaraðila hefur haldist síðan. Nokkurrar tilhneigingar hefur gætt til fjölgunar í hópi þeirra sem Kjaradómur og kjaranefnd ákveða kjör.

Nefndin fékk á sinn fund formenn Kjaradóms og kjaranefndar til þess að heyra álit þeirra á reynslunni af löggjöfinni og fékk auk þess frá þeim skriflegar greinargerðir um framkvæmd gildandi laga um þessar stofnanir (sjá fylgiskjöl I og II). Þá komu á fund nefndarinnar talsmenn Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins, Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, Kennarasambands Íslands, Bandalags háskólamanna, Dómarafélags Íslands, Prestafélags Íslands, Félags prófessora við Háskóla Íslands og Félags forstöðumanna ríkisstofnana. Nefndin kynnti sér þannig viðhorf þeirra helstu félagasamtaka, sem láta sig ákvarðanir hinna lögskipuðu úrskurðaraðila varða, til gildandi laga á þessu sviði. Þá kynnti nefndin sér þá tilhögun sem er við lýði í þessum efnum í nálægum löndum, ekki síst hvað varðar ákvörðun þingfararkaups þingmanna þjóðþinganna í þessum löndum, og naut við þá athugun aðstoðar skrifstofu Alþingis auk starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis. Enn fremur fékk nefndin álit dr. Ragnhildar Helgadóttur, lektors við Háskólann í Reykjavík, á því hvernig æskilegast væri að skilgreina stjórnskipulega stöðu lögbundins úrskurðaraðila í lögum um hann (sjá fylgiskjal III).

## 1. Hverra laun?

Almennt samkomulag virðist vera um það að meginreglan um kjaraákvörðun ríkisstarfsmanna skuli vera kjarasamningar, þ.e. að lögskipaður úrskurðaraðili skuli taka til sem fæstra og aðeins þeirra sem gild rök mæla með að falli undir slíka úrskurði í stað samningsbundinna kjara. Rökin fyrir því að hafa lögbundinn úrskurðaraðila í stað kjarasamninga eru í meginatriðum tvenns konar:

Annars vegar sé hér um að ræða þjóðkjörna menn, forseta Íslands og alþingismenn, og æðstu handhafa framkvæmdarvalds og dómsvalds, ráðherra og hæstaréttardómara, sem séu í fyrirsvari fyrir ríkið í heild og því sé ekki eðlilegt að þeir semji við ríkið um sín kjör. Hins vegar er hér um að ræða menn sem gegna störfum sem ekki fylgir samnings- eða verkfallsréttur vegna eðlis starfanna ýmist af öryggisástæðum eða vegna þess að þeir eru í fyrirsvari fyrir ríkið í samskiptum við ríkisstarfsmenn í kjaramálum. Með nokkurri einföldun má segja að kjör fyrri hópsins falli undir Kjaradóm en hins síðari undir kjaranefnd samkvæmt núgildandi lögum.

Samkvæmt upplýsingum frá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins féllu í október 2005 um 15.100 stöðugildi í launavinnslukerfi Fjársýslu ríkisins undir kjarasamninga hvað varðar ákvörðun launa, Kjaradómur ákvarðaði launakjör u.þ.b. 140 en kjaranefnd réð kjörum fyrir tæplega 700. Þannig skiptust þessi tæplega 16.000 stöðugildi sem voru í ríkisþjónustu á þessum tíma eftir aðferð við ákvörðun launa (sjá töflu). Af þessu má sjá að allur þorri ríkisstarfsmanna tekur laun samkvæmt kjarasamningum, eða 95% stöðugilda í október 2005.

**Fjöldi stöðugilda ríkisstarfsmanna eftir aðferð  
við ákvörðun launa í október 2005.  
(Fjármálaráðuneytið 31.1.2006.)**

<b>Kjarasamningar</b>		
ASÍ o.fl.	1.231	
BSRB o.fl.	6.283	
Háskólahópur	7.583	15.097
<b>Kjaradómur</b>		
Forseti Íslands	1	
Forsætisráðherra	1	
Ráðherrar	15	
Þingmenn	67	
Forseti hæstaréttar	1	
Hæstaréttardómarar	8	
Dómstjóri Héraðsdómi Reykjavíkur	2	
Dómstjórar aðrir	7	
Héraðsdómarar	31	
Biskup Íslands, ríkissaksóknari, ríkissáttasemjari, ríkisendurskoðandi, umboðsmaður barna	5	138
<b>Kjaranefnd</b>		
Forstöðumenn	340	
Dýralæknar	18	
Prestar	150	
Prófessorar	187	695
<b>Alls</b>	<b>15.930</b>	

*Skýring:* Fjöldi stöðugilda sýnir hversu mörg stöðugildi fylgja hverri ákvörðun. Skiptingin getur ekki verið hárnákvæm m.a. vegna staðgengils-launa sem fylgja hverri ákvörðun tímabundið.

*Athugasemd:* Ofangreindar tölur eru úr launavinnslukerfi Fjársýslu ríkisins og ná því ekki til starfsmanna á heilbrigðisstofnunum ríkisins utan Reykjavíkur.

Mörkin milli þeirra sem sæta úrskurðum Kjaradóms annars vegar og kjaranefndar hins vegar eru að nokkru leyti fljótandi vegna þess að á síðari árum hafa bæst við Kjaradómshópin störf sem jafnvel ættu heima hjá kjaranefnd. Sama gildir reyndar að nokkru leyti um mörkin milli þeirra sem hafa samningsbundin kjör og hinna sem sæta úrskurðum kjaranefndar. Í frumvarpinu sem hér er gerð grein fyrir er tekið á þessum vanda með tvennum hætti:

Í fyrsta lagi eru þeir færri sem falla undir úrskurð fullskipaðs kjararáðs skv. 3. gr. en samkvæmt sambærilegu ákvæði í gildandi lögum um Kjaradóm, en fullskipað kjararáð er í þessu sambandi beinn arftaki Kjaradóms. Hér er þess freistað að hafa í þessum hópi eingöngu æðstu ráðamenn þjóðarinnar auk dómara landsins vegna sérstöðu þeirra samkvæmt stjórnarskránni. Hér er einnig lagt til að fullskipað kjararáð ákveði kjör alþingismanna þótt algengast sé í þeim þingræðislöndum sem oftast eru höfð til samanburðar við íslenska stjórnarhætti að þjóðþingin sjálf beri alla ábyrgð á ákvörðun kjara þingmanna. Reyndar virðist algengasta aðferðin í þessum efnunum í þessum hópi ríkja vera sú að forsætisnefndir þinganna nefni utanþingsmenn til þess ýmist beinlínis að ákveða þingfararkaupið eða leggja fullmótaða tillögu um það fyrir þingið eða forsætisnefnd til samþykktar. Þessari tilhögun í nágrannalöndunum

er nánar lýst í fylgiskjali IV. Munurinn á fyrirliggjandi tillögu og þessari aðferð er ef til vill ekki ýkja mikill auk þess sem í henni er gert ráð fyrir aukinni ábyrgð Alþingis á framkvæmdinni með því að leggja til að Alþingi kjósi þrjá kjararáðsmenn af fimm.

Í öðru lagi er í frumvarpinu lagt til í 4. og 5. gr. að kjararáð skilgreini nánar mörkin milli þeirra sem taka laun skv. 4. gr. og þeirra sem semja um sín kjör. Hér er lagt til að fullskipað kjararáð skeri úr um það hverjir falli undir þessi lagaákvæði með kjör sín á grundvelli almennra sjónarmiða, þ.e. sýna þarf fram á að laun fyrir tiltekin störf geti ekki ráðist með venjulegum hætti í samningum áður en á það er fallist að þau eigi undir kjararáð. Með þessum hætti er lagt til að það verði venjulegt verkefni kjararáðs að úrskurða um þessi mörk. Eðli málsins samkvæmt eru aðstæður í þessum efnum, þ.e. hvaða störf geti með heppilegum hætti tekið samningsbundin kjör fremur en kjör ákveðin af lögskipuðum úrskurðaraðila, breytingum undirorpnar bæði vegna breytinga í verkahring ríkisins og vegna breytinga á vinnumarkaði. Af þessum ástæðum er ekki heppilegt að ákveða með lögum upptalningu starfa sem falla undir kjararáð nema í fáum skýrt afmörkuðum tilfellum eins og greinir í 3. gr. frumvarpsins. Æskilegur sveigjanleiki fæst í framkvæmd með því að fela kjararáði þetta verkefni.

## 2. Almennar viðmiðanir.

Í 5. gr. gildandi laga um Kjaradóm og kjaranefnd eru skilgreindar helstu viðmiðanir og sjónarmið sem úrskurðaraðilinn skal gæta við ákvarðanir sínar. Lögð er áhersla á innbyrðis samræmi í þeim kjörum sem ákveðin eru og jafnframt að þessi kjör séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Þessi ákvæði hafa staðið óbreytt frá því gildandi lög voru sett 1992. Ákvæði um innbyrðis samræmi í kjörum sem ákveðin eru af Kjaradómi og kjaranefnd var lögfest með lögum nr. 92/1986, um Kjaradóm, en allt frá því að fyrstu lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 55/1962, voru sett hefur hinum lögbundna úrskurðaraðila verið gert að hafa hliðsjón af kjörum þeirra er vinna sambærileg störf hjá öðrum en ríkinu.

Með tilkomu kjaranefndar með nügildandi lögum, nr. 120/1992, var bætt við kröfunni um innbyrðis samræmi milli þeirra launa sem nefndin ákveður og þeirra launa hjá ríkinu sem ákveðin eru í kjarasamningum eða Kjaradómi. Þessum viðmiðunum um innra og ytra samræmi í kjörum er haldið efnislega óbreyttum í þessu frumvarpi með ákvæðum 8. og 9. gr. þess. Ekki virðist nein ástæða til þess að breyta þessum ákvæðum enda hafa ákvarðanir kjararáðs þann tvíþætta tilgang að ákveða þeim sem undir þær falla sanngjörn kjör og tryggja ríkinu hæfa starfsmenn, sem vitaskuld gerir þá kröfu að kjörin sem standa til boða séu samkeppnisfær við það sem almennt gerist á vinnumarkaði.

Í 2. málsli. 5. gr. gildandi laga er ákvæði sem segir: „Enn fremur skal Kjaradómur taka tillit til þróunar kjaramála á vinnumarkaði“. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 120/1992 var þetta ákvæði skýrt þannig að það væri hugsað til þess „að ekki sé hætt á að úrskurðir Kjaradóms raski kjarasamningum þorra launafólks og stefni þar með stöðugleika í efnahagslífinu í hættu. Jafnframt felur ákvæðið í sér að Kjaradómi ber, standi þannig á, að taka tillit til launa- og kjarabreytinga á vinnumarkaði sem stafa af batnandi afkomu þjóðarbúsins, þó svo breytingarnar eigi sér ekki stoð í kjarasamningum. Kjaradómi ber þannig að hafa hliðsjón af launastefnu á vinnumarkaðnum en ekki móta hana“. Þessu ákvæði var með öðrum orðum ætlað að vera eins konar almenn umgjörð um ákvarðanir Kjaradóms sem byggðar væru á viðleitni til þess að tryggja bæði innra og ytra samræmi í kjaraákvörðunum Kjaradóms. Í frumvarpinu um kjararáð sem hér er gerð grein fyrir er fylgt

sömu stefnu og hún reyndar ítrekuð með því að í síðari málsgrein 8. gr. frumvarpsins er kveðið enn skýrar að orði um þetta efni en þar segir: „Kjararáð skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði“. Til þess að leggja áherslu á að hér er um almenna viðmiðun að ræða en ekki einvörðungu vísað til sambærilegra starfa á vinnumarkaðnum er hér talað um *almenna* þróun á vinnumarkaði auk þess sem það er áréttað að þessa sjónarmiðs skuli *ætið* gætt.

### 3. Sérstök fyrirmæli.

Í 6. og 11. gr. gildandi laga eru bein fyrirmæli til úrskurðaraðila um hvaða laun og þætti launamyndunar þeir skuli ákveða. Hér er áhersla á það lögð að ákvörðun kjara skuli taka til heildarlauna fyrir vinnuskyldu í föstu starfi þótt hún fari fram úr venjulegri dagvinnu. Þá er í þessum greinum skýrt ákveðið að taka skuli tillit til kvaða sem störfunum fylgja svo og hlunninda og réttinda sem tengjast embætti og launum svo sem lífeyrisréttinda og ráðningarkjara. Í fyrirliggjandi frumvarpi er þessum ákvæðum haldið efnislega óbreyttum en steipt saman í 9. gr. þess við þá einföldun sem verður á lagatextanum við sameiningu Kjaradóms og kjaranefndar í einni stofnun, kjararáði.

Í fyrstu tveimur málsgreinum 12. gr. gildandi laga eru almenn ákvæði þess efnis að úrskurðaraðilar skuli taka mál til meðferðar þegar þeim þykir þurfa og jafnan þegar verulegar breytingar hafa orðið á viðmiðunarlaunum í þjóðfélaginu eða á störfum þeirra sem taka laun samkvæmt úrskurðum þeirra. Þá segir þar enn fremur að úrskurðaraðilar skuli kanna eigi sjaldnar en einu sinni á ári hvort tilefni sé til breytinga á kjörum sem þeir ákveða. Þessum ákvæðum er haldið efnislega óbreyttum í þessu frumvarpi en ástæða er til þess að benda á að við það að Kjaradómi og kjaranefnd er steipt saman í eina stofnun, kjararáð, er komið í veg fyrir þann vanda sem hlotist hefur af skörun kjaraákvæðana þessara tveggja úrskurðaraðila sem hafa tekið sínar ákvarðanir á mismunandi tímum sem hefur stundum kallað á tilvísanir á víxl þeirra á milli hvað varðar tilefni til launabreytinga. Þá er kjararáði heimilað í síðari málslíð 2. mgr. að taka grundvallarákvarðanir um launakjör sem undir það heyrja á þriggja til fjögurra ára fresti og binda þau vísitölu þess á milli.

Í 10. gr. frumvarpsins eru tvö nýmæli þar sem í tveimur síðustu málsgreinum greinarinnar segir annars vegar að kjararáð skuli birta ákvarðanir sínar og úrskurði og ástæður fyrir þeim opinberlega með skipulegum og aðgengilegum hætti og hins vegar að ákvörðunum og úrskurðum kjararáðs verði ekki skotið til annars stjórnvalds. Um síðarnefnda atriðið verður fjallað nánar hér að neðan en um hið fyrra er það að segja að í því felst áréttning á upplýsingarskyldu úrskurðaraðila um kjaraákvæðanir á vegum ríkisins í almennum atriðum.

### 4. Skipan úrskurðaraðila.

Þegar núgildandi lög nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, voru sett var hugmyndin með skipun kjaranefndar sú að hún skyldi taka að sér að skipa kjörum forstöðumanna ríkisstofnana og ýmissa embættismanna annarra en þeirra sem Kjaradómur ákveður kjör, ekki síst til að létta af Kjaradómi önnur vegna þeirra sífelldu breytinga og ákvarðana sem fylgja þeim mikla fjölda starfa sem áður sættu úrskurðum Kjaradóms fyrir þann hóp sem færður var til kjaranefndar.

Þessi verkaskipting hefur á margan hátt heppnast vel. Ekki síst hefur kjaranefnd tekist að koma góðu skipulagi á mat starfa til launa á sínu sviði. Sama gildir raunar um Kjaradóm.

Hins vegar er ljóst að tvískipting úrskurðaraðilans hefur haft í för með sér vandamál vegna mismunandi tímasetninga við ákvarðanir og krosstilvísana þar sem ákvörðunarsviðin skarast.

Þá hefur kjaranefnd sett á fót varanlegan skrifstofurekstur til þess að geta sinnt sínum stóra hópi en Kjaradómur hefur starfað með stopulli hætti og ekki fengið aðstöðu til þess að fylgjast jafnvel og samfellt með sínu verksviði. Úr þessu hvoru tveggja þarf að bæta og þess vegna er lagt til með þessu frumvarpi að sameina starfsemi Kjaradóms og kjaranefndar í einni stofnun, kjararáði, sem ætti að geta tryggt betri samfellu í starfi beggja.

Afar mikilvægt er að sátt ríki um skipan úrskurðaraðila um kjaramál helstu embættismanna ríkisins.

Ekki virðist vera ágreiningur um það hverjir skuli velja menn til þessa verks eða til hvaða tíma. Þess vegna er í 2. gr. þessa frumvarps lagt til að sömu aðilar og valið hafa menn í Kjaradóm og kjaranefnd skuli velja fimm menn í kjararáð sem leysa skal þessar tvo úrskurðaraðila af hólmi. Hér er jafnframt lagt til að Alþingi kjósi þrjú kjararáðsmenn af fimm en Hæstiréttur og fjármálaráðherra skipi hvor sinn mann í ráðið. Aukið vægi Alþingis við val manna í kjararáð helgast af því annars vegar að hér er lagt til að kjararáð ákveði þingfarar-kaup, sem eðlilegast virðist að Alþingi beri mesta ábyrgð á, og hins vegar af því að þegar ákvarðanir Kjaradóms og kjaranefndar hafa valdið uppnámi og deilum hafa þær einatt borist inn á vettvang Alþingis. Ef til vill mætti koma í veg fyrir slíkar deilur eða draga úr líkum á þeim með því að styrkja tengsl þingsins við úrskurðaraðilann, en þó þannig að staða kjararáðs sem sjálfstæðs, hlutlægs úrskurðaraðila sé varðveitt.

Að baki tillögunni um sameiningu Kjaradóms og kjaranefndar í kjararáði sem hér er fram lögð búa þannig bæði hagkvæmni- og skilvirkniástæður og rök sem lúta að þingræðislegri ábyrgð.

## 5. Stjórnskipuleg staða kjararáðs.

Skiptar skoðanir eru meðal lögfræðinga á því hvort Kjaradómur skuli talinn vera lög-bundinn gerðardómur sem starfi eftir þeim sérstöku málsmeðferðarreglum sem um hann gilda í lögum á hverjum tíma eða hvort hann skuli talinn stjórnslunefnd með úrskurðarvald, en þessi skilgreining getur skipt verulegu máli, eins og segir í greinargerð formanns Kjaradóms, Garðars Garðarssonar hrl., til nefndarinnar sem samið hefur þetta frumvarp (fylgiskjal I). Garðar aðhyllist þá skoðun að rétt sé að líta á Kjaradóm sem lögbundinn gerðardóm. Annar dómandi í Kjaradómi um margra ára skeið, Jón Sveinsson hrl., kemst að þeirri niðurstöðu í grein sem birtist á árinu 2002 að: „Eðlilegra virðist að líta á Kjaradóm sem sjálfstæða lögbundna stjórnslunefnd fremur en lögbundinn viðvarandi gerðardóm eða þá sambland af þessu tvennu.“ Af þessum sökum leitaði nefndin álits dr. Ragnhildar Helgadóttur, lektors við lagadeild Háskólans í Reykjavík (fylgiskjali III). Niðurstaða Ragnhildar er andstæð áliti formanns Kjaradóms. Hún telur að næst lagi sé að líta á Kjaradóm, og þar með væntanlega kjararáð, sem stjórnslunefnd með úrskurðarvald um kjör tiltekinna æðstu embættismanna ríkisins. Hún bendir á að æskilegt sé að kveða skýrt að orði um það að úrskurðum kjararáðs verði ekki skotið til annars stjórnvalds. Þetta er einmitt gert í síðustu málsgrein 10. gr. í frumvarpi því sem hér er gerð grein fyrir. Þarflaust virðist að taka afstöðu til þess hvort heldur skuli flokka kjararáð sem „lögbundinn gerðardóm með sérstakri málsmeðferð“ eða „lögbundna stjórnslunefnd með úrskurðarvald“.

Það sem máli skiptir er ekki þessi fræðilega flokkun heldur efnislega það að úrskurðum og ákvörðunum ráðsins verði ekki skotið til annars stjórnvalds.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

## Um 1. gr.

Í greininni er mælt fyrir um meginverkefni kjararáðs. Ráðið ákveður með bindandi hætti laun og starfskjör æðstu handhafa ríkisvalds og þeirra ríkisstarfsmanna sem svo háttar til um vegna eðlis starfa þeirra eða samningsstöðu að launakjör geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt. Hér er auk kjarasamninga vísað til einstaklingsbundinna samninga. Meginreglan á vinnumarkaði hvort sem er hjá hinu opinbera eða einkaaðilum hlýtur að vera samningsfrelsi og að laun og starfskjör ákveðist í frjálsum samningum. Undantekninguna sem lög þessi mæla fyrir um verður að skýra þröngt.

## Um 2. gr.

Í greininni er kveðið á um skipan kjararáðs. Alþingi kýs meiri hluta ráðsmanna, eða þrjá, en Hæstiréttur og fjármálaráðherra skipa einn fulltrúa hvor. Sami háttur er hafður á við skipan varamanna. Það fyrirkomulag að hinar þrjár greinar ríkisvaldsins komi að skipun ráðsins er til þess fallið að stuðla að fjölbreyttum bakgrunni ráðsmanna og tryggja sjálfstæði ráðsins í heild gagnvart hverjum og einum þætti ríkisvaldsins. Sú tilhögun að Alþingi kjósi meiri hluta ráðsmanna endurspeglar ábyrgð þingsins á þeim mikilvægu ákvörðunum sem ráðinu er ætlað að taka.

Til að undirstrika sjálfstæði ráðsins er kveðið á um að það velji sér sjálft formann og varaformann og setji sér starfsreglur. Ákvæði 4. mgr. 10. gr. um að ákvarðanir og úrskurðir kjararáðs séu endanleg á stjórnarsýslustigi renna enn frekari stöðum undir sjálfstæði ráðsins.

Ekki er mælt fyrir um almenn hæfisskilyrði ráðsmanna en ætla má að til ráðsmennsku veljist eingöngu valinkunnir einstaklingar sem njóta trausts til hinna vandasömu verka sem þeim eru falin. Gengið er út frá því að ráðsmaður víki sæti ef hann er vanhæfur til að taka þátt í meðferð tiltekins máls í samræmi við ákvæði stjórnarsýslulaga.

## Um 3. gr.

Í greininni er mælt fyrir um það hverjir æðstu handhafar ríkisvalds heyri undir fullskipað kjararáð.

Fullskipað kjararáð gegnir einkum tvíþættu hlutverki. Það ákveður laun æðstu handhafa ríkisvalds, sem taldir eru upp í greininni. Jafnframt ákveður fullskipað kjararáð hverjir heyri undir ráðið að svo miklu leyti sem það er ekki lögákveðið, sbr. 5. gr. frumvarpsins.

Þriggja manna kjararáð, þ.e. formaður og tveir aðrir ráðsmenn, ákveða laun annarra ríkisstarfsmanna er heyra undir ráðið. Í samanburði við nógildandi fyrirkomulag þar sem tvær ólíkar stofnanir koma að kjaraákvörðun þessara starfsmanna ætti samræmi í launaákvörðunum að vera betur tryggt. Jafnframt gefst ráðinu færi á sveigjanlegu starfsfyrirkomulagi, þannig að ekki þurfi að kalla til alla fimm ráðsmenn þegar ákvarðanir eru teknar um laun annarra ríkisstarfsmanna en þeirra sem heyra undir þessa grein.

## Um 4. gr.

Í greininni er mælt fyrir um það hvernig staðið skuli að ákvörðun launa annarra sem heyra undir ráðið en þeirra sem tilgreindir eru í 3. gr. og að frátöldum lögreglumönnum, tollvörðum og fangavörðum en um laun þeirra er samið í kjarasamningum, sbr. 39. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Þá ber að geta þess að forsætisnefnd Alþingis ákveður laun umboðsmanns Alþingis skv. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 85/1997 og er ekki lögð til breyting á því.

Jafnframt kemur fram í 4. gr. hverjir aðrir en æðstu handhafar ríkisvalds, sbr. 3. gr., skuli heyra undir lögin. Meginreglan er sú að það eru þeir embættismenn og ríkisstarfsmenn sem svo er háttað um að laun þeirra og starfskjör geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða misvægis samningsstöðu, sbr. einnig 1. gr. Fullskipað kjararáð, sbr. 5. gr., ákveður hverjir uppfylli þetta skilyrði.

Í 2. mgr. kemur fram hvernig staðið skuli að skipan þriggja manna kjararáðs. Formaður velur með sér tvo úr hópi aðalráðsmanna, og eftir atvikum vararáðsmanna. Þannig að ávallt sé í þriggja manna kjararáðinu einn ráðsmaður skipaður af fjármálaráðherra og annar skipaður af Alþingi.

#### Um 5. gr.

Fullskipað kjararáð sker úr um það hverjir falla undir ákvæði 4. gr. Við mat á því er eðlilegt að m.a. sé horft til þess hvaða störf eru talin þess eðlis að þau séu undanþegin verkfalli skv. 19. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Er eðlilegt að horft sé til þess annars vegar hverjir gegna störfum sem ekki mega falla niður í verkföllum og hins vegar hverjir gegna störfum sem fela í sér fyrisvar fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn í kjaramálum. Eins og ákvæði til bráðabirgða ber með sér skulu allir þeir sem féllu undir úrskurðarvald Kjaradóms eða kjaranefndar samkvæmt lögum nr. 120/1992 þegar frumvarpið verður að lögum sæta kjaraákvörðunum skv. 4. gr. þar til kjararáð hefur fellt úrskurð á grundvelli 5. gr. Samþykkt frumvarpsins mun því ekki fyrst um sinn leiða til neinna breytinga á því hverjir falli undir hinn lögbundna úrskurðaraðila. Þegar fram líða stundir má hins vegar vænta þess að kjararáðið meti það hvort ástæða sé til að þrengja þann hóp.

Þess ber að geta að um suma embættismenn eru sérákvæði í lögum um að laun þeirra skuli ákvörðuð af Kjaradómi eða kjaranefnd (verður kjararáði) og á meðan svo er bindur það að sjálfsögðu hendur ráðsins.

#### Um 6. gr.

Ákvæði greinarinnar byggjast á gömlum merg og er ætlað að tryggja fagleg vinnubrögð kjararáðs, að mál séu hæfilega rannsökuð áður en ákvarðanir eru teknar og að talsmönnum þeirra sem í hlut eiga gefist kostur á að koma sínum sjónarmiðum að.

Ákvæði, sem í gildandi lögum áttu einungis við um kjaranefnd, eins og varðandi rétt talsmanna þeirra sem undir nefndina heyra til að leggja fram greinargerðir, munu nú taka til allra sem undir kjararáð falla.

#### Um 7. gr.

Nauðsynlegt getur verið að kveðja sérfróða menn til kjararáðs til ráðuneytis um úrlausn mála.

#### Um 8. gr.

Í þessari grein er að finna efnislega þau ákvæði sem eru í 5. og 10. gr. gildandi laga um Kjaradóm og kjaranefnd. Hér er þessum ákvæðum steypt saman í eina grein en efnislega haldið óbreyttum þar sem áhersla er lögð á innra sem ytra samræmi í launaákvörðunum ráðsins.

Í síðari málsgrein er skerpt á því að kjararáð skuli við ákvarðanir sínar ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Þessu ákvæði er ætlað að mynda almenna umgjörð um ákvarðanir ráðsins í einstökum greinum og veita þannig aðhald.

## Um 9. gr.

Í greininni eru ákvæði um hvað felist í launaákvörðun kjararáðs. Er þar fylgt allnákvæmlega orðalagi 6. og 11. gr. laga nr. 120/1992. Þó er tekið sérstaklega fram í 3. mgr. að við ákvarðanir sínar geti ráðið tekið tillit til ábyrgðar er starfi fylgir. Liggur í hlutarins eðli að þar er eitt þeirra atriða sem rétt er að líta til við ákvörðun launa.

## Um 10. gr.

Ákvæði 1. og 2. mgr. 10. gr. eru sniðin eftir ákvæði 12. gr. laga nr. 120/1992 um það hvenær kjararáð skuli hefjast handa.

Meginreglan er sú að kjararáð skuli að minnsta kosti árlega meta það hvort tilefni sé til breytinga á launum og starfskjörum sem það ákveður. Það nýmæli er í síðari málslið 2. mgr. að heimila kjararáði að taka grundvallarákvarðanir um laun tiltekinna hópa á þriggja til fjögurra ára fresti og binda þau vísitölu þess á milli. Kjararáð kann að vilja nýta sér þessa heimild varðandi til dæmis þingmenn, ráðherra og forseta Íslands. Þessi hópur hefur sérstöðu að mörgu leyti. Eðli starfanna er sérstakt því þeir sem hér um ræðir njóta minna starfsöryggis en aðrir og sækja umboð sitt með beinum hætti til þjóðarinnar. Þá hefur löngum staðið meiri styr um launaákvæðanir til þeirra en annarra. Þykir því rétt að gefa kjararáði færi á því að taka launaákvæðanir þeirra með þeim sérstaka hætti er í ákvæðinu greinir. Þessi leið kynni að vera til þess fallin að auka sátt um þessar launaákvæðanir.

3. mgr. er nýmæli. Kjararáði ber að birta opinberlega og með aðgengilegum hætti ákvarðanir sínar og úrskurði. Er það í samræmi við nútíðarviðhorf um gagnsæi í störfum stjórnvalda og jafnframt til þess fallið að efla traust til ráðsins. Tekið er sérstaklega fram að ákvarðanir og úrskurðir skuli rökstuddir enda er það mikilvægt til þess að þeir sem ákvarðanir varða og almenningur allur skilji á hverju þær eru byggðar. Þá kemur fram að birting skuli gerast með skipulegum hætti og er þar vísað til þess til dæmis að gæta skuli að því að birta ekki að óþörfu upplýsingar um persónuleg málefni.

Ástæða þykir að geta þess sérstaklega í 4. mgr. að ákvörðunum og úrskurðum kjararáðs verði ekki skotið til annars stjórnvalds. Er það í samræmi við stefnumörkun þá er liggur að baki frumvarpinu öllu að stjórnskipuleg staða kjararáðs sé skýr og að það fari með endanlegt úrskurðarvald á stjórnsýslustigi.

## Um 11. og 12. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

## Um 13. gr.

Með ákvæðinu er öðrum lögum þar sem vísað er til Kjaradóms og kjaranefndar breytt til samræmis við ákvæði þessa frumvarps.

## Um ákvæði til bráðabirgða.

Í 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis er mælt fyrir um að þrátt fyrir 5. gr. sem gerir ráð fyrir að fullskipað kjararáð úrskurði hverjir heyri undir ráðið að svo miklu leyti sem það er ekki lögákveðið skuli allir þeir sem féllu undir úrskurðarvald Kjaradóms eða kjaranefndar skv. lögum nr. 120/1992 sæta kjaraákvörðun skv. 4. gr. uns annað er ákveðið.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að skipa skuli nýtt kjararáð þegar eftir gildistöku laganna. Skipun dómenda í Kjaradómi og nefndarmanna í kjaranefnd fellur niður þegar lögin taka gildi.

## Fylgiskjal I.

*Garðar Garðarsson:*

### **Greinargerð formanns Kjaradóms til nefndar um athugun á lögum nr. 120/1992.**

#### **I.**

Kjaradómur var settur á stofn með lögum nr. 55/1962 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Í 4. gr. þeirra laga sagði að launakjör [flestra] starfsmanna ríkisins skuli ákveðin með kjarasamningum. Þó áttu laun ráðherra og hæstaréttardómara að ákveðast af Kjaradómi án undangenginna samninga. Af lögnum mátti leiða, að Kjaradómur væri lögskipaður varanlegur gerðardómur og störfum hans lauk ekki eftir töku einstakrar kjaraákvörðunar.

Ný lög um kjarasamning opinberra starfsmanna voru sett á árinu 1973, þ.e. lög nr. 46/1973. Þar voru áfram ákvæði um Kjaradóm. Smávægilegar breytingar voru gerðar á þessum lögum með lögum nr. 58/1977 og síðar, en þær skipta ekki máli hér. Skipan og hlutverk Kjaradóms var að efni til óbreytt frá því sem verið hafði í lögum nr. 55/1962 allt til gildistöku laga nr. 92/1986.

Með lögum nr. 94/1986 er lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna breytt mikið. Er þar m.a. mælt fyrir um verkfallsrétt opinberra starfsmanna. Verkfallsheimildin og samningsrétturinn náðu þó ekki til allra opinberra starfsmanna, þ.á m. ekki til tiltekinna ædstu stjórnenda, sem upp voru taldir í 2. mgr. 1. gr. laganna, en um þá var sagt að starfskjör þeirra skyldu ákveðin af Kjaradómi. Ákvæði um Kjaradóm voru þó felld úr lögnum (þ.e. lögum nr. 94/1986) og sett sérstök lög um Kjaradóm, lög nr. 92/1986.

Með þessum nýju lögum verða grundvallarbreytingar á starfsemi Kjaradóms. Hlutverk hans breytist úr því að vera lögbundinn gerðardómur sem væri til taks ef ríkið næði ekki samningum við starfsmenn sína í það að honum er ætlað skv. 2. gr. laganna að ákveða launakjör tiltekinna ædstu embættismanna. Þá er því bætt við í 3. gr., að Kjaradómur skuli og ákveða um laun og starfskjör þeirra sem honum er falið með öðrum lögum. Um þetta atriði segir í almennum athugasemdum við frumvarpið, „... *eins þykir rétt að til sé dómstóll sem þessi sem unnt er að fela að skera úr um kjaradeilu með sérstökum lögum eða samkomulagi aðila að deilunni.*“

Þarna er sagt berum orðum að Kjaradómur sé dómstóll, en í ummælum um hann áður, hvort sem var í athugasemdum með frumvörpum eða umræðum á þingi var ætíð talað um gerðardóm. Skiptar skoðanir eru hins vegar milli fræðimanna um það hvort Kjaradómur skuli talinn gerðardómur sem starfi eftir þeim sérstöku málsmeðferðarreglum sem um hann gilda í lögum á hverjum tíma eða hvort Kjaradómur er stjórnáslunefnd með úrskurðarvald, en þessi skilgreining getur skipt verulegu máli.

Kjaradómi voru einnig settar nýjar málsmeðferðarreglur með lögum nr. 92/1986. Sagt var að Kjaradómur afli sér af sjálfsdáðum nauðsynlegra gagna og upplýsinga og sé honum rétt að krefjast skýrslna, munnlegra og skriflegra af einstökum mönnum, en samhljóða ákvæði voru í eldri lögum. Hins vegar voru felld niður ákvæðin um það að aðilar skyldu leggja kröfugerðir sínar fyrir dóminn og reifa málið rækilega í greinargerðum og munnlega. Enn fremur voru felld niður þau ákvæði eldri laganna sem sögðu að ákvarðanir Kjaradóms væru ígildi kjarasamnings.

Með lögum nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd voru enn gerðar grundvallarbreytingar á starfsemi Kjaradóms. Verulega var fækkað þeim aðilum sem taka laun samkvæmt

ákvörðunum Kjaradóms, en nýr aðili, kjaranefnd, var sett á fót til að taka ákvörðun um starfskjör forstöðumanna stærri stofnana og fyrirtækja ríkisins og tiltekinna embættismanna sem ekki hafa eða vilja hafa samningsrétt.

Í frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 120/1992 var gert ráð fyrir því að Kjaradómur ákvæði laun forseta Íslands, þingmanna, ráðherra og hæstaréttar- og héraðsdómara. Var þessi hópur takmarkaður við þá aðila, sem æskilegt var talið að framkvæmdarvaldið fjallaði ekki um, þ.e. forseta, ráðherra og þingmenn. Hvað varðaði dómara þá voru þeir taldir hafa slíka sérstöðu umfram aðra embættismenn samkvæmt stjórnarskránni að rétt væri að Kjaradómur fjallaði um mál þeirra en ekki kjaranefnd. Þessari grein frumvarpsins var breytt í meðförum þingsins og ákveður Kjaradómur laun nokkurra æðstu embættismanna þjóðarinnar auk framangreindra, eins og þegar hefur verið fjallað um.

## II.

Í lögum nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd segir orðrétt: „*Við úrlausn mála skal Kjaradómur gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem hann 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.*“

Af framangreindu er ljóst að Kjaradómi er ætlað það hlutverk að meta vinnuframlag manna sjálfstætt til fjár. Meginverkefni Kjaradóms er að ákvarða laun til æðstu fulltrúa hins þrískipa valds. Störf hluta þess hóps eiga sér ekki skýrar hliðstæður á hinum almenna vinnu-markaði svo sem störf forseta Íslands og biskups Íslands, ráðherra svo og alþingismanna og -kvenna. Öðru máli gegnir um dómara og embættismenn sem undir Kjaradóm heyrta, auðveldara er að finna viðmið fyrir þann hóp.

Skal nú vikið að hverjum þessara aðila eða hópi fyrir sig.

## III. Forseti Íslands.

Þann 25. júlí árið 2000 kvað Kjaradómur upp úrskurð um laun forseta Íslands. Tilefni þess úrskurðar var ákvörðun Alþingis um að afnema skattfrelsi launa forseta Íslands, en þess höfðu þeir notið er gengt höfðu því starfi frá stofnun lýðveldisins. Í úrskurðinum eru fyrst rakin ákvæði 9. gr. stjórnarskrárinnar um að laun forseta skuli ákveðin með lögum og greidd af ríkisfé. Enn fremur að óheimilt sé að lækka greiðslur þessar til forseta kjörtímabil hans. Síðan eru rakin ýmis lagafyrirmæli sem gilt hafa um laun forseta, þ.m.t. þau sem lutu að skattfrelsi eigna og tekna hans og þau áhrif sem afnám þeirra felur á launakjör forsetans. Síðan segir: „*Lög nr. 84/2000 verða ekki skilin svo að ætlun löggjafans hafi verið að lækka laun forseta Íslands frá því sem nú er. Kjaradómur telur að engar forsendur hafi verið til að breyta launum forsetans, ef ekki hefðu komið til umræddar lagabreytingar. Við ákvörðun sína hefur Kjaradómur því reynt að komast sem næst því að halda kjörum forsetans óbreyttum, að öllu virtu.*“

*Kjaradómur tekur fram að hann telur ekki tilefni til að breyta launum annarra þeirra sem hann ákvarðar laun vegna þessarar launaákvörðunar.*“

Af þessu má sjá að sem afleiðingu af lagabreytingum, sem Alþingi hefur að sjálfsögðu staðið fyrir, getur Kjaradómur þurft að endurmeta hvað teljist hæfileg laun fyrir tiltekinn starfa. Þess skal getið að laun forseta Íslands hafa ekki alltaf hækkað með sama hætti og laun annarra frá því þessi úrskurður var kveðinn upp, þar sem þær forsendur sem Kjaradómur gefur sér um launabreytingar annarra aðila eiga ekki við um embætti forseta Íslands.

#### IV. Alþingismenn og ráðherrar.

Kjaradómur hefur margsinnis vikið sérstaklega að þingmönnum og ráðherrum í úrskurðum sínum. Í úrskurði sínum frá 8. maí 1999 fjallar Kjaradómur um þá sérstöðu þessa hóps, að hann er kjörinn til starfa sinna og nýtur launa úr ríkissjóði, án þess þó að viðkomandi séu ríkisstarfsmenn. Síðan segir: „Þingmenn og ráðherrar vinna mörg mikilvægustu störf in í þjóðfélaginu. Þessi hópur mótast stefnuna í þjóðmálum og sér um að koma stefnumálunum í framkvæmd. Þetta eru æðstu umboðsmenn tveggja greina hins þrískipta valds. Miklu varðar að til þingmennsku og ráðherrastarfa veljist hið hæfasta fólk. Vandlega verður að gæta þess að launakjör verði ekki að fyrirfram hindrun sem fæli þá bestu og hæfustu frá því að gefa sig að þessum mikilvægu störfum. Einnig er afar mikilvægt, að þeir sem sinna þessum störfum séu ekki, vegna starfanna, í þeirri hættu að verða öðrum háðir vegna fjárhagsstöðu sinnar.“

Í úrskurði frá 10. maí 2003 eru ofangreind sjónarmið Kjaradóms áréttuð. Segir þar m.a.: „Alþingismenn og ráðherrar vinna ábyrgðarmikil störf. Þessi hópur mótast stefnuna í þjóðmálum og sér um að koma stefnumálunum í framkvæmd. Kjaradómur tók ítarlega rökstudda ákvörðun um laun þeirra á kjördag 1999 og frá þeim tíma hafa laun þeirra tekið sömu breytingum og laun flestra annarra þeirra sem Kjaradómur ákvarðar laun. Með hliðsjón af þeirri breytingu sem nú verður á launaákvörðunum embættismanna telur Kjaradómur eðlilegt, til samræmis, að taka nýja grundvallarákvörðun um launakjör þingmanna og ráðherra. Við þá ákvörðun hefur Kjaradómur litið til þess að fella þingfararkaupið að þeirri samræmingu sem stefnt er að með úrskurði þessum og ábyrgð og eðli starfana.“

Sú samræming sem Kjaradómur vísar þarna til er upptaka nýrrar launatöflu en fyrir henni er gerð grein í umræddum úrskurði, sem er grundvallarúrskurður sem Kjaradómur hefur byggt síðari ákvarðanir sínar á. Nánar verður vikið að þessari launatöflu síðar.

Í úrskurðinum frá 10. maí 2003 segir í beinu framhaldi af ofangreindri tilvitnun: „Til skýringa er rétt að geta þess, að til viðbótar þingfararkaupi fá alþingismenn greiddan þingfararkostnað, sbr. II. kafla laga nr. 88/1995 um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, samkvæmt ákvörðun forsætisnefndar Alþingis. Forseti Alþingis nýtur sömu launa- og starfskjara og ráðherrar, sbr. 2. gr. s.l. Varaforsetar þingsins, formenn þingnefnda og þingflokka fá 15% álag á þingfararkaup, sbr. 3. gr. þingfararkaupslaga. Ekki er greitt fyrir setu í nefndum þingsins og ekki hefur tíðkast að ákvarða þingmönnum greiðslur fyrir vinnu utan venjulegs dagvinnutíma, en mikið af þeirra störfum er unnið utan hans. Sama gildir um ráðherra og hefur Kjaradómur auk þess tekið þá ákvörðun, að ráðherrum sé ekki greidd þóknun þó þeir sitji í nefndum á vegum ríkisins. Til þess getur komið með alþingismenn, ef þeir sitja í nefndum utan þingsins, en það er þá ætíð sérstök ákvörðun Kjaradóms hvort það beri að launa sérstaklega.“

Rétt er að taka það fram, að með 23. gr. laga nr. 141/2003 gerði Alþingi breytingar á lögum um þingfararkaup og þingfararkostnað m.a. þannig að nú fá formenn stjórnmalaflokka greitt 50% álag á þingfararkaup, en höfðu það ekki áður. Athyglisvert er að í nefndaráliti meiri hluta allsherjarnefndar um frumvarp sem varð að lögum nr. 141/2003 sagði: „Meiri hlutinn leggur jafnframt áherslu á að tekið verði til athugunar hvort gera skuli breytingar á lögum um Kjaradóm þannig að hann geti framvegis ákvarðað álag á þingfararkaup í stað þess að sú ákvörðun sé í höndum þingmanna sjálfra. Meiri hlutinn telur eðlilegt í ljósi þess að Kjaradómur ákveður samkvæmt gildandi lögum þingfararkaup ákveði hann einnig kjör þingmanna í heild sinni. Í því sambandi bendir meiri hlutinn á að skoða þurfi sérstaklega hverjir eigi að fá slíkt álag greitt og hvort greiða skuli álagsgreiðslur til einstakra al-

*þingismanna fyrir að sinna fleiri trúnaðarstörfum en einu fyrir stjórn málaflökk hverju sinni*". Kjaradómur mat það svo árið 2003, að eðlilegt væri að þingfararkaup næmi sömu fjárhæð og Kjaradómur ákvað héraðsdómurum sem dagvinnulaun, enda eru þessir hópar hliðsettir handhafar tveggja þátta hins þrískipta valds. Kjaradómur raðaði alþingismönnum því í launaflokk 130 í launatöflu sinni. Um aðrar hliðstæður má nefna laun skólameistarar ýmissa framhaldsskóla, forstöðumanna nokkurra heilbrigðisstofnana og meðalstórra ríkisstofnana, svo dæmi séu tekin.

Í samræmi við fyrirmæli í lögum 120/1992 um innbyrðis samræmi í starfskjörum þeim sem Kjaradómur ákvarðar hefur Kjaradómur ákveðið að ráðherrar hafi álag á þingfararkaup, en þingfararkaup er innfalið í launum ráðherra. Nema laun forsætisráðherra u.þ.b. tvöföldu þingfararkaupi en laun annarra ráðherra eru nokkru lægri.

## V. Dómarar.

Með lögum nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, sem tóku gildi 1. júlí 1992, urðu grundvallarbreytingar á skipan dómstóla. Allt fram að þeim tíma gegndu sýslumenn og bæjarfógetar utan Reykjavíkur í senn störfum lögreglustjóra, innheimtumanns ríkissjóðs og dómstörfum. Við nokkur stærri embættin voru þó starfandi héraðsdómarar, en þar var þó ekki um „sjálfstæða“ dómstóla að ræða í venjulegri merkingu þess orðs. Þann 1. júlí 1992 tóku svo til starfa átta héraðsdómstólar, en umdæmi þeirra skipast landfræðilega. Urðu við það verulegar breytingar á störfum þeirra manna sem við þá störfuðu.

Með lögum nr. 15 frá 25. mars 1998 um dómstóla voru svo gerðar verulegar breytingar á allri skipan dómstóla á Íslandi. Í frumvarpi að lögunum sagði að megintilgangur laganna væri að auka sjálfstæði dómstóla og dómenda. Þá var starfsskyldum héraðsdómara og eftir atvikum starfsvettvangi þeirra breytt í veigamiklum atriðum. Eru héraðsdómarar nú ekki ráðnir að ákveðnum héraðsdómstóli, svo sem verið hafði. Mega nýskipaðir héraðsdómarar eiga von á því að þeim verði gert að flytja búferlum milli umdæma og allir dómara mega eiga von á að vera kvaddir til dómstarfa við hvaða héraðsdómstól sem er. Embætti dómarafulltrúa voru lögð niður en í þeirra stað komu aðstoðarmenn sem ekki fara með dómsvald. Þá er ekki lengur gert ráð fyrir sérstakri greiðslu fyrir setu dómara í fjölskipuðum dómi. Meðal nýmæla í lögunum var að dómarar mega ekki gegna aukastörfum nema í mjög takmörkuðum mæli og settar almennar hömlur á eignarhald dómara í fyrirtækjum.

Framangreint er tíundað hér til að sýna fram á að Kjaradómur þarf að taka tillit til breytinga í starfi og starfsumhverfi þeirra sem Kjaradómur úrskurðar laun. Dugar hér ekki að beita einföldum framreikningi vísitalna eins og stundum er haldið fram, enda hefur Kjaradómur þróun vísitalna aðeins til hliðsjónar við ákvarðanir sínar.

Um dómara sagði Kjaradómur í úrskurði sínum frá 18. júlí 1997: „*Sjálfstæði dómstóla er einn af hyrningarsteinum kenningarinnar um hið þrískipta vald sem er grundvöllurinn að stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Sjálfstæði dómenda og dómstóla er líka eitt meginatriðið í þeim sáttmálum sem Ísland er aðili að og ætlað er að tryggja mannréttindi þegnanna. Brýnt er að sérstaða dómara í stjórnkerfinu sé rækilega undirstrikuð. Dómurum er ætlað að vera óháðir úrskurðaraðilar sem almennigur á að geta snúið sér til með ágreinings- og réttindamál, einnig mál gegn framkvæmdarvaldinu. Í hinum siðmenntaða heimi er hvarvetna lögð mikil áhersla á þetta og hefur ráðherranefnd Evrópuráðsins beint þeim tilmælum til aðildarríkja sinna að ríkisstjórnir þeirra geri allt sem nauðsynlegt er, og styrki það sem þegar hefur verið gert, til að treysta sjálfstæði dómara og skilvirkni dómstóla. Miklar hæfniskröfur eru gerðar til dómara og sífellt flóknara laga- og viðskiptaumhverfi gerir til þeirra miklar*

*menntunarkröfur. Mikilvægt er að í stöður dómara sækist hinir hæfustu menn og mega launakjör dómara ekki vera því til hindrunar.“*

Tilvitnuð sjónarmið hafa síðar margsinnis verið áréttuð í úrskurðum Kjaradóms.

Í samræmi við fyrirmæli laga nr. 120/1992 um innbyrðis samræmi í starfskjörum ákvað Kjaradómur þann 10. maí 2003, að héraðsdómarar tækju laun samkvæmt launaflokk 130 og fengu sömu dagvinnulaun og skólameistarar ýmissa framhaldsskóla, forstöðumenn nokkurra heilbrigðisstofnana og meðalstórra ríkisstofnana fá, svo dæmi séu tekin. Dómstjórum utan Reykjavíkur var raðað í launaflokk 131 og fengu sömu dagvinnulaun og sýslumenn nokkurra umdæma, fangelsismálastjóri, ríkistollstjóri og skrifstofustjórar I í ráðuneytunum. Dómstjóranum í Reykjavík, langstærsta héraðsdómstólnum, var skipað í launaflokk 133 og fékk hann sömu dagvinnulaun og t.d. lögreglustjórinn í Reykjavík, sýslumaðurinn í Reykjavík, ríkisskattstjóri og tollstjórinn í Reykjavík.

Hæstaréttardómurum var skipað í launaflokk 137, með sömu dagvinnulaun og ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins. Forseta Hæstaréttar var raðað tveimur launaflokkum hærra en öðrum hæstaréttardómurum.

## VI. Embættismenn.

Kjaradómi ber að úrskurða laun til þeirra fimm embættismanna, sem Alþingi hefur talið að séu æðstu embættismenn ríkisins. eru það biskup Íslands, ríkissáttasemjari, ríkisendurskoðandi, ríkissaksóknari og umboðsmaður barna.

Hvað varðar ríkissaksóknara þá er það lögbundið að launakjör hans skuli vera þau sömu og hæstaréttardómara hverju sinni. Á Kjaradómur því ekki sjálfstætt mat á launakjör hans, þrátt fyrir orðalag laga nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd.

Kjaradómur hefur raðað umboðsmanni barna í sama launaflokk og héraðsdómurum. Er þar m.a. litið til eðli starfa umboðsmanns barna og umfangs embættisins.

10. maí 2003 ákvað Kjaradómur að dagvinnulaun biskups Íslands, ríkisendurskoðanda og ríkissáttasemjara skyldu vera þau sömu og skrifstofustjóri Alþingis og ráðuneytisstjórar í öðrum ráðuneytum en forsætisráðuneytinu fengu í dagvinnulaun, en það jafngilti launaflokk 136. Taldi Kjaradómur þetta eðlileg viðmið með tilliti til starfa og ábyrgðar embætta þessara aðila. Dagvinnulaun ráðuneytisstjórnanna og skrifstofustjóra Alþingis eru hins vegar 13,04% hærrí eftir gildistöku laga nr. 1/2006 en dagvinnulaun biskups Íslands, ríkisendurskoðanda og ríkissáttasemjara eru. Ekki hefur þess orðið vart að launahækkanir til handa skrifstofustjóra Alþingis eða ráðuneytisstjórnanna hafi valdið viðlíka viðbrögðum ríkisstjórnar og Alþingis eins og leiðréttingar Kjaradóms frá 19. desember 2005 hafa kallað fram.

## VII.

Í ákvörðun sinni þann 19. desember s.l. tók Kjaradómur mið af þeim launabreytingum sem orðið hafa í launaflokkum framangreindra viðmiðunarhópa Kjaradóms frá 10. maí 2003, aðallega sem afleiðingu af kjarasamningum sem ríkið átti sjálft aðild að. Í ákvörðun Kjaradóms fólst hins vegar enginn önnur hækkun en sú sem beinlínis leiðir af þessari leiðréttingu; engin launaflokkatilfærsla hefur verið gerð, launaflokkar Kjaradóms eru hinir sömu og árið 2003 og launin nú jafnsett því sem ákveðið var árið 2003. Það sama verður ekki sagt um viðmiðunarhópana í efstu þrepunum, laun þeirra hafa hækkað mun meira en Kjaradómur hefur ákvarðað vegna tilfærslna í launaflokkum sem Kjaradómur hefur ekki fylgt.

## VIII.

Árið 1992 voru sett bráðabirgðalög á ákvarðanir þáverandi Kjaradóms. Af því tilefni kvað Kjaradómur upp úrskurð þann 12. júlí 1992. Þykir fullt tilefni til að taka hér upp orðréttan kafla úr þeim úrskurði en þar sagði: „*Kjaradómur lítur svo á að með setningu bráðabirgðalaganna hafi löggjafinn frestað um sinn lagfæringu á því launakerfi sem hér um ræðir. Naumast verður talið að það sé vilji löggjafans þegar litið er til lengri tíma að innbyrðis samræmis í launum þeirra sem undir Kjaradóm heyrja sé ekki gætt eða að þeir njóti ekki hliðstæðra launakjara og aðrir sem sambærilegir teljast með tilliti til starfa og ábyrgðar. Sú niðurstaða væri algjörlega óviðunandi í ljósi þjóðfélagslegra hagsmuna og hagsmuna þeirra embætta sem í hlut eiga.*“

## IX.

Með ákvörðun sinni nú hefur Alþingi tekið sér það vald sem Kjaradómi var ætlað. Alþingismenn hafa þar með tekið ákvörðun um þingfararkaup í eigin hendur. Kannski er það farsælast að svo sé, a.m.k. ef menn telja að hlutverk Kjaradóms sé af stjórnmalalegum toga.

Í lögunum fellst einnig að laun sem greidd skyldu samkvæmt ákvörðunum Kjaradóms frá 19. desember 2005 eru lækkuð. Að jafnaði nam hækkun launa samkvæmt ákvörðun Kjaradóms 8,15% en Alþingi ákvað að hækkunin skuli vera 2,5% frá og með 1. febrúar 2006. Mismunurinn er 5,65% eða sem nemur um það bil 1½ launaflokki. Má segja að með þessu hafi Alþingi í raun fært niður öll viðmið Kjaradóms um sambærileika starfa, auk þess að riðla því innbyrðis samræmi sem var milli launa embættismanna og stjórnmalamanna.

Þessu til viðbótar er með 2. mgr. 1. gr. laga nr. 1/2006 afnumið svigrúm bæði Kjaradóms og kjaranefndar til að meta þau áhrif kjarasamninga sem koma til framkvæmda á árinu 2006. Mun það enn skekkja launakjör þeirra sem taka laun samkvæmt ákvörðun Kjaradóms og þeirra sem hafa sjálfir samningsrétt um kjör sín.

## X.

Kjaradómur, sem starfar í samræmi við gildandi lög á hverjum tíma, getur komist að niðurstöðu sem hentar ekki á hinu pólitíska leiksviði þá og þá stundina. Kjaradómur fer ekki eftir fyrirfrangefnum pólitískum línnum og menn verða að geta treyst því að hann starfi óháður stjórnvöldum. Með lögum nr. 1/2006 var hins vegar raskað því innbyrðis kerfi sem Kjaradómur hafði komið sér upp í samræmi við fyrirmæli til hans í lögum nr. 120/1992. Nauðsynlegt er að úr því verði bætt sem fyrst.

Reykjavík, 17. febrúar 2006.  
Garðar Garðarsson hrl.,  
formaður Kjaradóms.

## Fylgiskjal II.

*Guðrún Zoëga:*

### **Greinargerð formanns kjaranefndar vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar á lögum um Kjaradóm og kjaranefnd.**

Í meginráttum hefur reynslan af núgildandi lögum um Kjaradóm og kjaranefnd verið góð. Innbyrðis samræmi í launum er mun betra en áður var, þegar launagreiðandinn – stundum margir launagreiðendur – ákvað viðbót við þau laun sem ákveðin voru af Kjaradómi sem heildarlaun. Nam viðbótin stundum hærrí upphæð en þeirri sem Kjaradómur ákvað. Að mati undirritaðrar er aðalástæðan fyrir þeim hörðu viðbrögðum, sem orðið hafa við úrskurðum þessara tveggja úrskurðaraðila – og þá einkum Kjaradóms – sú að ákvarðanir eru teknar of seint og of sjaldan. Þeir hafa því ekki náð að halda í við hækkanir annarra launþega hvort heldur er á almennum vinnumarkaði eða hjá hinu opinbera. Það hefur því þurft að „leiðrétta“ launin með reglulegu millibili og hafa launin hækkað í færri og stærrí skrefum en æskilegt væri. Hækkanir hafa oft verið ákveðnar í samræmi við þær almennu hækkanir sem samið er um í kjarasamningum en hækkanir sem verða vegna launaskriðs eða sammingsbundinna hækkana sem ekki verða þó beint lesnar úr samningum hefur þurft að leiðrétta eftir á. Þá má ekki gleyma því að hækkanir á launum þingmanna og ráðherra eru alltaf viðkvæmt pólitískt mál. Þetta breytir ekki því að ef endurskoða á lögina er rétt að sníða af þeim þá agnúa sem menn telja vera á þeim.

Hér á eftir verður fjallað um fjögur tölusett atriði að beiðni Jóns Sigurðssonar, formanns nefndar sem skipuð var til að gera tillögu um breytingu á lögum nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd.

#### **1. Skipan úrskurðaraðila.**

*Tveir úrskurðaraðilar.* Í skýringum með frumvarpi til laga um Kjaradóm og kjaranefnd kemur ekki fram hvers vegna farin var sú leið að hafa tvo úrskurðaraðila í stað Kjaradóms eins áður. Í ræðu fjármálaráðherra þegar hann mælti fyrir frumvarpinu segir hann að Kjaradómi skuli aðeins gert að úrskurða launakjör þeirra aðila sem eðlilegt sé talið að framkvæmdarvaldið fjalli ekki um, þ.e. dómara auk forseta Íslands, ráðherra og alþingismanna *en um alllangt skeið hefur þótt eðlilegra að launakjör þeirra væru ákveðin af hlutlausum aðila í stað ákvörðunar með lögum eins og víðast tíðkast í nágrannalöndum okkar.* Um kjaranefndina segir hann: *þá er gert ráð fyrir því að kjaranefndin sé úrskurðaraðili sem er á vegum framkvæmdarvaldsins og starfar á ábyrgð fjármálaráðherra þótt ekki sé hugmyndin sú að fjármálaráðherra sé sjálfur að vasast í þessum ákvörðunum.* Með öðrum orðum þá var hugmyndin sú að kjaranefnd væri á vegum fjármálaráðherra, en Kjaradómur væri hlutlaus úrskurðaraðili. Frumvarpið breyttist hins vegar áður en það varð að lögum og var niðurstaða þingsins sú að breyta skipan kjaranefndar þannig að fjármálaráðherra skipaði formann en Kjaradómur tilnefndi tvo nefndarmenn. Jafnframt var bætt inn ákvæðinu um að Kjaradómur skyldi setja kjaranefnd meginreglur um úrskurði hennar. Áður hafði verið gert ráð fyrir því að fjármálaráðherra skipaði tvo fulltrúa án tilnefningar og skyldi annar þeirra vera formaður, og einn samkvæmt tilnefningu forseta alþingis. *Miðar sú breyting að því að færa nefndina fjær framkvæmdarvaldinu og nær því að vera óháður úrskurðaraðili en núverandi ákvæði frumvarpsins kveða á um,* segir í áliti meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Með þessari breytingu voru forsendurnar fyrir tvískiptingunni í rauninni brostnar; í stað þess að kjaranefnd væri á vegum framkvæmdarvaldsins og starfaði á ábyrgð fjármálaráðherra varð hún að óháðum úrskurðaraðila sem er þó í vissum tengslum við Kjaradóm.

Með þeim meginreglum sem Kjaradómur hefur sett kjaranefnd, þ.e. að kjaranefnd skuli kynna Kjaradómi úrskurði sína áður en þeir eru kveðnir upp formlega getur kjaranefnd ekki brugðist jafnfljótt við og hún gæti ella, þar sem a.m.k. 15 dagar þurfa að líða áður en hún tekur ákvörðun og þangað til hún kveður formlega upp úrskurð. Kjaradómur hefur ekki íhlutunarvald í ákvarðanir kjaranefndar en hefur örfáum sinnum beint tilmælum til nefndarinnar. Kjaranefnd hefur í hvert skipti metið tilmæli Kjaradóms og ýmist fallist á þau eða rökstutt hvers vegna hún hefur ekki talið unnt að verða við þeim. Rétt er þó að geta þess að samskipti þessara tveggja aðila hafa verið ágæt.

Það er mat undirritaðrar að ekki sé þörf á tveimur úrskurðaraðilum.

*Skipan úrskurðaraðila.* Í Kjaradómi sitja fimm menn og eru tveir kosnir af alþingi, tveir skipaðir af Hæstarétti og einn skipaður af fjármálaráðherra. Er áskilið að annar þeirra sem Hæstiréttur skipar skuli vera lögfræðingur og skal hann vera formaður. Í kjaranefnd sitja þrjú menn og skipar fjármálaráðherra formann en Kjaradómur tilnefnir tvo. Það hefur gefist vel að hafa þrjú fulltrúa í kjaranefnd. Ekki er þörf á að formaður sé lögfræðingur þótt auðvitað sé nauðsynlegt að tryggt sé að farið sé að lögum við allar ákvarðanir. Þá þurfa nefndarmenn að vera nokkuð talnaglökkir. Í kjaranefnd hefur alltaf verið einn lögfræðingur og einn endurskoðandi auk undirritaðrar, sem er verkfræðingur og hefur verið formaður frá upphafi. Lögfræðingur hefur starfað hjá nefndinni síðan 1998. Verði farin sú leið að hafa einn úrskurðaraðila væri eðlilegt að hann væri skipaður af fjármálaráðherra, Alþingi og hæstarétti. Ekki er þörf á sérstökum formlegum hæfiskröfum.

## 2. Hverra laun skulu ákveðin af úrskurðaraðilum.

Kjaradómur ákveður laun forsetans, alþingismanna, ráðherra, dómara auk fimm tiltekinna embættismanna. Alls eru þetta um 115 manns. Kjaranefnd ákveður laun embættismanna sem taldir eru upp í lögum nr. 60/1996 auk prófessora, um 720 manns. Þar af eru um 230 prófessorar. Á tímabili ákvað kjaranefnd líka laun heilsugæslulækna en þeir semja nú aftur um sín laun.

Eins og áður hefur komið fram er undirrituð þeirra skoðunar að ekki sé ástæða til þess að skipta úrskurðarvaldinu milli tveggja aðila og að það sé jafnvel að mörgu leyti óheppilegt. Hugsanlegt væri þó að ákveða laun þeirra sem kjörnir eru á annan hátt en með því að fela það sérstakri nefnd, til dæmis með því að binda í lögum að laun þeirra hækki einu sinni (eða oftar) á ári í samræmi við launavísitölu. Þá mætti hugsa sér að laun þeirra yrðu tekin til sérstakrar endurskoðunar sjaldnar, til dæmis á fimm ára fresti eða einu sinni á kjörtímabili. Jafnvel mætti hugsa sér að þingið mundi sjálft ákveða laun þingmanna annað hvort með lögum eða með því að skipa sjálft nefnd til þess að ákveða þau. Ég tel þó ekki nauðsynlegt að laun þingmanna, ráðherra og forsetans séu ákveðin af öðrum aðila en þeim sem ákveður laun embættismanna.

Kjaranefnd/dómur ætti að úrskurða um laun æðstu stjórnenda, þ.e. forsvarsmenn stofnana og fyrirtækja. Það er óheppilegt þegar einstök embætti eru undanþegin og laun þeirra sem þeim gegna ákveðin með öðrum hætti. Þá er álitamál hvort laun prófessora, presta og næstráðenda ættu ekki að ákveðast með öðrum hætti en nú er.

### 3. Viðmiðanir úrskurðaraðila við launaákvörðanir.

Kjaradómur skal gæta innbyrðis samræmis og samræmi við laun þeirra í þjóðfélaginu sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Auk þess skal Kjaradómur taka tillit til þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Viðmiðanir kjaranefndar eru þær sömu (að undanskilinni þróun kjaramála á vinnumarkaði) en auk þess er nefndinni skylt að gæti samræmis við laun sem ákveðin eru á grundvelli Kjaradóms og kjarasamninga fjármálaráðherra. Í greinargerð með frumvarpinu segir: *Hvað varðar kjaranefnd er í stað tilvísunar hjá Kjaradómi í þróun kjaramála á vinnumarkaði vísað til samræmis milli þeirra launa sem hún ákveður og þeirra launa sem greidd eru hjá ríkinu á grundvelli kjarasamninga og Kjaradóms. Með því eru kjaranefnd settar þær viðmiðanir að halda launaákvörðunum sínum innan þess ramma sem settur er af Kjaradómi annars vegar og er hins vegar markaður af kjarasamningum ríkisins.* Laun þeirra aðila í þjóðfélaginu sem sambærilegir geta talist forstjórum ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja eru yfirleitt allt önnur og mun hærri en þau sem rúmast innan rammans sem markast af niðurstöðum Kjaradóms og kjarasamningum. Þannig stangast lögbundnar viðmiðanir kjaranefndar á og hefur raunin orðið sú að kjaranefnd hefur gætt þess að halda sig innan rammans sem markaður er af niðurstöðum Kjaradóms og af kjarasamningum en látið nægja að fylgjast með launum sambærilegra aðila á almennum markaði. Þetta er stutt í álitum umboðsmanns Alþingis í málum nr. 2271 og 2272/1992. Þótt ákvarðanir Kjaradóms og kjaranefndar hafi ekki alltaf verið teknar á nákvæmlega sama tíma og hækkanir hafi verið mismiklar þá hefur kjaranefnd ekki farið út fyrir efri mörk rammans og innbyrðis afstaða hefur haldist í meginatriðum. Kjarasamningar fjármálaráðherra hafa verið helsta viðmiðun varðandi launahækkanir og innbyrðis samræmi. Hugsanlega væri það næg viðmiðun þar sem þeir samningar taka væntanlega mið af samningum og stöðunni á hinum almenna vinnumarkaði.

### 4. Sérstök fyrirmæli til úrskurðaraðila.

Mikilvægt er að ákvörðun úrskurðaraðila nái til heildarlauna, þar með talið að metið sé hvaða aukastörf tilheyri aðalstarfi og hver ekki. Að öðrum kosti yrði innbyrðis samræmi sem stefnt er að fljótt að riðlast. Rétt er að geta þess að mjög hefur dregið úr því að kjaranefnd sé beðin um að úrskurða um aukastörf sem eru hluti af starfi viðkomandi embættismanns. Hins vegar er spurning hvort skipta eigi laununum í tvennt eins og nú er gert fyrir embættismenn eða hvort ákveða megi þau í einu lagi. Meginrökin fyrir því að það var sett í lögin á sínum tíma voru að dagvinnulaun voru (og eru enn fyrir stóran hluta ríkisstarfsmanna) viðmiðun fyrir lífeyrisgreiðslur.

Að mínu mati er nægilegt að lögbinda að Kjaradómur/nefnd kanni *eigi sjaldnar en árlega* hvort tilefni sé til breytinga á launum eins og nú segir í 12. grein laganna.

Reykjavík, 11. janúar 2006.

Guðrún Zoëga.

### Fylgiskjal III.

Ragnhildur Helgadóttir:

Reykjavík, 16. febrúar 2006.  
Nefnd um lög um Kjaradóm og kjaranefnd,  
b.t. Jóns Sigurðssonar, formanns.

Að beiðni þinni er hér tekin afstaða til tveggja álitafna:

1. Hvernig skilgreina skuli stjórnskipulega stöðu Kjaradóms í lögum um hann.
2. Hvernig skipa skuli Kjaradóm, gæta að hæfi dómendanna, og afmarka valdsvið hans. Þessi umfjöllun snýst um það hvernig tryggja megi að ákvarðanir Kjaradóms og þá einkum að því leyti sem þær snúa að dómurum, verði ekki taldar ógna sjálfstæði dómstóla eða fara í bága við hugmyndina um þrískiptingu ríkisvaldsins að öðru leyti.

Hér verður ekki tekin afstaða til úrskurðar Kjaradóms frá því í desember 2005 né lagabreytingar þeirrar, sem fylgdi í kjölfarið, en lög um breytingu á lögum nr. 120/1992, voru samþykkt á Alþingi 20. janúar 2006. Sú deila, sem uppi er um gildi þeirra verður, eftir atvikum, útkljáð af dómstólum. Hér verður horft til framtíðar en m.a. tekið mið af þeirri gagnrýni sem komið hefur fram.

Meðal annars vegna þess hve stuttur tími gafst til að svara þessum spurningum, verður ekki fjallað nákvæmlega um sögu lagaákvæða um Kjaradóm eða núverandi stöðu hans. Þetta helgast líka af því að fyrir nefndinni liggja sérstakar álitgerðir um þetta efni. Hér verður byggt á þeim og tekin afstaða til ofangreindra álitafna í fremur stuttu máli. Beðist er velvirðingar á þessu. Sé frekari svara eða skýringa óskað verð ég að sjálfsögðu við því.

#### 1. Hvernig skal skilgreina stjórnskipulega stöðu Kjaradóms.

Í 1. gr. laga nr. 120/1992 segir að Kjaradómur skuli skipaður fimm „dómendum“ og jafnmörgum „varadómendum“. Skuli dómendur skipaðir til fjögurra ára í senn.

Þrátt fyrir þessa orðnotkun virðast menn, a.m.k. eftir 1990, sammála um að Kjaradómur sé ekki dómstóll. Þetta kemur einnig fram í umræðum á Alþingi í tengslum við setningu laga nr. 120/1992. Þá sagði fjármálaráðherra: „Þetta er lögbundinn gerðardómur. Þetta er ekki dómstóll í skilningi lögfræðinnar. Þetta er hluti af framkvæmdarvaldinu og allar niðurstöður Kjaradóms og kjaranefndar geta þess vegna gengið til dómstóla og þar er hægt að fá úrlausn. Þetta held ég að allir séu sammála um.“<sup>1</sup> Í lögfræðiáliti Eiríks Tómassonar, hrl., frá lokum júní 1992, sagði sömuleiðis að hér væri „um að ræða lögbundinn gerðardóm, sem telst stjórnvald í skilningi stjórnarskrárinnar, þannig að ákvarðanir hans geta sætt endurskoðun hinna almennu dómstóla á grundvelli 60. gr. stjórnarskrárinnar“.<sup>2</sup> Í álitgerð Tryggva Gunnarssonar, hrl., til fjármálaráðherra um stjórnslulega stöðu og valdsvið kjaranefndar kom fram að eins og lagareglum um kjaranefnd væri háttað yrði að telja að hún væri „sjálfstæð stjórnslunefnd“.<sup>3</sup> Þá var tekið fram, að um kærusamband væri hvorki að ræða til Kjaradóms né til fjármálaráðherra. Hins vegar yrðu ákvarðanir nefndarinnar bornar undir dómstóla, eins og aðrar stjórnvaldsákvarðanir, í samræmi við 60. gr. stjtskr.<sup>4</sup> Hér var fjallað um kjaranefnd en ekki Kjaradóm. Í greininni *Kjaradómur – málsmeðferðarreglur og*

<sup>1</sup> Alþt. 1992, B-deild, dk. 743–744.

<sup>2</sup> Sjá frétt Morgunblaðsins, 2. júlí 1992: Lögfræðiáliti Eiríks Tómassonar hrl. í gagnasafni Morgunblaðsins.

<sup>3</sup> Álitgerð Tryggva Gunnarssonar hrl. til fjármálaráðherra um stjórnslulega stöðu og valdsvið kjaranefndar, frá 8. október 1997, bls. 6.

<sup>4</sup> Sjá sömu heimild, bls. 11.

*stjórnskipuleg staða* eftir Jón Sveinsson, frá árinu 2002, kemst höfundur að þeirri niðurstöðu að „[e]ðlilegra virðist að líta á Kjaradóm sem sjálfstæða lögbundna stjórnáslunefnd fremur en lögbundinn viðvarandi gerðardóm eða þá sambland af þessu tvennu.“<sup>5</sup>

Ég lít svo á að það sé verkefni nefndarinnar að taka afstöðu til þess hvernig stjórnskipulegri stöðu Kjaradóms eigi að vera háttað. Það er ekkert í stjórnarskrá því til fyrirstöðu að í lögum verði tekin af öll tvímæli um það að Kjaradómur sé sjálfstæð stjórnáslunefnd – að því gefnu að gætt verði að sjónarmiðum um þriggreiningu ríkisvalds og sjálfstæði dómstóla er ákveðið er hvernig skipað skuli í hann. Þá er að sjálfsögðu gert ráð fyrir því, að unnt verði að skjóta úrskurðum hans til dómstóla eins og öðrum ákvörðunum stjórnvalda, eins og verið hefur.<sup>6</sup>

Einfaldast væri þannig að kveða á um það í lögum, þar sem fjallað er um valdsvið Kjaradóms, að Kjaradómur sé stjórnáslunefnd, og að úrskurðum hans verði ekki skotið til annarra stjórnvalda.<sup>7</sup> Þetta má einnig orða svo að hann fari með endanlegt úrskurðarvald á stjórnáslustigi. Þess má geta að fyrir nokkrum árum og áratugum tíðkaðist að kveða á um endanlegt úrskurðarvald stjórnáslunefnda í þeim skilningi að ákvörðunum þeirra yrði ekki skotið til dómstóla. Þetta hefur nú mikið til verið aflagt, enda er verulegur vafi á því hvort slík ákvæði samrýmast 70. gr. stjórnarskrárinnar. Þau ákvæði sem til eru, og kveða á um „endanlegt úrskurðarvald“ eru því skilin svo, að ekki sé um kæruleið að ræða innan stjórnáslunnar, heldur verði ákvörðun aðeins endurskoðuð af dómstólum.<sup>8</sup>

Hinn möguleikinn virðist vera að kveða skýrt á um það, að Kjaradómur sé lögbundinn gerðardómur. Gerðardómar hafa verið skilgreindir svo, að þeir séu „úrskurðaraðili á einkaréttarsviðinu um lögskipti, sem annars ættu að sæta úrlausn dómstóla, enda séu aðilar við þá úrlausn bundnir.“<sup>9</sup> Þá er gert ráð fyrir því að gerðardómar leysi „úr ágreiningi manna aðeins á sviði einkaréttarins.“<sup>10</sup> Gerðardómar fela venjulega í sér að menn hlíti þeim niðurstöðum sem þannig eru fengnar – gerðardómur leysi úr þeim *í stað* dómstóla.<sup>11</sup> Þessar lýsingar eiga ekki sérstaklega vel við um Kjaradóm: Því má velta fyrir sér hvort hann sé á einkaréttar-

<sup>5</sup> Jón Sveinsson: Kjaradómur – málsmeðferðarreglur og stjórnskipuleg staða, *Afmælisrit Guðmundur Ingvi Sigurðsson áttæður 16. júní 2002*, bls. 104.

<sup>6</sup> Aðilar hafa einu sinni orðið sammála um að leggja mál varðandi úrskurð Kjaradóms fyrir Félagsdóm, og var það gert. Sjá sömu heimild, s. 101–103.

<sup>7</sup> Þetta orðalag er t.d. að finna í 3. mgr. 23. gr. dómstólalaga nr. 15/1998, um nefnd um dómastörf. Í 2. mgr. 6. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, segir að „Úrskurðir kærunefndar barnaverndarmála eru endanlegir á stjórnáslustigi og verður þeim ekki skotið til æðra stjórnvalds.“ Í 5. gr. laga nr. 57/1999, um bún- aðarfræðslu, er gert ráð fyrir því að ráðherra geti sett reglugerð um „Kærur eða málskotsrétt nemenda í málum þar sem þeir telja brotið á rétti sínum. Slíkar reglur geta falið í sér ákvæði um að kærsmål nemenda skuli fara fyrir sérstaka áfrýjunarnefnd sem hafi endanlegt úrskurðarvald.“ Telja verður að þetta hafi sömu merkingu. Dæmin um slík ákvæði í lögum eru miklu fleiri.

<sup>8</sup> Um úrskurðarvald dómstóla um stjórnvaldsákvörðanir og hugsanlega takmörkun þess hefur mikið verið skrifað. Hér verður ekki farið út í það, en einungis vísað til eftirfarandi greina: Eiríkur Tómasson, Takmarkanir á úrskurðarvaldi dómenda skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar, *Úlfjótur*, 4. tbl. 1984, bls. 183–217, og Ragnhildur Helgadóttir, Vald dómstóla til að endurskoða stjórnvaldsákvörðanir, *Timarit lögfraðinga*, 1. h. 2005, bls. 99–112.

<sup>9</sup> Jónatan Þórmundsson: Nokkrar hugleiðingar um gerðardóma, *Úlfjótur*, 1. tbl. 1963, bls. 28.

<sup>10</sup> Sama heimild, bls. 29.

<sup>11</sup> Þar til lög 94/1986 voru sett, hafði Kjaradómur einnig það hlutverk að ákveða ríkisstarfsmönnum laun ef ekki samdist. Sjá *Alþ. A*, 1992, bls. 874.

sviðinu,<sup>12</sup> hvort um ágreining sé að ræða sem ella heyrði undir dómstóla,<sup>13</sup> og hvort þarna sé hann færður frá almennum dómstólum í gerð.<sup>14</sup> Vegna þessa tel ég að gera þyrfti nokkrar breytingar á starfsemi og stöðu Kjaradóms ef ætlunin er að kveða skýrt á um það að Kjaradómur sé gerðardómur. Þá þyrfti einnig að huga sérstaklega að skipun hans og málsmeðferðarreglum. Hér má hugsa sér ýmsar millileiðir, eins og að ákvarðanir dómsins verði kærðar til Félagsdóms eða beint til Hæstaréttar. Sé það vilji nefndarinnar, að kveða á um að Kjaradómur sé gerðardómur en að hér eftir eins og hingað til sé hægt (með samþykki aðila) að bera ágreining undir Félagsdóm og undir almenna dómstóla, þarf að taka það fram. Verði þessi leið farin hefur Kjaradómur hins vegar öll einkenni stjórnáslunefndar og því einfaldara að skilgreina hann sem slíkan.

*Hér er því lagt til, að tekið verði af skarið um það í lögum að Kjaradómur sé stjórnáslunefnd, sem úrskurði tilteknum æðstu embættismönnum ríkisins laun. Úrskurðum hennar verði ekki skotið til annars stjórnvalds.*

## 2. Hvernig skal skipa Kjaradóm.

Í því sem hér fer á eftir er gert ráð fyrir því, að lögbundinn úrskurðaraðili kveði á um laun tiltekinna æðstu starfsmanna ríkisins. Það er hins vegar ekki sjálfgefið. Vilji nefndin fara aðrar leiðir má vísa til þess, að í Svíþjóð eru laun dómara ákveðin af Domstolsverket, sem samsvarar að nokkru leyti Dómstólaráði<sup>15</sup> en laun ráðherra og þingmanna af sérstökum nefndum á vegum þingsins. Í Noregi eru laun hæstaréttardómara ákveðin af Stórþinginu árlega eftir tillögu forsætisnefndar þingsins, en laun héraðsdómara af ráðherra. Laun norskra ráðherra og þingmanna eru ákveðin af launanefnd þingsins með samþykki þess. Þess má geta að laun norskra héraðsdómara voru áður ákveðin í kjarasamningum en því var breytt m.a. með hliðsjón af því hve erfitt reyndist að fá fólk til starfa.<sup>16</sup> Mér er kunnugt um að nefndin bíður nú frekari upplýsinga um fyrirkomulag launaákvæðana í Danmörku og Finnlandi, en samkvæmt upplýsingum sem fylgdu frumvarpinu sem varð að lögum nr. 120/1992 voru laun danskra ríkisstarfsmanna í meginráttum ákveðin í kjarasamningum árið 1992 en laun ráðherra og þingmanna þó með lögum. Á sama tíma voru laun forseta Hæstaréttar Finnlands og æðsta stjórnásludómstólsins, ráðherra og þingmanna ákveðin í lögum, en laun annarra dómara með kjarasamningum. Laun annarra æðri embættismanna voru þar ákveðin utan kjarar-

<sup>12</sup> Í sömu heimild segir Jónatan, að „hæpið“ sé „að tala um gerðardóm, þar sem hið opinbera er aðili“. (bls. 29). Síðar tekur hann fram, að það verði „lögskýringaratriði hverju sinni, hvort um sé að ræða lögskipaðan gerðardóm, sérdómstól eða framkvæmdarvaldshafa, sem fer með úrskurðarvald.“ (s. 38). Á lista yfir „nokkr[a] af þessum aðilum, einkum þ[á] sem hafa á sér greinilegustu gerðardómseinkennin“ er svo að finna kjaranefnd og kjaradóm, samkvæmt lögum nr. 55/1962, en hlutverk þeirra var þá annað en nú er, eins og áður segir.

<sup>13</sup> Hér má sérstaklega benda á það að skv. 12. gr. laga nr. 120/1992 skulu Kjaradómur og kjaranefnd taka mál til meðferðar þegar þeim þykir þurfa og ætíð þegar tiltekin skilyrði eru uppfyllt, en ekki sjaldnar en árlega.

<sup>14</sup> Sjá þó umfjöllun í fyrrnefndri grein Jóns Sveinssonar, bls. 102–3. Sjá einnig í þessu sambandi dóm Féld. 14. október 1996 – mál nr. 11/1996, en þar var ágreiningur varðandi úrskurð Kjaradóms lagður fyrir Félagsdóm.

<sup>15</sup> Þessu hefur verið breytt á síðustu árum, en í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 120/1992 er tiltekið að launakjör héraðsdómara ákvarðist af kjarasamningum en hæstaréttardómara af launanefnd. Sjá Alþt. A, 1992, bls. 871. Í Domstolsverket eru nú 10 fulltrúar dómstóla, stjórnáslunnar og þingsins. Sjá heimasíðu Domstolsverket [http://www.dom.se/templates/DV\\_InfoPage\\_\\_\\_2330.aspx](http://www.dom.se/templates/DV_InfoPage___2330.aspx).

<sup>16</sup> Sjá Alþt. A, 1992, bls. 871 og, um stöðuna núna, svar Fornýings- og administrasjonsdepartementet i Norge frá 2.2. 2006 við fyrirspurn fjármálaráðuneytis frá 26.1.2006.

samninga.<sup>17</sup> Það er því ljóst að fyrirkomulag þessara mála er misjafnt á hinum Norðurlöndunum. Vegna samanburðar við þau skal bent á, að hér á landi hefur verið miðað við það (sbr. síðar), að vegna sjónarmiða um sjálfstæði dómstólanna væri óásættanlegt að laun dómara væru ákveðin af ráðherra einum. Það verður hins vegar ekki séð að neitt komi í veg fyrir að kveðið yrði á um það hér á landi að héraðsdómarar, eða jafnvel fleiri dómarar, hefðu samningsrétt. Þyrfti þá væntanlega að gera ráð fyrir gerðardómi ef ekki semdist, en þá væri komið nærri því kerfi sem hér var við lýði samkvæmt lögum nr. 55/1962, en með þeim var Kjaradómi einmitt komið á fót.

Í greinargerð með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 120/1992, sagði að „Með frumvarpinu [væri] fækkað þeim starfsmönnum sem hlíta ber úrskurði Kjaradóms um launakjör sín og honum aðeins gert að úrskurða launakjör þeirra aðila sem eðlilegt er talið að framkvæmdarvaldið fjalli ekki um, þ.e. dómara.“<sup>18</sup> Sömu sjónarmið um að koma verði í veg fyrir að hægt sé að draga sjálfstæði dómstólanna í efa vegna fyrirkomulags launaákvæðana liggja til grundvallar bréfi Dómarafélags Íslands frá 11. janúar 2006.<sup>19</sup>

Það er ástæða til að taka undir það, sem kemur fram bæði hjá dómurum og hjá alþingismönnum er þeir settu lög nr. 120/1992, að varlegar þarf að fara hvað varðar launaákvörðun dómara en annarra stétta, þ.m.t. annarra stétta sem heyra undir Kjaradóm. Hvert það fyrirkomulag, sem væri fullnægjandi að því er snertir dómara, væri það líka fyrir aðra þá sem heyra undir slíkan úrskurðaraðila. Spurningin er þess vegna hvernig best sé að skipa slíkan úrskurðaraðila, þannig að gætt sé að því að ekki sé varpað skugga á sjálfstæði dómstóla. Hér má þó líka hafa í huga, að á hinum Norðurlöndunum, þar sem ríkja svipaðar hugmyndir um þrískiptingu ríkisvalds og hér á landi og þar sem réttarfarslög hafa á köflum verið svipuð, er fyrirkomulagið mismunandi, eins og lýst hefur verið hér að ofan.

Núgildandi skipan Kjaradóms er þannig að Hæstiréttur skipar tvo dómendur, Alþingi kýs tvo og fjármálaráðherra skipar einn. Tveir kjaranefndarmenn eru tilnefndir af Kjaradómi og fjármálaráðherra skipar einn.

Friðgeir Björnsson hefur nýlega gefið út ritgerð úrskurðarnefndir í stjórnslunni, þ.m.t. um skipun nefndarmanna.<sup>20</sup> Þar er að finna upplýsingar um hinar mismunandi leiðir til að skipa slíkar nefndir. Eðli málsins samkvæmt hlýtur það þó að ráðast af viðfangsefninu hverju sinni hvernig skipað er í nefndir. Nefnd um dómaraastörf er sú eina sem snýr beinlínis að dómurum en hún hefur m.a. það hlutverk að ákveða hvort þeir skuli áminntir vegna brota í starfi sem er undanfari lausnar um stundarsakir, en dómurum verður aðeins vikið úr embætti með dómi. Nefndin er skipuð þannig að einn nefndarmaður er tilnefndur af Dómarafélagi Íslands, einn af lagadeild Háskóla Íslands og einn án tilnefningar af dómsmálaráðherra.<sup>21</sup> Þetta er talið fullnægjandi til þess að sjálfstæði dómenda sé ekki stefnt í hættu.

<sup>17</sup> Alþt. A, 1992, bls. 872.

<sup>18</sup> Alþt. A, 1992, bls. 873.

<sup>19</sup> Þar segir: „Kjaradómur hefur allt frá því hann var stofnaður... ákveðið laun dómara... Að baki þessu býr það sjónarmið að ekki er æskilegt að framkvæmdarvaldið fjalli um eða ákveði laun dómara. Dómarar njóta sérstöðu sem einn af þremur handhöfum ríkisvalds og er sjálfstæði þeirra og staða tryggð með ákvæðum stjórnarskrár... Verður ... að hafa sérstaklega í huga stöðu dómsvaldsins og sjálfstæði þess gagnvart öðrum þáttum ríkisvaldsins. Með hliðsjón af því er óeðlilegt að framkvæmdarvaldið eða löggjafarvaldið hlutist til um breytingu á þeim kjörum sem dómurum hafa verið ákveðin lögum samkvæmt. Hljóta hér önnur sjónarmið að gilda um dómara en aðra þá sem falla undir Kjaradóm.“ Bréf stjórnar Dómarafélags Íslands til forsætisráðherra frá 11. janúar 2006.

<sup>20</sup> Friðgeir Björnsson, Úrskurðarnefndir í stjórnslunni. Forsætisráðuneytið, 2005.

<sup>21</sup> 23. gr. laga nr. 15/1998.

Kjaradómur tekur hins vegar ákvörðun um laun miklu fleira fólks en dómara, þ.m.t. alþingismanna og ráðherra. Hér er einnig um að ræða ákvarðanir sem hafa veruleg áhrif á andrúmsloftið á vinnumarkaði og á efnahagsmál yfirleitt. Vegna þessa þurfa fleiri að koma að skipun Kjaradóms en að t.d. nefnd um dómarastörf. Það hve nákvæmar efnisreglur er að finna um ákvarðanir hans kann þó auðvitað að hafa áhrif á það hversu mikið þarf að gæta að sjálfstæði nefndarmanna.

Ég lít svo á, að það sé að verulegu leyti pólitísk ákvörðun nefndarinnar og síðar alþingismanna, hvernig skipa skuli Kjaradóm. M.a. með hliðsjón af því hvert starfssvið hans er tel ég að það valdi ekki vandræðum gagnvart stjórnarskrá eða hugmyndum um þrískiptingu ríkisvaldsins að skipunin sé sú sama og nú er. Þrískipting ríkisvaldsins snýr ekki eingöngu að aðskilnaði valdþáttanna heldur líka að samspili þeirra. Ég skil hvorki fræðilega umfjöllun um Kjaradóm, né ummæli á opinberum vettvangi síðustu vikur, svo að fundið sé að því í sjálfu sér hvernig Kjaradómur er skipaður. Það hefur frekar verið gagnrýnt, að Alþingi breyti reglum þeim sem hann starfar eftir og hafi þannig afskipti af störfum hans.

Það má einnig sjá fyrir sér að Alþingi kysi menn í dóminn. Ég er þó þeirrar skoðunar að þá kynnu frekar að vakna spurningar um sjálfstæði dómstóla gagnvart löggjafarvaldinu en ef núverandi fyrirkomulagi er haldið.

*Hér er því lagt til að ígildi Kjaradóms (úrskurðarnefnd) skipi 5 menn tilnefndir með þeim hætti sem nú er gert ráð fyrir í 1. gr. laga nr. 120/1992.*

Hér skal ítrekað að efnisreglur þær sem Kjaradómur eða ígildi hans kemur til með að vinna eftir tengjast þeirri spurningu sem hér er leitað svara við. T.a.m. myndi varnagli um það að laun dómara skuli með einhverjum hætti miðast við laun annarra hópa – t.d. ráðherra eða þingmanna – væntanlega slá enn frekar á ótta við það að handhafar hinna þátta ríkisvaldsins noti launaákvarðanir til að reyna að hafa áhrif á dómara eða að svo geti virst.

Virðingarfyllst,  
Ragnhildur Helgadóttir.

#### **Fylgiskjal IV.**

*Starfsmannaskrifstofa  
fjármálaráðuneytis:*

#### **Yfirlit yfir ákvörðun launa og starfskjara þingmanna á Norðurlöndum og Bretlandi.**

(Samantekt frá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis, mars 2006.)

Nefndin leitaði upplýsinga um það með hvaða hætti ákvarðanir um laun og starfskjör m.a. þingmanna væru teknar í nokkrum nágrannaríkja okkar og verður það rakið nánar hér:

#### **Danmörk**

Þar er í 58. gr. stjórnarskrárinnar sagt að eingöngu megi ákveða laun þingmanna með lögum. Í kosningalögunum (folketingsvalglov) er það svo nánar útfært í II. hluta laganna. Þar segir í 1. mgr. 108. gr. að þingmönnum beri að fá fyrir starf sitt tiltekið endurgjald (samsvarar þingfararkaupi) auk sérstakrar greiðslu fyrir útlagðan kostnað sem fylgi því að

sinna þingmennsku. Í málsgreininni er það svo áréttað að þingmanni sé skylt að taka við hvoru tveggja. Í 2. mgr. sömu greinar er svo sagt fyrir um að þingfararkaup skuli á hverjum tíma vera það sama og laun samkvæmt tilteknum launaflokki þeirrar launatöflu sem samið er um fyrir ríkisstarfsmenn. Ef gera á breytingar á kosningalögum varðandi ákvörðun kjara þingmanna er hefð fyrir því að það sé forysta þingsins (þingforsetar) sem leggja fram tillögu að lagabreytingu en ekki sá ráðherra sem ber að öðru leyti ábyrgð á lögum (sem er innanríkis- og heilbrigðismálaráðherra).

### **Noregur**

Þar er í 65. gr. stjórnarskrárinnar sagt að þingmönnum beri endurgjald fyrir þingsetu sína og þann kostnað sem af henni leiði og skuli það ákveðið með lögum. Í sérstökum lögum um endurgjald til þingmanna (Lov om godtgjørelse til stortingsrepresentanter) er það svo nánar útfært. Þar segir að þingmönnum beri að fá fyrir starf sitt tiltekið endurgjald (samsvarar þingfararkaupi) auk sérstakrar greiðslu fyrir útlagðan kostnað sem fylgi því að sinna þingmennsku. Ákvörðun um þetta endurgjald skal samþykkt af þinginu sem getur ákveðið að hún byggji að hluta eða öllu leyti á opinberum launatöxtum samkvæmt regluverki sem þingið ákveði eða samþykki. Þingið hefur svo sett sérstakar reglur um hvernig staðið skuli að þeirri ákvörðun. Samkvæmt þeim skal þriggja manna nefnd, (formaður og tveir nefndarmenn) skipuð af forsetum þingsins til fjögurra ára í senn, fastsetja launakjör þingmanna einu sinni á ári og leggja þá ákvörðun fyrir þingið til samþykktar. Forsetar þingsins geta sett nefndinni nánari starfsreglur og hefur það verið gert. Formaður kallar nefndina saman og getur hún einungis tekið ákvörðun þegar hún er fullskipuð. Nefndin hefur frjálssar hendur við bæði ákvörðun endurgjaldsins og hvaða forsendur hún leggur til grundvallar en skal rökstyðja niðurstöður sínar. Nefndin getur ráðið sér starfsmann og leitað sér þeirrar sérfræðiaðstoðar sem hún telur þörf á.

### **Finnland**

Samkvæmt 1. gr. laga um þingfararkaup (Lag om riksdagsmannaarvode) skal þriggja manna nefnd (formaður og tveir nefndarmenn) skipuð af forsetum þingsins til fjögurra ára í senn, ákveða launakjör þingmanna. Forsetar þingsins geta sett nefndinni nánari starfsreglur og hefur það verið gert. Það er skilyrði fyrir skipun í nefndina að vera hvorki þingmaður né starfsmaður þingsins. Formaður kallar nefndina saman og getur hún einungis tekið ákvörðun þegar hún er fullskipuð. Ákvörðun nefndarinnar er endanleg og þarf ekki að bera hana undir þingið til samþykktar eða synjunar og jafnframt getur þingið ekki afturkallað eða ógilt ákvörðun nefndarinnar.

### **Svíþjóð**

Samkvæmt 3. kafla 1. gr. laga um starfskjör þingmanna skal sérstök þriggja manna nefnd, (formaður og tveir nefndarmenn) skipuð af forsetum þingsins til tiltekins tíma í senn, ákveða launakjör þingmanna. Nefndin ræður sér starfsmann. Formaður kallar nefndina saman og getur hún einungis tekið ákvörðun þegar hún er fullskipuð. Nefndin getur í verklagsreglum sínum, eða einstökum tilvikum, falið formanni eða starfsmanni, að afgreiða erindi sem eru þess eðlis að ekki þurfi að staðfesta þau af nefndinni. Nefndinni ber að rökstyðja ákvarðanir sínar. Ákvörðun nefndarinnar er endanleg en henni ber að kynna þingforsetum og skrifstofu þingsins niðurstöðu sína. Þingið getur ekki afturkallað eða ógilt ákvörðun nefndarinnar. Í fylgiskjali V er að finna þýðingu löggilts skjalabýðanda á lögum um fyrirmæli til launa-nefndar þingsins.

**Bretland**

Neðri málstofa breska þingsins felur sérstakri óháðri nefnd (Senior Salaries Review Body) að leggja fram tillögur til forsætisráðherra um launakjör þingmanna sem honum er skylt að leggja fyrir þingið, en jafnframt getur hann lagt fram mat ríkisstjórnarinnar á þeim og eigin tillögur hennar. Þingið tekur þær síðan til umfjöllunar og endanlegrar ákvörðunar. Þinginu er frjálst að nýta tillögurnar með hverjum þeim hætti sem því þóknast og er ekki skuldbundið til að fara að tillögum hvorki nefndarinnar né ríkisstjórnarinnar. Nefndin er skipuð af forsætisráðherra og hefur hann frjálssar hendur um bæði fjölda nefndarmanna og lengd skipunartíma þeirra.

**Fylgiskjal V.**

**Lög (1993:1426) með fyrirmælum til launanefndar þingsins.**  
(Þýðing löggilts skjalaþýðanda úr sænsku.)

Breyting innfærð t.o.m. SFS 2000:430

**Hlutverk o.fl.**

1. gr.

Samkvæmt 1. gr. 3. kafla laga (1994:1065) um fjárhagsskilyrði þingmanna skal launanefnd þingsins ákvarða þá mánaðarlegu upphæð sem greiða skal þingmönnum. Nefndin skal greina frá forsendum ákvörðunarinnar.

Nefndin er yfirvald sem heyrir undir þingið.

**Nefndarmenn**

2. gr.

Þrír fulltrúar eiga sæti í nefndinni og er einn þeirra formaður hennar.

**Skipulag**

3. gr.

Nefndin hefur ritara til umráða.

**Meðferð mála**

4. gr.

Nefndin kemur saman þegar formaður hennar boðar til fundar.

Nefndin er ákvörðunarhæf í málum, sem 1. gr. á við um, þegar allir nefndarmenn eru viðstaddir.

5. gr.

Nefndin getur, samkvæmt vinnureglum hennar eða með sérstakri ákvörðun, falið formanni eða einhverjum öðrum, sem starfar hjá henni, að ákveða í málum sem eru þess eðlis að hún þarf ekki að ákvarða um þau sjálf.

6. gr.

Nefndin skal þegar upplýsa skrifstofu þingsins um ákvarðanir sem 1. gr. á við um.

### **Skipun nefndarmanna o.fl.**

7. gr.

Stjórn þingsins skipar formann og aðra fulltrúa í nefndina til ákveðins tíma.  
Lög (200:430).

8. gr.

Nefndin velur sér ritara.

### **Áfrýjun**

9. gr.

Ekki er hægt að áfrýja ákvörðun nefndarinnar.

### **Þóknun fyrir nefndarstörf**

10. gr.

Skrifstofa þingsins ákveður þá þóknun sem nefndarmenn og ritari fá fyrir starf sitt.  
Lög (2000:430).

Bráðabirgðaákvæði

1993:1426

Lög þessi ganga í gildi 1. janúar 1994. Stjórn þingsins getur þó frá og með 14. desember 1993 skipað formann og fulltrúa í nefndina.

## **Fylgiskjal VI.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

### **Umsögn um frumvarp til laga um kjararáð.**

Samkvæmt frumvarpinu verður það verkefni kjararáðs að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, ráðherra og dómara og annarra ríkisstarfsmanna sem svo er háttað um að þau geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu. Lög um Kjaradóm og kjaranefnd falla jafnframt úr gildi.

Kjararáði er ætlað að hafa svipuð eða sömu viðmið við launaákvæðanir og Kjaradómur og kjaranefnd hafa samkvæmt gildandi lögum. Nýmæli er þó að kjararáði verður heimilt að ákveða nánar en gert er í lögnum hvaða aðilar falla undir úrskurði ráðsins og eins verður kjararáði heimilt að ákveða sjaldnar en árlega innbyrðis launahlutföll þeirra sem undir ráðið heyra og binda launin þá þess á milli við vísitölu.

Ekki verður séð að lögfesting frumvarpsins hafi bein áhrif á kostnað ríkissjóðs. Ætla má að kostnaður kjararáðs verði álíka kostnaði Kjaradóms og kjaranefndar. Í fjárlögum 2006 eru útgjöld Kjaradóms og kjaranefndar áætluð 21,3 m.kr. Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri fyrir árið 2005 voru útgjöld þessara aðila 8 m.kr. umfram fjárveitingu fjárlaga.