

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kjararáð.

1. *Telst kjararáð stjórnvald að mati ráðherra? Svar óskast rökstutt.*

Að mati ráðherra er kjararáð sjálfstæð stjórnvæðunefnd með úrskurðarvald og telst því til stjórnvalds. Sjá rökstuðning í svari við 3. tölulið.

2. *Metur ráðherra það svo að kjararáð hafi talist stjórnvald áður en lög nr. 37/2017, um breytingu á lögum um kjararáð, tóku gildi? Svar óskast rökstutt.*

Að mati ráðherra hefur kjararáð verið sérstök stjórnvæðunefnd með úrskurðarvald frá því að lög nr. 47/2006, um kjararáð, tóku gildi og telst því til stjórnvalds. Í meðförum efnahags- og viðskiptanefndar á frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2016 gerði meiri hluti nefndarinnar þá breytingartillögu við frumvarpið að nýr málsliður bættist við 1. gr. frumvarpsins, þar sem sagði að í störfum sínum skyldi kjararáð fylgja ákvæðum stjórnvæðunefndar, nr. 37/1993, eftir því sem við ætti, sem og ákvæðum upplýsingalaga, nr. 140/2012. Afstaða fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þessa var á sínum tíma að það væri óþarft að taka þetta sérstaklega fram í lagaákvæðinu þar sem lögin tækju til kjararáðs sem stjórnvalds. Sjá nánar rökstuðning í 3. tölulið.

3. *Lítur ráðherra svo á að kjaradómur, kjaranefndir, gerðardómur eða aðrir aðilar sem úrskurða eða hafa úrskurðað um laun opinberra starfsmanna séu stjórnvald? Svar óskast rökstutt.*

Þegar vafi leikur á því hvort aðili sé stjórnvald er almennt litið til tveggja sjónarmiða. Í fyrsta lagi er litið til þess hvort umræddum aðila hefur verið komið á fót með lögum eða heimild í lögum. Ef svo er þá er almennt talið að um stjórnvald sé að ræða, nema annað yrði skýrlega ráðið af lögum. Í öðru lagi er litið til þess hvort aðili er rekinn fyrir almannafé. Þannig eru líkur á að um sé að ræða stjórnvald ef fé til rekstrarins er fengið af fjárlögum, með mörkuðum tekjum eða þjónustugjöldum. Ekki er það þó skilyrði að fjár sé aflað á þann hátt til reksturs. Einnig hefur í sumum tilvikum verið litið til þess hvernig nánara skipulagi og starfsemi aðila er háttáð og hvort opinberir aðilar hafi veruleg áhrif á skipulag og starfsemi hans. Um þessi sjónarmið má m.a. vísa til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 6327/2011 þar sem hann fjallaði um það hvort Íslandsstofa væri stjórnvald og bæri af þeim sökum að fylgja ákvæðum stjórnvæðunefndar og óskráðum reglum stjórnvæðunefndar í störfum sínum. Niðurstaða umboðsmanns var að Íslandsstofa væri stjórnvald og hafði úrskurðarnefnd um upplýsingamál komist að sömu niðurstöðu í úrskurði sínum í máli nr. A-346/2010.

Kjaradómur, kjaranefnd og kjararáð hafa úrskurðað um laun tiltekinna starfsmanna ríkisins samkvæmt sérstökum lögum þar um. Einnig hafa gerðardómar úrskurðað um laun starfsmanna ríkisins í nokkrum tilvikum, þegar sett hafa verið lög á verkföll starfsmanna ríkisins. Slíkir gerðardómar teljast ekki til stjórnvalds.

Kjaradómur var settur á stofn með lögum nr. 55/1962, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Með lögum nr. 94/1986, 92/1986 og 120/1992 voru gerðar grundvallar-breytingar á starfsemi Kjaradóms. Með lögum nr. 120/1992 var einnig sett á fót kjaranefnd til að taka ákvarðanir um starfskjör forstöðumanna stærri stofnana og fyrirtækja ríkisins og embættismanna sem ekki höfðu eða vildu hafa sammingsrétt.

Skiptar skoðanir voru milli fræðimanna um það hvort Kjaradómur skyldi teljast gerðardómur sem starfaði eftir þeim sérstöku málsmeðferðarreglum sem um hann giltu í lögum á hverjum tíma eða hann væri stjórnáslunefnd með úrskurðarvald.

Í fylgiskjali III er fylgdi frumvarpi því sem varð að lögum nr. 47/2006, um kjararáð, fjallar dr. Ragnhildur Helgadóttir, þá lektor við lagadeild Háskólans í Reykjavík, að beiðni Jóns Sigurðssonar, formanns nefndar um lög um Kjaradóm og kjaranefnd, m.a. um spurninguna hvernig skuli skilgreina stjórnskipulega stöðu Kjaradóms. Í fylgiskjalinu segir:

„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.“ Í lögfræðialiti 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“. Í álitsgerð Tryggva Gunnarssonar, hrl., til fjármálaráðherra um stjórnáslulega stöðu og valdsvið kjaranefndar kom fram að eins og lagareglum um kjaranefnd væri háttáð yrði að telja að hún væri „sjálfstæð stjórnáslunefnd“. 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. stjkskr. 4 Hér var fjallað um kjaranefnd en ekki Kjaradóm. Í greininni Kjaradómur – málsmeðferðarreglur og 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.“

Ég lít svo á að það sé verkefni nefndarinnar að taka afstöðu til þess hvernig stjórnskipulegri stöðu Kjaradóms eigi að vera háttáð. 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.

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. 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 stjórnáslunna, heldur verði ákvörðun aðeins endurskoðuð af dómstólum.

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.“ Þá er gert ráð fyrir því að gerðardómar leysi „úr ágreiningi manna aðeins á sviði einkaréttarins.“ Gerðardómar fela venjulega í sér að menn hlíti þeim niðurstöðum sem þannig eru fengnar – gerðardómur leysi úr þeim í stað dómstóla. Þessar lýsingar eiga ekki sérstaklega vel við um Kjaradóm: Því má velja fyrir sér hvort hann sé á einkaréttarsviðinu, hvort um ágreining sé að ræða sem ella heyrði undir dómstóla, og hvort þarna sé hann færður frá almennum dómstólum í gerð. 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 ædstu embættismönnum ríkisins laun. Úrskurðum hennar verði ekki skotið til annars stjórnvalds.“

Í 5. kafla greinargerðar með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 47/2006, um kjararáð, var tekið á stjórnskipulegri stöðu kjararáðs en þar segir:

„Skiptar skoðanir eru meðal lögfræðinga á því hvort Kjaradómur skuli talinn vera lögbundinn gerðardómur sem starfi eftir þeim sérstöku málsmeðferðarreglum sem um hann gilda í lögum á hverjum tíma eða hvort hann skuli talinn stjórnáslunefnd 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 stjórnáslunefnd fremur en lögbundinn viðvarandi gerðardóm eða þá sambland af þessu tvennu.“ Af þessum sökum leitaði nefndin álit dr. Ragnhildar Helgadóttur, lektors við lagadeild Háskólans í Reykjavík (fylgiskjali III). Niðurstaða Ragnhildar er andstæð álit formanns Kjaradóms. Hún telur að næst lagi sé að líta á Kjaradóm, og þar með væntanlega kjararáð, sem stjórnáslunefnd með úrskurðarvald um kjör tiltekinna ædstu 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 stjórnáslunefnd 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.“

Ólíkt flestum stjórnáslunefndum þá er það ekki ráðherra sem skipar kjararáðsmenn heldur kys Alþingi þrjá, Hæstiréttur skipar einn og fjármála- og efnahagsráðherra einn. Þessi skipan hefur verið rökstudd með því að henni sé ætlað að tryggja sjálfstæði kjararáðs

gagnvart löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu og hefur þá einkum verið horft til sérstöðu nokkurra embætta að ekki þyki rétt að handhafi framkvæmdarvalds fjalli um launakjör þeirra, t.d. dómara og saksóknara.

Með vísan til framanritaðs er það því mat ráðherra að kjararáð sé sjálfstæð stjórnslunefnd með úrskurðarvald um kjör tiltekinna æðstu embættismanna ríkisins og teljist því stjórnvald sem nýtur sjálfstæðis gagnvart framkvæmdarvaldinu þar sem úrskurðum þess verður ekki skotið til annars stjórnvalds.