

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 140/1044*  
*komudagur 15.2.2012*



Reykjavík, 14. febrúar 2012

Alþingi  
Efnahags- og viðskiptanefnd  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands (þingskjal 441 – 365. mál).**

Bankasýsla ríkisins hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands, og óskar eftir að koma á framfæri eftirfarandi sjónarmiðum. Skv. 1. gr. laga nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins „fer [stofnunin] með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, í samræmi við lög, góða stjórnarsýslu- og viðskiptahætti og eigendastefnu ríkisins á hverjum tíma,“ þ.m.t. 81,3% eignarhlut í Landsbankanum hf., 13,0% eignarhlut í Arion banka hf. og 5,0% eignarhlut í Íslandsbanka hf., ásamt stofnfjárhlutum í eftirfarandi sparisjóðum: 90,9% stofnfjárhlut í Sparisjóði Bolungarvíkur, 49,5% stofnfjárhlut í Sparisjóði Norðfjarðar, 90,0% stofnfjárhlut í Sparisjóði Svarfdæla, 55,7% stofnfjárhlut í Sparisjóði Vestmannaeyja og 75,9% stofnfjárhlut í Sparisjóði Þórshafnar.

Bankasýsla ríkisins styður breytingar frumvarpsins á lögum nr. 47/2006 um kjararáð. Stofnunin telur nauðsynlegt að kjararáði verði heimilt að víkja frá þeim viðmiðum að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en laun forsætisráðherra.

Bankasýsla ríkisins telur að einnig eigi að breyta 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð, en skv. henni skal „[k]jararáð..ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins,“ þannig að stjórnir þessara hlutafélaga ráði kjörum framkvæmdastjóra. Telur Bankasýsla ríkisins að kjör framkvæmdastjóra Landsbankans hf. eigi að vera ráðin af stjórn bankans, en ekki kjararáði, og er rökstuðningur stofnunarinnar í neðangreindum sex liðum.

Í fyrsta lagi, er Landsbankinn hf. í raun eina fyrirtækið undir kjararáði, sem er einkaréttareðlis. Önnur fyrirtæki, sem eru í meiri hluta eigu ríkisins, (a) inna af hendi opinbera þjónustu í þágu almannahagsmuna, (b) starfa í skjóli einkaleyfa, (c) eru að fullu í eigu ríkisins, hvort sem þau eru (i) opinber hlutafélög eða (ii) almenn hlutafélög, (d) njóta ábyrgðar á skuldbindingum sínum eða niðurgreiðslna á þjónustu sinni af hálfu ríkisins, eða (e) hafa aðra opinbera aðila, sem meðeigendur. Verður einnig að líta til sjónarmiða minnihlutaeigenda hlutafélaga í eigu ríkisins, en verði eignarhlutirnir seldir á almennum markaði mun það verða krafa nýrra fjárfesta að stjórnir þessara hlutafélaga ráði kjörum framkvæmdastjóra, en ekki kjararáð, enda er kveðið á um í 79. gr (a) í lögum nr. 2/1995 um hlutafélög að „[f]élagsstjórn.. [skuli] samþykkja starfskjarastefnu..varðandi laun og aðrar greiðslur til forstjóra og annarra æðstu stjórnenda.“ Við skráningu hlutabréfa slíkra félaga á markað, eða annars konar sölu eignarhluta, gæti ríkið fengið lægra endursöluverð fáið ekki breytingar á þessu ákvæði.

Í öðru lagi, er Landsbankinn hf. eina fjármálafyrirtækið að meiri hluta í eigu íslenska ríkisins með forstjóra, sem fellur undir kjararáð. Bankasýsla ríkisins fer einnig með meiri hluta stofnfjár í fjórum sparisjóðum, sem ekki falla undir kjararáð.

Í þriðja lagi, er Landsbankinn hf. eina fjármálafyrirtækið, sem starfar á frjálsum markaði, sem fellur undir kjararáð með þessum hætti. Þegar Landsbankinn hf. var felldur undir ákvarðarnir kjararáðs með lögum nr. 87/2009, var bankinn og helstu samkeppnisaðilar hans, Nýi Kaupþing banki hf. (nú Arion banki hf.) og Íslandsbanki hf., allir að fullu í eigu ríkisins, og bankarnir þrír því eðlilega settir undir ráðið. Að dómi Bankasýslu ríkisins hafa slík samkeppnissjónarmið verið áður í hávegum höfð í íslenskum lögum. Skv. 12. gr. laga nr. 86/1985 um viðskiptabanka var bankaráðum falið að „ákveð[a] laun og önnur ráðningarkjör bankastjóra,“ en við setningu laganna voru þrír „ríkisviðskiptabankar,“ Landsbanki Íslands, Útvegsbanki Íslands og Búnaðarbanki Íslands, og fjórir „hlutafélagabankar,“ Iðnaðarbanki Íslands h/f, Verslunarbanks Íslands h/f, Samvinnubanki Íslands h/f og Alþýðubankinn h.f. Þrátt fyrir að hver ríkisviðskiptabanki hefði á þeim tíma að skipa þremur bankastjórum (og ríkisbankastjórnir því níu alls), taldi löggjafinn ekki rétt að setja kjör þeirra undir kjaradóm.

Í fjórða lagi, eru starfsmenn Landsbankans hf. ekki opinberir starfsmenn, eins og starfsmenn margra fyrirtækja, sem falla undir kjararáð. Kjör starfsfólks bankans ráðast að stórum hluta af samningum við Samtök starfsmanna fjármálafyrirtækja (SSF), áður Sambandi íslenskra bankamanna (SÍB). Starfsfólk Landsbankans hf. greiðir heldur ekki iðgjöld í Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR). Gæti því orðið mikið ósamræmi í kjörum innan bankans, ef kjör þorra starfsfólks réðust af samningsbundnum markaðskjörum, eins og kjör starfsmanna samkeppnisaðila, en kjör forstjóra ákvörðuðust af kjararáði.

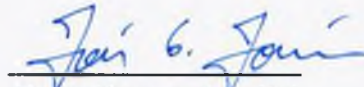
Í fimmta lagi, geta dagvinnulaun framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja eins og Landsbankans hf. verið einungis hluti af launakjörum. Skv. 57. gr (a) laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 er fjármálafyrirtæki heimilt að veita kauprétt eða kaupaugagreiðslur í samræmi við reglur, sem Fjármálaeftirlitið (FME) setur, að teknu tilliti til heildarafkomu fjármálafyrirtækis yfir lengri tíma, undirliggjandi áhættu og fjármagnskostnaðar. Ákvæði um kaupaukakerfi var sett í lög um fjármálafyrirtæki með lögum nr. 75/2010, og í reglur FME nr. 700/2011, en skv. 6. gr. reglnanna um jafnvægi á milli fastra launa og kaupauka, getur greiðsla til einstaks starfsmanns, þ.m.t. forstjóra, numið allt að fjórðungi grunnlauna. Þess ákvæði 6. gr. reglna FME gera kjararáði ómögulegt að „gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem það ákveður,“ sbr. 1. mgr. 8. gr. laga um kjararáð, en lagafrumvarp, sem hér er fjallað um, nær ekki til þessarar mgr. Að auki, þar sem 6. gr. reglna FME segir að „[á]vallt [skuli] fresta greiðslu hluta af kaupauka, a.m.k. 40% af honum, um að lágmarki þrjú ár,“ gæti kjararáð þurft að ráðast í afturvirkar breytingar á launum hjá Landsbankanum hf., sem svo enn aftur gerði ráðinu erfiðara að gæta innbyrðis samræmis, sem það á að gera skv. lögum.

Í sjötta lagi, eru þær óvenjulegu ytri aðstæður, sem réðu setningu laga nr. 87/2009, ekki lengur við lýði. Einnig hafa síðar verið sett önnur lög af Alþingi og aðrar ákvarðanir teknar af framkvæmdavaldinu, er tryggja þá almannahagsmuni, sem löggjafinn hafði í huga við setningu laganna, þ.e. takmörkun á greiðslum til framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja í kjölfar bankahrunsins. Falla þar undir ofangreindar reglur FME nr. 700/2011 og eigendastefna ríkisins vegna fjármálafyrirtækja, sem fjármálaráðuneytið birti 1. september, 2009, og vitnað er til í áðurnefndri 1. gr. laga nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins. Í eigendastefnu ríkisins, IV. kafla um kröfur og viðmið í rekstri fjármálastofnana, undir liðnum „launakjör,“ segir að „[o]pinber fjármálafyrirtæki skulu tileinka sér hófsemi þegar kemur að launakjörum. Með þessu er átt við að laun stjórnenda eigi að standast samanburð á þeim sviðum sem viðkomandi fyrirtæki starfa á, en séu ekki leiðandi.“ Vill Bankasýsla

ríkisins einnig áréttu, að heppilegast væri að halda aðskildum eftirlitshlutverki ríkisins, sem lög um fjármálafyrirtæki og lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 fjalla um, og eigendahlutverki þess, sem lög um Bankasýslu ríkisins fjalla um, en hætta er á, að ofangreind ákvæði laga um kjararáð blandi saman þessum ólíkum hlutverkum ríkisins.

Að ofangreindu er ljóst, að Bankasýsla ríkisins telur að best væri að bankaráð Landsbankans hf. réði starfskjörum hjá bankanum, en ekki kjararáð. Er forstjóri stofnunarinnar tilbúinn að mæta á fund efnahags- og viðskiptanefndar til svara spurningum varðandi þessa umsögn.

Virðingarfyllst,

  
Jón G. Jónsson, forstjóri

Alþingi  
Erindi nr. P 140/913  
komudagur 20.1. 2012

FFR

FÉLAG FORSTÖÐUMANNA RÍKISSTOFNANA

Alþingi Íslendinga  
nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Akranesi 18. janúar 2012

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands (skrifstofustjórar, launaviðmið), 365. mál.**

Þann 2. desember 2012 lagði fjármálaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands (skrifstofustjórar, launaviðmið), 365. mál.

Félag forstöðumanna ríkisstofnana harmar málatilbúnað undanfarinna ríkisstjórna og breytingar Alþingis í tvígang árin 2008 og 2009 á lögum nr. 47/2006 um kjararáð þess efnis að kjararáð skyldi lækka laun embættismanna, alþingismanna og ráðherra um 5–15%.

Félag forstöðumanna ríkisstofnana minnr á að embættismenn njóta ekki eins og annað launafólk réttinda skv. 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um að í lögum skuli kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Þess í stað hefur löggjafinn falið kjararáði að ákvarða launakjör embættismanna. Kjararáð er stjórnvald sem fer með tiltekið hlutverk lögum samkvæmt. Það er því óeðlilegt að Alþingi mæli fyrir um hvernig það skuli haga úrskurðum sínum. Lögð er áhersla á að kjararáð geti óáreitt starfað samkvæmt lögum nr. 47/2006 um kjararáð eins og þau voru fram að breytingum Alþingis með lögum nr. 148/2008. Jafnframt er mikilvægt að kjararáð fari í störfum sínum og málsmeðferð að ákvæðum stjórnáslulaga nr. 37/1993, þar á meðal varðandi aðkomu forstöðumanns að umfjöllun og ákvörðun um eigin mál.”

Félag forstöðumanna ríkisstofnana telur að ákvæði 8. gr. laga nr. 47/2006 um þær viðmiðanir sem kjararáð skuli gæta við ákvarðanir sínar séu fullnægjandi þótt aðstæður í efnahagsmálum taki breytingum. Þar er mælt fyrir um að kjararáð skuli gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem ráðið ákveður, að starfskjör séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar, að við ákvörðun launakjara skuli kjararáð sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs hins vegar og að kjararáð skuli ætíð taka tillit til almennrar þróunar

kjaramála á vinnumarkaði. Einnig er í 10. gr. sömu laga mælt fyrir um að kjararáð skuli ætíð taka mál til meðferðar ef orðið hafa verulegar breytingar á þeim launum í þjóðfélaginu sem höfð skulu til viðmiðunar.

Á grundvelli framangreinds gerir Félag forstöðumanna ríkisstofnana eftirfarandi athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands (skrifstofustjórar, launaviðmið), 365. mál.

1. Lagt er til að lög um Kjararáð verði færð til þess horfs sem þau voru áður en afar umdeildar breytingar voru gerðar á lögnum á árinum 2008 og 2009.
2. Lagt er til að sett séu ný ákvæði í lögina sem tryggja að Kjararáð geti starfað án pólitískrar afskipta til að tryggja það hlutleysi sem nauðsynlegt er fyrir ráðið og til að tryggja stjórnarskrárbundin réttindi þeirra sem undir ráðið heyra.

Bestu kveðjur



Magnús Guðmundsson

formaður Félags forstöðumanna ríkisstofnana  
magnus@lmi.is

**Póstfang:**

Landmælingar Íslands  
Stíllholt 16-18  
300 Akranes

Alþingi  
Erindi nr. P 140/1033  
komudagur 14.2.2012



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ  
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

14. febrúar 2012  
Tilvísun: 2012010351

### Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands, 365. mál.

Við er til erindis frá nefndasviði Alþingis þann 31. janúar 2012 þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um kjararáð og Stjórnarráð Íslands, 356. mál.

#### I. 3. gr. frumvarpsins

Með 3. gr. frumvarpsins er Kjararáði veitt heimild til að ákvarða föst laun fyrir dagvinnu hærri en föst laun forsætisráðherra, sbr. 2. másl. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 47/2006, ef laun forsætisráðherra eru ekki í samræmi við markmið 1. másl. 1. mgr. og 2. mgr. 8. gr. laganna.

Ákvæði 1. mgr. 8. gr. er svohljóðandi: „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 sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra skv. 3. gr.]” 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.“

Markmið 1. másl. 1. mgr. 8. gr. laganna er annars vegar að innbyrðis samræmi sé í starfskjörum þeim sem Kjararáð ákveður og hins vegar að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Síðara markmiðið fer saman við markmið 2. mgr. 8. gr. laganna, en ákvæðið er svohljóðandi: „Kjararáð skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.“

#### Tillaga

Fjármálaeftirlitið vill benda á að þau tvö markmið sem 1. másl. 1. mgr. 8. gr. laganna fjallar um, geta eftir atvikum stangast á. Því væri rétt að taka af skarið um hvort Kjararáð skuli gæta að innbyrðis samræmi í starfskjörum sem það ákveður eða horfa til launa í þjóðfélaginu og almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði þegar þessi markmið stangast á.

#### II. Almennar athugasemdir

Þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið geri ekki frekari athugasemdir við efni frumvarpsins vill það benda á nokkur atriði sem varða gildissvið laga nr. 47/2006, og aðila sem falla undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.



## FJÁRMÁLAEFTIRLITID

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

### *Ákvörðunarvald fært úr höndum hluthafafundar til eins hluthafa*

Lög um kjararáð nr. 47/2006 fela Kjararáði að ákveð laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.

Sé horft til hlutafélagalaga nr. 2/1995 fer hluthafafundur með æðsta vald í málefnum hlutafélags og hluthafar fara með ákvörðunarvald sitt í málefnum félagsins á hluthafafundum sbr. 80. gr. laganna. Fjármálaeftirlitið bendir á að Bankasýsla ríkisins fer með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um Bankasýslu ríkisins nr. 88/2009, og fer m.a. með atkvæði ríkissjóðs á hluthafafundum fjármálafyrirtækja og á fundum stofnfjáreigenda sparissjóða. Hluthafafundur kys stjórn, sbr. 2. mgr. 63. gr. hlutafélagalaga, og er félagsstjórn falið að ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra, sbr. 2. mgr. 78. gr. nefndra laga. Hlutafélagalög gera auk þess ráð fyrir að félagsstjórn samþykki starfskjarastefnu félags varðandi laun og starfskjör m.a. framkvæmdastjóra, sbr. 79. gr. a laganna.

Með 2. mgr. 1. gr. laga um Kjararáð nr. 47/2006 er ákvörðunarvald um laun og starfskjör framkvæmdastjóra fært úr höndum félagsstjórnar til Kjararáðs í þeim tilfellum sem ríkið er meirihlutaeigandi viðkomandi félags. Í stað þess að ríkið feli Kjararáði ákvörðunarvald um laun og starfskjör framkvæmdastjóra umræddra félaga án tillits til minni hluthafa, gæti ríkið haft áhrif á laun og starfskjör framkvæmdastjóra félaga í meirihlutaeigu ríkisins á sama hátt og aðrir hluthafar, þ.e. í gegnum félagsstjórn og samþykkt starfskjarastefnu. Þannig væri jafnræði hluthafa betur tryggt og samkeppnisskilyrði jöfnuð.

Í ljósi framangreinds telur Fjármálaeftirlitið rétt að huga að því að ákvarðanir um laun og starfskjör framkvæmdastjóra þeirra félaga sem falla undir 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006, verði færðar á ný til stjórna þessara félaga.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITID

*Haldóra E. Ólafsd.*  
Halldóra E. Ólafsdóttir

*Hildur Jóna Júlíusd.*  
Hildur Jóna Júlíusdóttir

Fjármálaráðuneytið

Minnisblað

**Viðtakandi:** Efnahags- og viðskiptanefnd  
**Sendandi:** Starfsmannaskrifstofa  
**Dagsetning:** 5. mars 2012

**Efni:** 365. mál. frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands (skrifstofustjórar, launaviðmið).

Á fundi nefndarinnar þann 30. janúar sl. var óskað eftir upplýsingum um laun skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands, fjölda aðstoðarmanna ráðherra, samanburði launaákvæðana og starfskjara við Danmörku og hvaða aðilar heyri undir ákvörðunarvald kjararáðs.

***Laun skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands***

Í meðfylgjandi excelskjali má sjá meðaldagvinnulaun og meðalheildarlaun skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands ásamt meðaleiningafjölda. Í úrskurði sínum hefur kjararáð flokkað skrifstofustjóra í þrjú flokka sem eru skrifstofustjórar, sem ekki hafa mannaforráð, sem hafa mannaforráð og þá sem eru staðgenglar ráðuneytisstjóra.

***Fjöldi aðstoðarmanna ráðherra***

Samkvæmt 22. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands er ráðherrum heimilt að ráða til starfa í ráðuneyti sínu aðstoðarmann eða aðstoðarmenn. Aðstoðarmenn sem eru ráðnir til starfa í Stjórnarráði Íslands skulu á hverjum tíma ekki vera fleiri en nemur tveimur fyrir hvern ráðherra en heimilt er samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar að ráða þrjú til viðbótar ef þörf krefur. Fjöldi aðstoðarmanna í dag er 14, sbr. meðfylgjandi excelskjali.

***Samanburður launaákvæðana og starfskjara við Danmörk***

Í fylgiskjali IV með frumvarpi um kjararáð er varð að lögum nr. 47/2007 má sjá yfirlit yfir ákvörðun launa og starfskjara þingmanna á Norðurlöndum og Bretlandi. Sjá <http://www.althingi.is/altext/132/s/1046.html>. Ekki verður séð að ákvörðun um laun og starfskjör þingmanna hafi breyst frá því að samantekt starfsmannaskrifsofu í fylgiskjali IV var tekin saman í mars 2006.

Starfskjör forstöðumanna í Danmörku eru ákveðin með þeim hætti að fjármálaráðuneytið gerir rammasamning við heildarsamtök ríkisstarfsmanna sem nær til afmarkaðs hóps forstöðumanna (ákveðið í fjárlögum). Skiptast launaflokkar samkvæmt rammasamningnum í fjóra grunnlaunaflokkar, tveir fyrir millistjórnendur (með launaspönn) og tveir fyrir forstöðumenn (engin launaspönn). Auk þess er samið um varanleg eða tímabundin viðbótarlaun (oft árangurstengd). Samningsumboðið er hjá veitingavaldshafa. Til frekari samanburðar má einnig taka Noreg. Þar er gerður rammasamningur milli nýsköpunar, -stjórnsýslu og kirkjuráðuneytis og heildarsamtaka ríkisstarfsmanna. Rammasamningurinn nær til afmarkaðs hóps forstöðumanna (ákveðið í samningi). Skiptast launaflokkar í fimm grunnlaunaflokka og er hver þeirra með fjórum undirflokkum. Samið er um tímabundin viðbótarlaun. Ákvörðunarvaldi er skipt milli aðila.

***Hvaða aðila heyra undir ákvörðunarvald kjararáðs***

Í meðfylgjandi wordskjali má sjá lista yfir þá aðila og hópa sem kjararáð ákvarðar laun. Eru aðilar flokkaðir í þrjú flokka:

- Aðilar og hópar sem kjararáð ákvarðar laun samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2007.
- Aðilar sem kjararáð ákvarðar laun samkvæmt sérlögum.
- Aðilar sem kjararáð ákvarðar laun samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2007.



Skrifstofustjóri #	Lýsing á stöðu samkvæmt Kjararáði	Meðal dagvinnulaun	Meðal heildarlaun	Meðal einingafjöldi	Hæsta	Lægsta
1	Hafa ekki mannaforráð	650.513	730.271	12	18,00	9,00
2	Hafa mannaforráð	669.863	782.868	17	21,00	9,00
3	Eru staðgenglar ráðuneytisstjóra	687.457	820.093	17	21,00	12,00

**Aðstoðarmenn ráðherra**

**jan.12**

**Nafn**

Andrés Ingi Jónsson

Anna Sigrún Baldursdóttir

Árni Snæbjörnsson

Einar Árnason

Elías Jón Guðjónsson

Gunnar Tryggvason

Halla Gunnarsdóttir

Hrannar Björn Arnarsson

Huginn Freyr Þorsteinsson

Jóhann Hauksson

Kolbeinn Marteinnsson

Kristján Guy Burgess

Kristrún Heimisdóttir

Valdimar Halldórsson

Fjöldi: 14

## Listi yfir þá aðila og hópa sem kjararáð ákvarðar laun

### A. Aðilar og hópar sem kjararáð ákvarðar laun samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2007:

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

#### Forseti Íslands

1. *Forseti Íslands<sup>1</sup>*
2. *Forsetaritari*

#### Alþingi

1. *Alþingismenn*
2. *Ríkisendurskoðandi*
3. *Skrifstofustjóri Alþingis*
4. *Umboðsmaður Alþingis.*

#### Stjórnarráð Íslands

1. *Ráðherrar*
2. *Ráðuneytisstjórar*
3. *Skrifstofustjórar í Stjórnaráði Íslands*

Forstöðumenn ríkisstofnana og annarra ríkisstarfsmanna, raðað eftir fagraðuneytum, sem svo er háttáð um að laun og starfskjör geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu:

#### Efnahags- og viðskiptaráðuneyti

1. *Hagstofustjóri*
2. *Forstjóri Einkaleyfastofunnar*

#### Forsætisráðuneytið

1. *Ríkislögmaður*
2. *Umboðsmaður barna.*

#### Fjármálaráðuneyti

1. *Ríkisskattstjóri*
2. *Skattrannsóknarstjóri ríkisins*
3. *Tollstjórinn í Reykjavík*
4. *Yfirskattanefndarmenn sem hafa það starf að aðalstarfi.*

<sup>1</sup> Þeir aðilar sem eru skálettraðir undir A-lið eru embættismenn sem taldir eru upp í 1-12. tölulið 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins en aðrir eru þeir embættismenn sem falla undir 13. tölulið 1. mgr. 22. gr. og birtir eru á forstöðumannalista í Lögbirtingarblaði fyrir 1. febrúar ár hvert samkvæmt 2. mgr. 22. gr.

05.03.2012

5. Forstjóri Bankasýslu ríkisins
6. Fjárslustjóri
7. Forstjóri Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins
8. Forstjóri Framkvæmdasýslu ríkisins
9. Forstjóri Ríkiskaupa
10. Forstöðumaður Fasteigna ríkissjóðs

#### ***Iðnaðarráðuneyti***

1. Ferðamálastjóri
2. Forstjóri Íslenskra orkurannsókna
3. Forstjóri Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands
4. Orkumálastjóri

#### ***Innanríkisráðuneyti***

1. *Hæstaréttardómarar*
2. *Skrifstofustjóri Hæstaréttar*
3. *Héraðsdómarar*
4. *Biskup Íslands, vigsjubiskupar, prófastar og prestar þjóðkirkjunnar*
5. *Ríkissaksóknari, vararíkissaksóknari og saksóknarar*
6. *Sýslumenn*
7. *Ríkislögreglustjóri*
8. *Lögreglustjórar*
9. *Skólastjóri Lögregluskóla ríkisins*
10. *Forstjóri fangelsismálastofnunar*
11. *Flugmálastjóri*
12. *Forstjóri Landhelgigæslu Íslands*
13. *Forstjóri Neytendastofu*
14. *Forstjóri Persónuverndar*
15. *Forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar*
16. *Forstjóri Þjóðskrár Íslands*
17. *Forstjóri Útlendingastofnunar*
18. *Forstöðumaður rannsóknarnefndar flugslysa*
19. *Forstöðumaður rannsóknarnefndar sjóslysa*
20. *Forstöðumaður rannsóknarnefndar umferðarslysa*
21. *Framkvæmdastjóri Umferðarstofu*
22. *Siglingamálastjóri*
23. *Talsmaður neytenda*
24. *Vegamálastjóri*

#### ***Mennta- og menningarmálaráðuneyti***

1. Forstöðumaður Blindrabókasafns Íslands
2. Forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins
3. Forstöðumaður Húsafriðunarnefndar
4. Forstöðumaður Kvikmyndamiðstöðvar Íslands
5. Forstöðumaður Kvikmyndasafns Íslands
6. Forstöðumaður Listasafns Einars Jónssonar
7. Forstöðumaður Listasafns Íslands

8. Forstöðumaður Námsgagnastofnunar
9. Forstöðumaður Námsmatsstofnunar
10. Forstöðumaður Rannsóknamiðstöðvar Íslands
11. Forstöðumaður Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra
12. Forstöðumaður Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum
13. Forstöðumaður Tilraunastöðvar Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum
14. Forstöðumaður Þjóðmenningarhúss
15. Framkvæmdastjóri Fjölmíðlanefndar
16. Framkvæmdastjóri Lánasjóðs íslenskra námsmanna
17. Landsbókavörður
18. Listdansstjóri Íslenska dansflokksins
19. Rektor Háskóla Íslands
20. Rektor Háskólans á Akureyri
21. Rektor Hólaskóla – Háskólans á Hólum
22. Rektor Landbúnaðarháskóla Íslands
23. Safnastjóri Náttúruminjasafns Íslands
24. Skólameistari Borgarholtsskóla
25. Skólameistari Fjölbautaskólans við Ármúla
26. Skólameistari Fjölbautaskólans í Breiðholti
27. Skólameistari Fjölbautaskólans í Garðabæ
28. Skólameistari Fjölbautaskóla Norðurlands vestra
29. Skólameistari Fjölbautaskóla Snæfellinga
30. Skólameistari Fjölbautaskóla Suðurlands
31. Skólameistari Fjölbautaskóla Suðurnesja
32. Skólameistari Fjölbautaskóla Vesturlands
33. Skólameistari Flensborgarskóla
34. Skólameistari Framhaldsskólans á Húsavík
35. Skólameistari Framhaldsskólans á Laugum
36. Skólameistari Framhaldsskólans í Mosfellsbæ
37. Skólameistari Framhaldsskólans í A-Skaftafellssýslu
38. Skólameistari Framhaldsskólans í Vestmannaeyjum
39. Skólameistari Iðnskólans í Hafnarfirði
40. Skólameistari Kvennaskólans í Reykjavík
41. Skólameistari Menntaskólans að Laugarvatni
42. Skólameistari Menntaskólans á Akureyri
43. Skólameistari Menntaskólans á Egilsstöðum
44. Skólameistari Menntaskólans á Ísafirði
45. Skólameistari Menntaskólans á Tröllaskaga
46. Skólameistari Menntaskólans í Kópavogi
47. Skólameistari Menntaskólans í Reykjavík
48. Skólameistari Menntaskólans við Hamrahlíð
49. Skólameistari Menntaskólans við Sund
50. Skólameistari Verkmenntaskóla Austurlands
51. Skólameistari Verkmenntaskólans á Akureyri
52. Þjóðleikhússtjóri
53. Þjóðminjavörður
54. Þjóðskjalavörður

***Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti***

1. Fiskistofustjóri
2. Forstjóri Hafrannsóknastofnunarinnar
3. Forstjóri Matvælastofnunar
4. Forstjóri Veiðimálastofnunar
5. Forstöðumaður Skrifstofu rannsóknastofnana atvinnuveganna

***Umhverfissráðuneyti***

1. Forstjóri Landmælinga Íslands
2. Forstjóri Náttúrufræðistofnunar Íslands
3. Forstjóri Mannvirkjastofnunar
4. Forstjóri Umhverfisstofnunar
5. Forstjóri Veðurstofu Íslands
6. Forstöðumaður Náttúruvannsóknastöðvarinnar við Mývatn
7. Forstöðumaður Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar
8. Forstöðumaður Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála
9. Framkvæmdastjóri Úrvinnslusjóðs
10. Framkvæmdastjóri Vatnajökulspjóðgarðs
11. Landgræðslustjóri
12. Skipulagsstjóri ríkisins
13. Skógræktarstjóri

***Velferðarráðuneyti***

1. Ríkissáttasemjari
2. Forstjóri Barnaverndarstofu
3. Forstjóri Landspítalans
4. Forstjóri Lyfjastofnunar
5. Forstjóri Heilbrigðisstofnunar Austurlands
6. Forstjóri Heilbrigðisstofnunar Suðurlands
7. Forstjóri Heilbrigðisstofnunar Suðurnesja
8. Forstjóri Heilbrigðisstofnunar Vestfjarða
9. Forstjóri Heilbrigðisstofnunar Vesturlands
10. Forstjóri Heilbrigðisstofnunar Þingeyinga
11. Forstjóri Heilbrigðisstofnunarinnar Blönduósi
12. Forstjóri Heilbrigðisstofnunarinnar Fjallabyggð
13. Forstjóri Heilbrigðisstofnunarinnar Patreksfirði
14. Forstjóri Heilbrigðisstofnunarinnar Sauðárkróki
15. Forstjóri Heilbrigðisstofnunarinnar Sólvangs
16. Forstjóri Heilbrigðisstofnunarinnar Vestmannaeyjum
17. Forstjóri Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins
18. Forstjóri Sjúkrahússins á Akureyri
19. Forstjóri Sjúkratryggingastofnunar
20. Forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins
21. Forstjóri Vinnueftirlits ríkisins
22. Forstjóri Vinnumálastofnunar

23. Forstjóri þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og dauflinda einstaklinga
24. Forstöðumaður Geislavarna ríkisins
25. Forstöðumaður Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins
26. Framkvæmdastjóri Heilsugæslustöðvarinnar Dalvík
27. Framkvæmdastjóri Heyrnar- og talmeinaastöðvar Íslands
28. Framkvæmdastjóri Íbúðalánasjóðs
29. Framkvæmdastjóri Jafnréttisstofu
30. Landlæknir
31. Umboðsmaður skuldara

#### **Utánríkisráðuneyti**

1. *Sendiherrar*
2. Framkvæmdastjóri Þróunarsamvinnustofnunar Íslands

#### **B. Aðilar sem kjararáð ákvarðar laun samkvæmt sérlögum:**

##### **Aðilar sem heyra undir efnahags- og viðskiptaráðuneytið:**

1. 2010.4.003 Forstjóri Fjármálaeftirlitsins, 5. gr. laga nr. 87/1998.
2. 2010.4.005 Framkvæmdast. Íbúðalánasjóðs, 8. gr. laga nr. 44/1998.
3. 2010.4.018 Forstjóri Samkeppniseftirlitsins, 6. gr. laga nr. 44/2005.
4. 2010.4.019 Seðlabankastjóri, 28. gr. laga nr. 36/2001.

##### **Aðilar sem heyra undir iðnaðarráðuneytið:**

5. 2010.4.014 Framkvæmdast. Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins, 5. gr. laga nr. 61/1997.

#### **C. Aðilar sem kjararáð ákvarðar laun samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2007:**

Kjararáð skal einnig ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og félaga sem eru að meiri hluta í eigu félaga sem undir þessa málsgrein falla. Ákvæði 1. másl. tekur ekki til félags sem nefnt er dótturfélag móðurfélagsins í 2. mgr. 2. gr. laga um hlutafélög og 2. mgr. 2. gr. laga um einkahlutafélög. Ákvæði 1. másl. tekur ekki heldur til félaga sem viðskiptabankar, sparisjóðir og lánaþyrntæki í meirihlutaeigu ríkisins eða dótturfélög þessara fjármálaþyrntækja yfirtaka til að tryggja fullnustu kröfu. Í vafatilvikum úrskurðar ráðuneyti er fer með starfsmannamál ríkisins um hvort kjararáð eigi úrskurðarvald samkvæmt þessari málsgrein.

#### **Sameignarþyrntæki:**

1. 2010.4.011 Forstjóri Landsvirkjunar, sérákvæði í 6. gr. laga nr. 42/1983.

#### **Opinber hlutafélög:**

2. 2010.4.012 Forstjóri Matíss ohf., lög nr. 68/2006.
3. 2010.4.013 Framkvæmdastjóri Neyðarlínunnar ohf.

05.03.2012

4. 2010.4.015 Framkvæmdastjóri Orkubús Vestfjarða ohf., lög nr. 40/2001.
5. 2010.4.017 Forstjóri RARIK ohf., lög nr. 25/2006.
6. 2010.4.020 Útvarpsstjóri, Ríkisútvarpið ohf., sérákvæði í 10. gr. laga nr. 6/2007.
7. 2010.4.040 Forstjóri Isavia ohf., lög nr. 102/2006 og 76/2008.

**Hlutafélög:**

1. 2010.4.006 Forstjóri Íslandspósts hf.
2. 2010.4.008 Bankastjóri Landsbankans hf.
3. 2010.4.009 Framkvæmdastjóri Landskerfis bókasafna hf.
4. 2010.4.016 Framkvæmdastjóri Rannsókn- og háskólanets Íslands hf.
5. 2010.4.029 Forstjóri Landsnets hf.
6. 2010.4.030 Framkvæmdastjóri Tern Systems hf.

**Einkahlutafélög:**

1. 2010.4.002 Framkvæmdastjóri Austurhafnar TR ehf.
2. 2010.4.021 Framkvæmdastjóri Vísindagarða HÍ ehf.
3. 2010.4.022 Vísindagarðurinn ehf.
4. 2010.4.023 Framkvæmdastjóri Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf.
5. 2010.4.024 Framkvæmdastjóri Orkusölnunnar ehf.
6. 2010.4.025 Framkvæmdastjóri RARIK Orkuþróunar ehf.
7. 2010.4.026 Framkvæmdastjóri Portusar ehf. og Sítusar ehf.
8. 2010.4.027 Framkvæmdastjóri Fjarska ehf.
9. 2010.4.028 Forstjóri Landsvirkjunar Power ehf.
10. 2010.4.031 Framkvæmdastjóri Flugfjarskipta ehf.
11. 2010.4.033 Framkvæmdastjóri Samskipta ehf.
12. 2010.4.043 Framkvæmdastjóri Fríhafnarinnar ehf.





Alþingi  
Erindi nr. P 140/1664  
komudagur 29. 3. 2012

Efnahags- og viðskiptanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. mars 2012

**Efni: Umsögn stjórnar Íslandspósts ohf. um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands, þskj. 441, 365. mál.**

Þann 2. desember 2011 lagði fjármálaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð nr. 47/2006. Í 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar og viðbætur við 1. mgr. 8. gr. laganna, sem fela í sér að í úrskurðum sínum verði kjararáði heimilt í rökstuddum tilvikum að víkja frá því að miða við að föst laun verði ekki ákveðin hærri en föst laun forsætisráðherra.

Eftirfarandi eru athugasemdir stjórnar Íslandspósts við ofangreinda grein frumvarpsins. Að gefnu tilefni vill stjórn Íslandspósts einnig koma á framfæri almennum athugasemdum við þá vegferð sem löggjafinn hóf með setningu laga nr. 87/2009 um breytingu á 1. gr. laga um kjararáð árið 2009, enda nauðsynlegt samhengisins vegna að hafa hana í huga þegar fyrirbyggjandi frumvarp er skoðað.

### I. Setning laga nr. 87/2009

Með lögum nr. 87/2009 voru ákvarðanir um laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga í meiri hluta eigu ríkisins felld undir úrskurðarvald kjararáðs, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð. Sú lagabreyting gekk í raun gegn þeirri meginreglu sem lög um kjararáð byggja á og um er fjallað í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins sem varð að grunnlögunum nr. 47/2006.

Í aðdraganda grunnlaganna var ákveðið að lögskipaður úrskurðaraðili um launakjör skyldi aðeins taka til þeirra sem gild rök mæltu með að féllu undir slíka úrskurði í stað samningsbundinna kjara. Var vísað til meginreglunnar um samningsfrelsi á vinnumarkaði og að laun og starfskjör ákveðist í frjálsum samningum. Við lagasmíðina voru nefnd tvenns konar undantekningartilfelli þar sem færa mætti rök fyrir því að hafa lögbundinn úrskurðaraðila. Annars vegar í tilfelli æðstu handhafa valds og dómsvalds, þar sem ekki væri eðlilegt að þeir semdu við ríkið um sín kjör. Hins vegar í tilfelli þeirra sem gegndu störfum sem ekki fylgdi samnings- eða verkfallsréttur vegna eðlis starfanna. Kjararáði var falið að meta hverjir skyldu falla undir síðarnefnda flokkinn og var ráðinu gefin sú leiðbeining að miða við hvort að laun fyrir viðkomandi störf gætu ráðist með venjulegum hætti í samningum eða ekki. Með lögum 87/2009 gekk hins vegar löggjafinn

sjálfur gegn þeim leiðbeiningum, og gegn meginhugsun laganna sjálfra, og festi í lög að kjararáð skyldi taka ákvarðanir um laun aðila sem gátu ráðist með venjulegum hætti í samningum.

Af lögskýringargögnum má sjá að rökstuðningur og tilgangur breytinganna var fyrst og fremst að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagshrunsins, þó að ekki hafi verið skýrt nánar hvernig ákvörðun launa framkvæmdastjóra hlutafélaga hafi átt að ná fram því markmiði. Stjórn Íslandspósts telur að sú regla sem sett var með lögum 87/2009 hafi ekki haft og muni ekki hafa nein marktæk áhrif á rekstur ríkisins. Nægir þar að nefna að laun framkvæmdastjóra umræddra félaga eru ekki greidd úr ríkissjóði heldur af viðkomandi félagi.

Neikvæð áhrif breytinganna eru hins vegar önnur og meiri. Telur stjórn Íslandspósts að löggjafinn verði að veita athygli þeim sjónarmiðum og varnaðarorðum sem velt hefur verið upp um réttmæti og lögmæti breytinganna, ekki síst í ljósi þess að þau samræmast hvorki almennum tilgangi laga um kjararáð né markmiði laga nr. 87/2009.

*Í fyrsta lagi* má nefna að umrædd breyting fól í sér undantekningu frá 2. mgr. 79. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög, þar sem kveðið er á um að félagsstjórn ákveði laun og starfskjör framkvæmdastjóra. Slík tilhögun er í samræmi við það sem almennt tíðkast í félagarétti vestrænna ríkja, sbr. viðurkenndar leiðbeiningar um stjórnarhætti hlutafélaga. Rökin þar að baki eru m.a. þau að slík ákvörðun þarf að byggjast á yfirgripsmikilli þekkingu á starfsemi viðkomandi félags og þeirri ábyrgð og hæfnisviðmiðunum sem stjórnin setur starfi framkvæmdastjóra. Það verður að teljast óheppilegt að taka þetta hlutverk af stjórninni og færa það til aðila sem er ótengdur starfseminni og hefur litlar sem engar forsendur til að taka slíkar ákvarðanir.

Stjórn Íslandspósts fer með málefni félagsins samkvæmt samþykktum þess og ber ábyrgð á rekstri félagsins í samræmi við ákvæði hlutafélagalaga. Vandséð er að annað geti komið til greina en að stjórnin ákveði launakjör forstjóra og önnur starfskjör hans enda tíðkast sú regla í félögum á almennum markaði, bæði hjá hlutafélögum og einkahlutafélögum. Telja verður það afar óeðlilegt, að félög, sem starfa á einkaréttarlegum markaði, eins og við á um Íslandspóst, þurfi að lúta ákvörðunarvaldi kjararáðs við ákvörðun launa og starfskjara forstjóra. Kann það að takmarka mjög svigrúm stjórnar við val á forstjóra og rýra sjálfstæði stjórnar til þess að taka meiri háttar ákvarðanir varðandi fjárhagsleg málefni og stefnumótun fyrirtækisins.

*Í öðru lagi* bendir stjórn Íslandspósts á að inn grip ríkisins inn í þessi málefni fyrirtækja á samkeppnismarkaði skerða samkeppnisstöðu þeirra og er til þess fallið að skaða rekstur og fjárhagslega afkomu fyrirtækjanna, og þar með ríkisins líka. Augljóslega er með þessu að einhverju leyti dregið úr áhuga einstaklinga að sækjast eftir stjórnunar- og sérfræðistörfum hjá viðkomandi fyrirtæki, einkum hæfustu einstaklinganna, auk þess sem líklegra er en áður að þeir starfsmenn sem fyrir eru hugsi sér til hreyfings eða eftir

atvikum lagi afköst sín að þeim kjörum sem í boði eru. Í því sambandi skal hafa í huga að til að gæta samræmis innan fyrirtækja eru ákvarðanir kjararáðs um laun æðstu stjórnenda fyrirtækja líklegar til að hafa áhrif til lækkunar á þau laun sem fyrirtækin geta boðið öðrum lykilstarfsmönnum fyrirtækisins.

Í þriðja lagi þá telur stjórn Íslandspósts að umrædd breyting stangist á við skráðar sem óskráðar reglur um meðalhóf og jafnræði. Það var einnig niðurstaða lögfræðialits frá Bonafide lögmonnum sem stjórn Íslandspósts aflaði sér í kjölfar setningar laga nr. 87/2009, sem fylgir umsögn þessari. Er til þess vitað að önnur fyrirtæki í sömu stöðu hafi einnig leitað lögfræðialita og fengið sams konar niðurstöðu. Í þessu sambandi vísast til þess að þrátt fyrir að hafa getað haft áhrif á launastefnu fyrirtækjanna með beinum hætti og með hefðbundnum leiðum á grundvelli eignarhalds síns, þá ákvað ríkið að færa með sértækum hætti í lög íþyngjandi ákvæði sem vörðuðu einungis u.þ.b. tuttugu einstaklinga, með þeim hætti að umræddir einstaklingar urðu að þola í einu veffangi tugprósenta launalækkun samkvæmt lagaboði.

Í fjórða lagi telur stjórn Íslandspósts að umrædd breyting stangist á við stjórnarskrárvarinn rétt viðkomandi framkvæmdastjóra til að semja um starfskjör sín, sbr. 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og fyrrgreint lögfræðialit Bonafide lögmannna. Slíkan rétt getur ríkið ekki af neinum tekið með lögum nema á grundvelli ríkra almannahagsmuna. Með vísan til þess sem að framan greinir um grundvöll laga um kjararáð og þá takmörkuðu almannahagsmuni sem eru í húfi, ef einhverjir eru, þá er ljóst að skilyrði fyrir því að ganga gegn stjórnarskrárvörðum réttindum viðkomandi einstaklinga eru hvergi nærri uppfyllt.

Stjórn Íslandspósts telur rétt að Alþingi taki þessi sjónarmið og fleiri til alvarlegrar skoðunar og að ákvarðanir um laun og starfskjör framkvæmdastjóra þeirra félaga sem falla undir 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð verði færðar á ný til stjórna þessara félaga.

### II. 3. gr. fyrirbyggjandi frumvarps.

Að mati stjórnar Íslandspósts var að ýmsu leyti vanhugsuð sú ákvörðun Alþingis að binda kjararáð við að ákvarða engum hærrí föst laun en þau sem forsætisráðherra þiggur, enda fráleitt að miða starfskjör forstöðumanna samkeppnisfyrirtækja á almennum markaði við laun forsætisráðherra. Þó að sú breyting sem lögð er til í fyrirbyggjandi frumvarpi sé merki um skref í rétta átt þá telur stjórn Íslandspósts hins vegar að þar sé hvergi nærri nægilega langt gengið og að réttast væri að afnema umrætt viðmið úr lögnum með öllu.

Eins og ákvæðið stendur nú í frumvarpinu er ekki hróflað við þeirri meginreglu að laun skuli ekki ákvörðuð hærrí en laun forsætisráðherra, heldur er einungis opnuð leið fyrir kjararáð að víkja frá því viðmiði í undantekningartilvikum. Þau tilvik eru hins vegar ekki útskýrð að öðru leyti en því að þau geti verið uppi þegar viðmiðið um laun forsætisráðherra myndi leiða til verulegs misræmis við markmið 1. ml. og 2. mgr. 8. gr. Er þar verið að vísa til þess að kjararáð skuli gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim

sem kjararáð ákveður, að kjörin skuli vera í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist og að tekið sé tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.

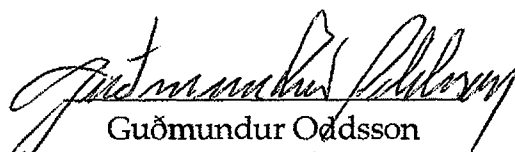
Í samræmi við viðurkennd lögskýringarsjónarmið þá verður þessi heimild kjararáðs jafnan skýrð þröngt, enda um að ræða undantekningu frá meginreglu sem heldur gildi sínu. Þess utan fær stjórn Íslandspósts ekki séð að kjararáði séu veittar haldbærar eða fullnægjandi leiðbeiningar til að meta hvenær undantekningarreglunni skuli beitt. Kjararáði er því í raun bæði gert of erfitt að víkja frá því að miða við starfskjör forsætisráðherra og veitt of mikið svigrúm til mats hverju sinni. Stjórn Íslandspósts telur að slíkt fyrirkomulag sé ekki nægilega fastmótað þegar svo mikilvægar ákvarðanir eru teknar og bjóði upp á þá hættu að þær verði háðar samfélagsumræðu og/eða duttlungum kjararáðs hverju sinni.

### III. Niðurstaða

Með setningu laga nr. 87/2009 um breytingu á lögum um kjararáð var vísað til þess að um skammtímaráðstöfun væri að ræða, vegna þeirrar sérstöku stöðu sem þá var uppi. Í ljósi reynslunnar sem og þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið rakin leggur stjórn Íslandspósts til að 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð verði felld úr lögum og að ákvarðanir um laun og starfskjör framkvæmdastjóra þeirra félaga sem falla undir ákvæðið verði færðar á ný til stjórnna þessara félaga.

Nái sú tillaga ekki fram að ganga er til vara lagt til að 2. ml. 1. mgr. 8. gr. laganna verði breytt á þann veg að viðmið um föst laun forsætisráðherra eigi ekki við þegar ákvarðanir eru teknar um laun og starfskjör framkvæmdastjóra félaga einkaréttarlegs eðlis skv. 2. mgr. 1. gr. laganna.

Virðingarfyllst,

  
Guðmundur Oðdsson  
formaður stjórnar Íslandspósts

M I N N I S B L A Ð

**VIÐTAKANDI:**

Stjórn Íslandspósts hf.

**SENDANDI:**

Bonafide / Sigurvin Ólafsson hdl.

**DAGSETNING:**

8. apríl 2010

**EFNI:**

Lög um kjararáð og úrskurður kjararáðs um laun forstjóra Íslandspósts.

---

Til undirritaðra hefur leitað stjórn Íslandspósts hf. og óskað eftir lögfræðilegu álitum á þeim breytingum sem gerðar voru á lögum um kjararáð nr. 47/2006 með lögum nr. 87/2009. Auk þess að óskað er lauslegrar greiningar á réttarstöðu forstjóra Íslandspósts er leitað eftir álitum á því hvernig stjórnin skuli framfylgja úrskurði kjararáðs þann 23. febrúar sl., með hliðsjón af ákvæðum ráðningarsamnings forstjórans, einkum hvað uppsagnarfrest varðar og atriði sem ekki er kveðið á um í úrskurði kjararáðs. Í því sambandi er óskað tillagna undirritaðra um hvernig stjórnin skuli bregðast við úrskurði kjararáðs.

I.

*Staða Íslandspósts hf. fyrir tilkomu laga nr. 87/2009*

Til að meta inngríp löggjafans í málefni Íslandspósts og launakjör forstjóra Íslandspósts er rétt að fyrir liggi staða félagsins fyrir og eftir tilkomu laga nr. 87/2009.

Íslandspóstur er opinbert hlutafélag sem er að fullu í eigu ríkissjóðs. Engin sérlög hafa verið sett um félagið og því starfar félagið fyrst og fremst á grundvelli laga um hlutafélög nr. 2/1995 (hfl.) og samþykktu félagsins. Auk þess skal stjórn Íslandspósts starfa í samræmi við sérstakar starfsreglur sem samþykktar voru þann 30. mars 2007. Samþykktum félagsins og starfsreglum stjórnar var ekki breytt á aðalfundi félagsins, sem

undir lögum enda gátu laun hans ráðist með venjulegum hætti í samningum.

### III.

#### *Lög nr. 87/2009 um breytingar á lögum um kjararáð og fleiri lögum*

Þann 16. júní 2009 lagði fjármálaráðherra fram frumvarp um breytingu á lögum um kjararáð og fleiri lögum. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu segir að meginmarkmið þess sé að laga rekstur ríkisins að gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar. Í því skyni að ná þeim markmiðum var lögð til sú breyting að við verkefni kjararáðs bættist það verkefni að taka ákvörðun um launakjör forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins. Í kjölfarið voru talin upp þau félög sem ætlað var að þar með myndu falla undir úrskurðarvald kjararáðs, þ.á m. Íslandspóstur. Auk þess að bæta þessum aðilum undir valdsvið kjararáðs var lagt til að við ákvarðanir sínar skyldi kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu yrðu ekki hærri en föst laun forsætisráðherra. Samhliða breytingum á lögum um kjararáð fólst í frumvarpinu sú breyting á 79. gr. a í hfl. að félagsstjórn skyldi ekki samþykkja starfskjarastefnu hvað varðaði laun forstjóra opinbers hlutafélags. Frumvarpið varð að lögum þann 11. ágúst 2009 og öðluðust þau þegar gildi.

Ljóst er að sú viðbót að fella forstöðumenn félaga í eigu ríkisins undir ákvörðunarvald kjararáðs samræmist ekki þeim almennu sjónarmiðum sem rakin eru í lögum um kjararáð, sbr. hér að ofan, þ.e. að verkefni kjararáðs sé að ákveða launakjör starfsmanna sem ekki geta ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu. Að þessu er ekki vikið í frumvarpi laga nr. 87/2009 eða öðrum lögskýringargögnum og virðist eini rökstuðningur breytinganna vera sá að vegna efnahagsþrenginga skuli launakostnaður forstöðumanna félaga í eigu ríkisins lækkaður.

Í lögum nr. 87/2009 felst jafnframt að ríkið tekur tiltekna valdheimildir frá stjórn Íslandspósts, sem henni voru áður faldar samkvæmt hfl. og samþykktum félagsins, og færir þær undir valdsvið kjararáðs. Er það gert jafnvel þó að ríkið, sem eini hluthafi félagsins, hafi getað falið stjórn félagsins, sem fjármálaráðherra skipar, að ákveða breytingu á launakjörum forstjórans með samþykkt nýrrar starfskjarastefnu á aðalfundi félagsins.

### IV.

#### *Áhrif laga nr. 87/2009 á laun, starfskjör og ráðningarsamning forstjóra Íslandspósts*

Á grundvelli laga nr. 87/2009 úrskurðaði kjararáð þann 23. febrúar sl. að mánaðarlaun forstjóra Íslandspósts skuli frá og með 1. mars 2010 vera þannig að hann fái greidd föst laun að upphæð 958.092 kr. (705.192 kr. skv. launaflokki auk 252.900 kr. fyrir yfirvinnueiningar). Haldi forstjórinn bifreiðahlunnindum og símahlunnindum skulu þau dregin frá ofangreindri fjárhæð en bifreiðahlunnindin hafa verið metin á 155.169 kr. á

sem birtur var þann 29. janúar sl., sbr. 2. mgr. 22. gr. laganna. Við mat á uppsagnarfresti forstjórans verður því ekki miðað við þau sjónarmið sem eiga við um embættismenn.

Í sömu lögum er fjallað um aðra starfsmenn ríkisins, en þar segir í 41. gr. að uppsagnarfrestur þeirra skuli vera þrjú mánuðir, nema um annað sé samið í kjarasamningi. Í 42. gr. segir að gerður skuli skriflegur ráðningarsamningur milli forstöðumanns stofnunar og starfsmanns þar sem meðal annars komi fram ráðningarkjör, þ.á m. ákvæði um uppsagnarfrest, sbr. reglur nr. 351/1996 um form ráðningarsamninga. Í tilviki forstjóra Íslandspósts koma ofangreind ákvæði hins vegar ekki til álita með beinum hætti, enda er svo um kveðið í 1. tölul. 2. mgr. 2. gr. laganna að lögin taki ekki til starfsmanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, jafnvel þótt þau séu að öllu leyti í eigu ríkisins.

Eftir stendur því að engin sérstök lagaákvæði eða reglur er að finna um hvernig haga skuli uppsagnarfresti forstjóra Íslandspósts í ljósi breyttra aðstæðna. Samkvæmt skráðum og óskráðum meginreglum um samningsfrelsi á vinnumarkaði verður því að ætla að uppsagnarfrestur hans miðist við það samkomulag sem hann gerir hverju sinni en í þessu tilviki hefur svo um samist að gagnkvæmur uppsagnarfrestur sé 12 mánuðir. Eins og verður vikið nánar að hér á eftir þá fela lög nr. 87/2009 í sér að samningsfrelsi forstjórans er að mestu frá honum tekið. Í samræmi við almennar lögskýringarreglur og sjónarmið um meðalhóf verður hins vegar að túlka slík íþyngjandi lagaákvæði með þröngum hætti, þ.e. fyrst og fremst samkvæmt orðanna hljóðan. Áður hefur komið fram að ekki kemur fram í lögum nr. 87/2009 eða úrskurði kjararáðs að ákvæði ráðningarsamnings forstjórans um uppsagnarfrest skuli sagt upp eða að önnur ákvæði eða aðrar reglur skuli gilda um þann rétt forstjórans. Því verður ekki annað séð en að forstjóri Íslandspósts hafi sem fyrr frelsi til þess að semja um slíkan rétt. Það var gert með 10. gr. ráðningarsamningsins árið 2004 og því væri eðlilegast að eftir því ákvæði verði áfram farið, nema báðir aðilar komi sér saman um annað.

Svipuð sjónarmið ættu að gilda um hver önnur réttindi, utan beinna launakjara, sem lög nr. 87/2009 og úrskurður kjararáðs taka ekki til en forstjóri hefur samið um við stjórn Íslandspósts. Sem dæmi mætti þar nefna samkomulag um starfsábyrgðartryggingar vegna persónulegrar skaðabótaábyrgðar framkvæmdastjóra hlutafélaga samkvæmt hlutafélagalögum.

## VI.

### *Almennt um lögmæti laga nr. 87/2009*

Þar sem að ríkið kaus að hrinda umræddum launalækkunum í framkvæmd með lagaboði í stað þess að knýja þær fram í gegnum eignarhald sitt í viðkomandi félögum má velta fyrir sér hvort að lagasetningin standist með hliðsjón af sjónarmiðum um valdmörk löggjafans.

Ríkisvaldinu er skipt upp í þrjú þætti; löggjafarvald, framkvæmdavald og dómvald. Í 2.

lagi felst með beinum hætti í lögum nr. 87/2009 að kjör viðkomandi starfsmanna eru skert langt umfram það sem eðlilegt getur talist. Þrátt fyrir erfitt efnahagsástand getur slík lækkun vart talist eðlileg, ekki síst í ljósi þeirra takmörkuðu áhrifa sem lækkuninni var ætlað að hafa á stöðu ríkissjóðs, þ.e. að laun og launakostnaður myndi lækka um allt að 50 milljónir króna á ári, eins og kemur fram í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins og ræðum fjármálaráðherra á Alþingi. Hér skal enn fremur hafa í huga að ríkissjóður greiðir ekki laun nema hluta þessara einstaklinga, t.a.m. greiðir hann ekki laun forstjóra Íslandspósts. Í því sambandi má benda á að rekstur Íslandspósts er í mjög góðu horfi og skilaði félagið um 92 milljóna króna arði til ríkissjóðs árið 2009. Jafnframt má benda á skatttekjur ríkissjóðs skerðast vegna laganna enda greiðist lægri skattur af lægri launum, eins og ríkisskattstjóri benti á í umsögn sinni um frumvarpið. Af þessu öllu má draga í efa að í lögnum felst beinn 50 milljóna króna árlegur sparnaður fyrir ríkissjóð.

Hvað varðar sjónarmið um jafnræði og meðalhóf má að auki benda á dóm Hæstaréttar frá 3. desember 1992 í máli nr. 129/1991, þar sem m.a. kom til skoðunar hvort að löggjafinn hafi virt jafnræðisregluna þegar sett voru bráðabirgðalög sem fólu í sér afnám launahækkana tiltekinna félaga innan BHMR. Í málinu lá fyrir að umræddir félagar urðu að þola skerðingu á þegar áunnum réttindum, sem félagar annarra stéttarféлага þurftu ekki að þola, og að ekki hefði verið hrakið að verðlagsáhrif skerðingarinnar hefðu orðið óveruleg. Í dóminu sagði svo orðrétt:

*"Löggjafinn hafði til þess ríkan rétt að standa vörð um þau efnahagslegu markmið, sem ríkisstjórnin og aðilar vinnumarkaðarins höfðu komið sér saman um, eins og segir í aðfararorðum bráðabirgðalaganna. Hins vegar verður að haga almennri lagasetningu í samræmi við þá jafnræðisreglu, sem hér á við og víða er byggt á í stjórnarskrá Íslands, meðal annars í ákvæðum hennar um álögur á þegnana og skerðingu réttinda þeirra, ef til þess þarf að koma. Þegar ríkjandi aðstæður við setningu bráðabirgðalaganna eru metnar í heild, þykir á það hafa skort, að þessi regla hafi verið virt, og urðu þau því ekki skuldbindandi gagnvart áfrýjanda, að því er varðaði þá 4,5% launahækkun, sem hún hafði þá þegar öðlast."*

Hvað varðar lækkun launa forstjóra Íslandspósts sérstaklega verður vart séð að lagasetningin feli í sér raunverulegan sparnað fyrir ríkissjóð, en á slíkum sparnaðarsjónarmiðum byggja lög nr. 87/2009 fyrst og fremst eins og áður segir. Svo virðist því vera sem að forstjóri Íslandspósts þurfi samkvæmt lögum að sæta a.m.k. 45% launaskerðingu á grundvelli sparnaðarsjónarmiða ríkissjóðs, á meðan sú ráðstöfun hefur lítil sem engin áhrif á stöðu ríkissjóðs. Getur slík lagasetning tæplega talist standast þegar lítið er til meginreglunnar um að meðalhófs skuli gætt við setningu íþyngjandi laga og fyrirmæla stjórnvalda. Lykilatriðið hér er að þessi sjónarmið koma einungis til skoðunar sökum þess að forstjóra Íslandspósts er gert að sæta þessari launaskerðingu samkvæmt lögum. Öðru máli kynni að gegna ef ríkið hefði á grundvelli stöðu sinnar sem eini hluthafi Íslandspósts knúið launalækkunina fram með hefðbundnum leiðum á grundvelli hlutafélagalaga, með breytingum á samþykktum félagsins og starfskjarastefnu og/eða með



Alþingi um málið kemur fram að umsagnaraðilar um frumvarpið hafi lýst áhyggjum yfir því að áhrif frumvarpsins á gildandi ráðningarsamninga væru óljós. Þar hefði meðal annars verið bent á að ríkinu væru aðrar leiðir færar við að lækka laun í gegnum val sitt á stjórnnum hlutaðeigandi stofnana og félaga. Afstaða nefndarinnar var engu að síður sú að hún taldi "í ljósi núverandi efnahagsaðstæðna að í frumvarpinu sé fólgin eðlileg skammtímaráðstöfun sem ætlað er að draga úr launakostnaði ríkisins með skjótum hætti og þannig að samræmis sé gætt". Nefndin lagði þó áherslu á að við framkvæmd úrskurða kjararáðs yrði gætt rétttra aðferða við slit þeirra starfskjarasamninga sem þeir koma í staðinn fyrir. Af þessu er ekki með öllu skýrt hvort að fyrirhugað hafi verið að uppsagnarfrestur samkvæmt ráðningarsamningum skyldi virtur eða ekki.

Ýmislegt bendir því til þess að stjórnvöld muni krefjast þess að frá og með 1. mars 2010 verði forstjóra Íslandspósts greidd laun í samræmi við úrskurð kjararáðs, án tillits til uppsagnarfrests hans samkvæmt ráðningarsamningi.

Hér skal hafa í huga að ráðningarsamningur er gagnkvæmt eða tvíhliða kröfuréttarsamband þar sem annar aðilinn, launþegi, lætur af hendi vinnu sína en fær í staðinn gagngjald, laun, fyrir sína vinnu. Hvorum aðila um sig er þannig ætlað að inna gagnaðilum endurgjald, svo fullar efndir fáið samkvæmt samningi. Hinn gagnkvæmi kröfuréttur stofnast við gerð samningsins. Samningurinn kveður almennt einnig á um hvenær réttindin falla niður eða hvernig ljúka skuli vinnuréttarsambandinu. Innihald kröfuréttarins ræðst því af efni ráðningarsamningsins. Það er ekki neinum vafa undirorpið að kröfuréttindi af þessu tagi eru eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar um eign og eignarnám. Réttur launþegans til endurgjalds fyrir vinnu sína samkvæmt ráðningarsamningi er því varinn af ákvæðum stjórnarskrár. Á það jafnt við um laun fyrir þá vinnu sem þegar hefur verið unnin sem og um laun sem ekki hefur verið unnið fyrir en samið hefur verið um samkvæmt ráðningarsamningi, að því gefnu að vinna komi á móti launagreiðslum.

Komi til þess að stjórnvöld knýi það fram að launalækkunin taki gildi frá og með 1. mars 2010 er því ljóst að gengið hefur verið á stjórnarskrárvarinn eignarrétt forstjórans enda féll réttur forstjórans samkvæmt ákvæði ráðningarsamningsins um 12 mánaða uppsagnarfrest ekki niður við setningu laga nr. 87/2009 eða ákvörðun kjararáðs. Hvort sem litið er á löggin sem eignarnámsheimild eða annars konar skerðingu á eignarrétti er ljóst samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar að til þess skylda mann til að láta eign sína af hendi þurfi að koma fullt verð fyrir. Forstjóri getur því að þessum forsendum gefnum með fullum rétti krafist þess að uppsagnarfrestur hans verði virtur ellegar að ríkið greiði honum fyrir þá skerðingu sem hann verður fyrir út 12 mánaða uppsagnarfrest hans.

## IX.

### *Skerðing á stjórnarskrárvörðu samningsfrelsi forstjóra*

Í atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrár kemur fram í 2. mgr. að í lögum skuli kveðið á

málsins utan verkbeiðni stjórnar Íslandspósts.

## X.

### *Rúmt framsal valds til kjararáðs*

Hér kemur jafnframt til skoðunar óvenju rúmt framsal löggjafarvaldsins á ákvörðun launakjara til stjórnarsýslunefndar. Skýtur það framsal að mörgu leyti skökku við, ekki síst í ljósi þess að ríkissjóður er sá aðili sem skipar stjórnir viðkomandi félaga og hefur með óbeinum hætti gert ráðningarsamninga við viðkomandi forstöðumenn. Í stað þess að stuðla að breytingum launakjara í gegnum eignarhald sitt á félögunum þá vísar löggjafinn því til kjararáðs að ákveða laun forstöðumanna, með þeirri grundvallar leiðbeiningu að þau megi ekki vera hærri en laun lýðræðislega kjörins stjórnámálmanns, sem í flestum tilfellum fer með störf sem eru með öllu ósambærileg störfum forstöðumannanna. Er það fært í hendur kjararáðs hversu miklar skerðingar forstöðumennirnir þurfa að þola og eins og kjararáð lýsir reyndar sjálft í úrskurðum sínum þá var ráðinu erfitt um vik við það mat. Þannig skal kjararáð taka mið af því sem viðgengst á almennum markaði í sambærilegum störfum en að óháð slíku mati megi launin ekki vera hærri en laun forsætisráðherra. Niðurstaðan verður því mjög ruglingsleg og órökstudd, eins og t.d. í tilfelli forstjóra Íslandspósts. Þá segist kjararáð t.a.m. hafa tekið mið af mánaðarlaunum forstjóra Landhelgisgæslunnar og ríkisskattstjóra, án þess að það sé rökstutt frekar. Kjararáði eru með misvísandi leiðbeiningum sínum samkvæmt lögum um kjararáð því gefnar að miklu leyti frjálssar hendur um hversu mikla skerðingu forstöðumennirnir þurfa að þola.

## XI.

### *Tillögur um viðbrögð stjórnar Íslandspósts*

Hafa skal í huga að þrátt fyrir að í fyrri köflum hafi lögmæti og skuldbindingargildi laga nr. 87/2009 að ýmsu leyti verið dregið í efa, þá varða slík sjónarmið fyrst og fremst hagsmuni forstjórans sérstaklega en ekki stjórnarinnar. Komi til þess að forstjóri hyggist ekki sætta sig við að þola skerðingu réttinda sinna, svo sem á grundvelli jafnræðisreglu, meðalhófs, eignaréttarsjónarmiða eða samningsfrelsis, er það í höndum forstjórans sjálfs að grípa til viðeigandi aðgerða. Stjórnin er hins vegar í þeirri stöðu að henni ber að hlýta ákvörðunum eiganda síns. Með eftirfarandi tillögum er reynt að miða við að stjórnin hagi málum eins nálægt vilja ríkisvaldsins og hægt er að skilja hann samkvæmt lögum nr. 87/2009 og úrskurði kjararáðs, að teknu tilliti til 72. gr. stjórnarskrár.

Vandamál stjórnarinnar á þessu stigi er að henni er að mörgu leyti óljóst hvernig beri að bregðast við úrskurði kjararáðs. Sem fyrr segir bendir ýmislegt til þess að launalækkunum skuli hrinda strax í framkvæmd en ekki er þó að finna bein fyrirmæli þess efnis. Sökum misvísandi skilaboða löggjafans og kjararáðs og ófullnægjandi leiðbeininga kæmi því til greina af hálfu stjórnar að leita eftir frekari leiðbeiningum frá ráðherra, svo sem með ritun bréfs þess efnis. Eins kæmi til álita að stjórn leitaði álits ríkislögmans. Eftir atvikum gætu slíkar leiðir verið hagkvæmari fyrir stjórn svo að ekki fari á milli mála að hún hagi

Enn frekar má draga í efa að meðalhófs hafi verið gætt við lagasetninguna. Á það sérstaklega við í tilfalli forstjóra Íslandspósts sem þarf í einu vefangi að þola töluverða skerðingu launakjara á grundvelli sparnaðarsjónarmiða ríkissjóðs, sem draga má stórlega í efa að eigi rétt á sér í tilfalli forstjóra Íslandspósts.

Í ljósi takmarkaðra hagsmuna ríkissjóðs sem og almannahagsmuna af launaskerðingu forstjóra Íslandspósts koma einnig til skoðunar stjórnarskrárvörðunartíðni forstjórans. Í því sambandi má halda því fram að krefjist stjórnvöld þess, eins og ýmislegt bendir til, að launalækkun forstjórans taki gildi strax og að ekki verði tekið tillit til uppsagnarákvæðis ráðningarsamnings hans, þá geti forstjórinn á grundvelli stjórnarskrárvörðunartíðni sínar með fullum rétti krafist þess að uppsagnarfrestur hans verði virtur ellegar að ríkið greiði honum fyrir þá skerðingu sem hann verður fyrir út 12 mánaða uppsagnarfrest hans. Jafnframt verður vart annað séð en að með lögum nr. 87/2009 sé vegið að stjórnarskrárvörðunartíðni samningsfrelsi forstjóra Íslandspósts skv. 2. mgr. 75. gr. stjkskr., án fullnægjandi lagaréttlætningar eða rökstuðnings.

Þá framselur löggjafinn kjararáði að taka ákvörðun um hversu mikla skerðingu forstjórinn þarf að þola með misvísandi leiðbeiningum og fyrirskipunum sem gera kjararáði nánast ómögulegt að taka sanngjarna og rökstudda ákvörðun um launaskerðingu. Með því er einnig skapað vítt svigrúm kjararáðs til mats á skerðingu réttinda forstjórans, eins og má sjá af niðurstöðum ráðsins.

Af öllu ofangreindu má sjá að lögmæti og skuldbindingargildi laga nr. 87/2009 er að ýmsu leyti dregið í efa. Sú niðurstaða varðar hins vegar ekki stjórn Íslandspósts með beinum hætti heldur fyrst og fremst réttarstöðu forstjórans sem þarf að þola skerðingu réttinda sinna. Þó að mikilvægt sé að stjórninni sé kunnugt um réttarstöðu forstjórans miðast þær tillögur sem hér eru lagðar fram við það að stjórnin framfylgi ákvörðunum löggjafans og kjararáðs með eins réttum hætti og hægt er að skilja þau fyrirmæli sem þar koma fram.

Rakið hefur verið að þau fyrirmæli eru að mörgu leyti óljós, þ.e.a.s. ekki liggur fyrir með skýrum hætti hvernig, og þá hvenær, stjórnin skuli bregðast við ákvörðun kjararáðs. Með hliðsjón af meginreglum vinnuréttar og óumdeildum eignarréttindum forstjóra samkvæmt ráðningarsamningi hvað uppsagnarfrest varðar er lagt til að stjórnin virði þann rétt forstjóra og tilkynni honum um að launaliðum ráðningarsamnings hans hafi verið sagt upp með ákvörðun kjararáðs þann 23. febrúar 2010 og að uppsögnin hafi tekið gildi 1. mars 2010.

Alþingi  
Erindi nr. P 140/1034  
komudagur 14.2.2012

**NASDAQ OMX™**

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 14. febrúar 2012  
Tilvísun 111  
MKÁ

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands, 365. mál.**

NASDAQ OMX Iceland hf. („Kauphöllin“) vill koma á framfæri athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð nr. 47/2006, þá sérstaklega 3. gr. frumvarpsins þar sem gerð er tillaga að breytingum á núgildandi ákvæði 1. mgr. 8. gr. Í núgildandi ákvæði 1. mgr. 8. gr. laganna kemur eftirfarandi fram:

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 sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra skv. 3. gr.]<sup>1)</sup> 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.“

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. mgr. 8. gr. laganna þar sem ætlunin er að bæta við ákvæðið 3. másl. svohljóðandi:

Frá þessu getur kjararáð þó vikið í rökstuddum tilvikum ef slík viðmiðun mundi leiða til verulegs misræmis við markmið 1. másl. og 2. mgr.

Í 2. mgr. 1. gr. laganna er gildissvið laganna afmarkað með þeim hætti að kjararáð skuli m.a. ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og félaga sem eru að meiri hluta í eigu félaga sem undir málsgreinina falla. Ljóst er af umræddu ákvæði að kjararáði er veitt heimild til stórfelldrar íhlutunar í rekstur hlutafélaga og því er sérstök ástæða til að íhuga hvaða afleiðingar slíkt geti haft.

Ljóst er að umrædd breyting veitir kjararáði svigrúm í ákveðnum tilfellum til að víkja frá því viðmiði sem kveðið er á um í 2. ml. 1. mgr. 8. gr. laganna um að föst laun fyrir dagvinnu skuli ekki vera hærri en föst laun forsætisráðherra. Þó er meginreglan áfram sú að laun framkvæmdastjóra og hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins skulu ákvörðuð af kjararáði og skulu þau að meginstefnu til ekki vera hærri en laun forsætisráðherra.

Kauphöllin telur að þó svo að ákvæði 3. gr. frumvarpsins veiti kjararáði takmarkaða heimild til að víkja frá viðmiðum 1. mgr. 8. gr. laganna þá sé ástæða til að ganga lengra. Kauphöllin telur

réttast að þau hlutafélög sem ríkið hefur eignast meirihluta í sitji við sama borð og önnur félög þegar ákvarða á laun og starfskjör framkvæmdastjóra. Það má efast um að hagsmunir félagsins séu fólgnir í því að færa slíkt vald úr höndum stjórnar félagsins, sem þekkir til starfsemi þess og gerir sér grein fyrir þeirri ábyrgð sem framkvæmdastjóri þarf að geta borið og hvaða hæfniskröfur hann þarf að uppfylla, í hendur kjararáði sem er utanaðkomandi og hefur takmarkaðar forsendur til að byggja á við mat sitt og ekki sama skilning á rekstri félagsins. Er þetta í samræmi við hefðbundna stjórnarhætti félaga og meginreglu um vald félagsstjórnar til að ákvarða um laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga, sbr. 2. mgr. 79. gr. hlutafélagalaga nr. 2/1995.

Kauphöllin vill þá sérstaklega vekja athygli á þeim sjónarmiðum sem koma upp í tengslum við skráningu félaga sem falla undir gildissvið laganna á skipulegan verðbréfamarkað. Slík takmörkun á því valdi sem lögin boða og venjulega er í höndum stjórnar hlutafélaga er líkleg til að skerða samkeppnisstöðu félaga og útiloka að þau geti keppt á jafnréttisgrundvelli við önnur félög á markaði. Þetta takmarkar þá sérstaklega möguleika þeirra til að keppa á jafnréttisgrundvelli um starfsfólk sem býr yfir reynslu og þekkingu á stjórnun og rekstri félaga sem skráð eru á skipulegan verðbréfamarkað.

Kauphöllin vill vekja athygli á því að til þess getur komið að hlutafélög sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins muni sækja um skráningu í Kauphöll. Kauphöllin telur það óæskilegt að slík félög búi ekki við sömu stjórnarhætti og önnur félög sem skráð eru á skipulegan verðbréfamarkað. Það sé því nauðsynlegt, ef ætlunin er að láta lögin gilda áfram um hlutafélög sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins, að færa inn í lögin sérstaka undanþágu varðandi félög sem sótt hafa um skráningu eða hafa þegar verið skráð á skipulegan verðbréfamarkað. Verði slíkt ekki gert er líklegt að það muni skekkja samkeppnisstöðu slíkra félaga.

Virðingarfyllst,

Magnús Kristinn Ásgeirsson,  
lögfræðingur

*Alþingi*  
*Erindi nr. E 140/832*  
*komudagur 15.12.2011*



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. desember 2011

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð, 365. mál**

### **Inngangur**

Þann 2. desember sl. lagði fjármálaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands (skrifstofustjórar, launaviðmið), 365. mál, þingskjal 441.

Umrætt frumvarp kveður m.a. á um breytingar er kunna að varða ákvörðun kjararáðs á launum og starfskjörum bankastjóra Landsbankans hf.

Þegar litið er til hlutverks og ábyrgðar bankastjóra Landsbankans er ljóst að ákvörðun launa og starfskjara hans þurfa að byggja á forsendum sem styðja við það markmið að tryggja traustan og hagkvæman rekstur bankans. Bankaráð Landsbankans telur að ákvæði nágildandi laga um kjararáð styðji ekki við þetta markmið. Bankaráðið telur að þær breytingar sem frumvarpið kveður á um að þessu leyti séu til bóta en að þær séu háðar annmörkum og gangi ekki nægilega langt. Rétt sé að færa ákvörðun um laun og starfskjör bankastjórans alfarið úr höndum kjararáðs í hendur bankaráðs.

### **Tillaga frumvarpsins um frávik frá viðmiði**

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006 skal kjararáð ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins. Undir þetta ákvæði fellur framkvæmdastjóri (bankastjóri) Landsbankans enda á ríkið um 81% eignarhlut í bankanum.

Í 1. mgr. 8. gr. laganna segir að við úrlausn mála skuli 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. Jafnframt segir að við ákvörðun sína skuli kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að kjararáð fái heimild til að víkja frá viðmiðinu (í 8. gr. laganna) við föst laun forsætisráðherra ef slík viðmiðun mundi leiða til verulegs misræmis við það markmið að gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem kjararáð 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. Ef kjararáð ákveður



að víkja frá viðmiðinu um laun forsætisráðherra þarf kjararáð að rökstyðja slík tilvik sérstaklega.

Bankaráð Landsbankans telur að þessi tillaga sé til bóta þar sem hún myndi, ef hún verður samþykkt, heimila kjararáði að ákveða að miða kjör bankastjóra við „...laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar“, sbr. 1. mál. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Að mati bankaráðs er tillagan hins vegar haldin verulegum annmörkum. Í fyrsta lagi er hér um að ræða heimild fyrir kjararáð sem verður að rökstyðja sérstaklega og því líklegt að heimildin yrði túlkuð þröngt. Í öðru lagi stæði eftir það markmið 1. mál. 1. mgr. 8. gr. „...að gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem kjararáð ákveður...“. Ljóst er að þessi tvö markmið kunna að rekast á.

Bankaráð telur að til þess að bæta úr þessum annmörkum þurfi að gera breytingar á tillögum frumvarpsins sem kveði skýrt á um að ekki verði miðað við föst laun forsætisráðherra ef um er að ræða framkvæmdastjóra hlutafélaga í meiri hluta eigu ríkisins. Auk þess þurfi að taka fram að kjararáð skuli ákvarða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga í meiri hluta eigu ríkisins í samræmi við laun og starfskjör hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar á viðkomandi samkeppnismarkaði. Slíkar breytingar myndu skapa eðlilegri forsendur fyrir ákvörðun kjararáðs um laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga í meiri hluta eigu ríkisins.

Það er hins vegar skýr afstaða bankaráðs að jafnvel slíkar breytingar myndu ekki duga til að skapa Landsbankanum ásættanleg skilyrði að því er varðar tilhögun á ákvarðanatöku um laun og starfskjör bankastjóra. Nauðsynlegt er að mati bankaráðs að taka bankann alfarið undan gildissviði laganna um kjararáð.

Hér á eftir verður því gerð nánari grein fyrir forsendum ákvörðunar á launum og starfskjörum bankastjóra Landsbankans.

### **Ákvæði laga um kjararáð**

Ákvæði 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006, um kjararáð, kom inn með lögum nr. 87/2009. Í athugasemdum í greinargerð kemur fram að meginmarkmið ákvæðisins sé að laga rekstur ríkisins að gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar.

Ekki er hins vegar að finna neinar skýringar á því hvernig ákvörðun launa framkvæmdastjóra hlutafélaga í meirihluta eigu ríkisins stuðli að því að ná fram þessu markmiði. Ljóst má vera að þessi regla hefur engin marktæk áhrif á rekstur ríkisins. Má þar nefna að reglan varðar afar fá félög, að laun framkvæmdastjóra eru ekki greidd úr ríkissjóði heldur af viðkomandi félagi, að ekki er gerð krafa um að laun framkvæmdastjóra slíks félags séu tengd launum annarra starfsmanna sama félags, og að dótturfélög slíkra félaga eru undanskilin reglunni.

Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/2009 kemur fram í almennum athugasemdum að undir breytinguna „...falla m.a. hlutafélögin Nýi Kaupþing banki hf., Nýi Landsbankinn hf. og Íslandsbanki hf., opinberu hlutafélögin Flugstoðir ohf., Íslandspóstur ohf., Keflavíkurflugvöllur ohf., Matis ohf., Neyðarlínan ohf., Orkubú

Vestfjarða ohf., Rafmagnsveitur ríkisins ohf. og Ríkisútvarpið ohf., stofnanirnar Byggðastofnun, Fjármálaeftirlitið, Samkeppniseftirlitið og Seðlabanki Íslands, sjóðirnir Íbúðalánasjóður og Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins og sameignarfyrirtækið Landsvirkjun.“

Eins og kunnugt er hafa frá samþykkt laganna orðið þær breytingar á íslenskum fjármálamarkaði að Landsbankinn hf. (áður Nýi Landsbankinn hf.) er nú orðinn eini viðskiptabankinn sem fellur undir lögin um kjararáð. Samkeppnisaðilar Landsbankans, þ.e. Arion banki hf. og Íslandsbanki hf., eru ekki lengur í meiri hluta eigu ríkisins og falla því utan gildissviðs laganna.

Ákvæði laganna um kjararáð felur í sér undantekningu frá 2. mgr. 79. gr. laga nr. 2/1995, um hlutafélög. Þessi regla laga um hlutafélög kveður á um að það er félagsstjórn sem ákveður laun og starfskjör framkvæmdastjóra. Þetta hlutverk stjórnar hlutafélags er í samræmi við það sem almennt tíðkast í félagarétti þeirra ríkja sem Ísland vill helst miða sig við.

Þetta er og í samræmi við viðurkenndar leiðbeiningar um stjórnarhætti hlutafélaga, t.d. meginreglur OECD.<sup>1</sup> Að baki þessu fyrirkomulagi búa þau rök að það sé stjórn hlutafélags (eða starfskjaranefnd) sem er best til þess fallin að takast á herðar þá ábyrgð að ákvarða laun framkvæmdastjóra. Sú ákvörðun þarf að byggjast á yfirgripsmikilli þekkingu á starfsemi viðkomandi félags og þeirri ábyrgð og þeim hæfnis- og árangursviðmiðunum sem stjórnin setur starfi framkvæmdastjóra. Það er því afar óheppilegt út frá sjónarmiðum um ábyrgð stjórnar og góða stjórnarhætti að taka þetta hlutverk af stjórninni og færa það til þriðja aðila sem er ótengdur þeirri starfsemi sem fram fer í viðkomandi félagi og miðar ákvörðun sína um laun og starfskjör við aðrar og óskyldar forsendur.

Slíkt fyrirkomulag, þ.e. að utanaðkomandi aðili ákvarði laun og starfskjör framkvæmdastjóra, leiðir til skerðingar á áhrifavaldi stjórnar á stjórnun félagsins. Afleiðingarnar geta orðið sérstaklega alvarlegar ef stjórnin telur að laun og starfskjör hafi verið ákvörðuð annað hvort verulega of há eða verulega of lág. Slík aðstaða felur í sér röskun á góðum stjórnarháttum og skapar beinlínis áhættu fyrir starfsemi fyrirtækisins. Ef framkvæmdastjóri álitur ákvörðuð laun og starfskjör of lág er ekki ólíklegt að hann bregðist við með því að laga afköst sín að því sem hann telur samræmast þeim launum og starfskjörum eða þá hreinlega að segja upp störfum. Þetta skapar verulega rekstraráhættu og óvissu fyrir fyrirtækið.<sup>2</sup> Ekki eru síður alvarleg þau áhrif sem slík aðstaða getur haft á rekstur og fjárhagslega afkomu fyrirtækisins.

Varasamt er að búa fyrirtækjum í samkeppni mismunandi forsendur að því er varðar ákvarðanir um laun framkvæmdastjóra. Hætta er á að þetta leiði til þess að framkvæmdastjóri eins fyrirtækis verði með mun lakari laun en framkvæmdastjórar annarra fyrirtækja sem eru í samkeppni á tilteknum markaði. Þetta dregur úr áhuga manna á að sækjast eftir störfum hjá viðkomandi fyrirtæki, einkum hæfustu einstaklinganna, hvort sem um er að ræða stjórnunar- eða sérfræðistörf. Sama er að segja um áhuga hæfustu starfsmanna viðkomandi fyrirtækis á að vera áfram við störf

<sup>1</sup> OECD Principles of Corporate Governance, 2004.

<sup>2</sup> Þetta kemur fram í skýrslu bankaráðs með ársreikningi Landsbankans fyrir árið 2010 og öllum milliuppgjörum bankans á þessu ári.



hjá því fyrirtæki. Einsýnt er að slík mismunum skerðir samkeppnishæfni viðkomandi fyrirtækis til að ráða og halda í hæfustu starfsmennina.

Starfsemi fjármálafyrirtækja lýtur sérstökum lögum og reglum sem fela í sér innleiðingu á EES-reglum. Markmið þessara reglna eru m.a. að skapa almennar forsendur fyrir traustum rekstri og skilvirkri samkeppni fjármálafyrirtækja. Eitt séreinkenni þessara reglna er að þar eru gerðar tilteknar kröfur til þeirra eigenda sem fara með virka eignarhluti.<sup>3</sup> Þessar kröfur eru almenns eðlis, þ.e. þær gilda óháð því hvaða eigandi á í hlut. Með þessu er reynt að tryggja að eigendur, einn eða fleiri, geti ekki haft óeðlileg áhrif á rekstur fjármálafyrirtækis eða eftirlit með því.

EES-samningurinn gerir ráð fyrir að ríkið geti verið hluthafi í hlutafélagi (þ.m.t. í fjármálafyrirtæki) svo fremi sem eignarhald ríkisins brjóti ekki gegn almennum reglum sammingsins. Eignarhald ríkisins í hlutafélögum er þannig háð því að ríkið hagi sér og taki ákvarðanir á sambærilegum forsendum og almennur fjárfestir á markaði og beiti ekki valdi sínu með óeðlilegum hætti. Varhugavert getur verið ef ríkið aflar sér með lagasetningu einhverra sérheimilda, sem aðrir hluthafar hafa ekki, til að hafa áhrif á ákvarðanatöku eða starfsemi tiltekins fjármálafyrirtækis og eru ekki í samræmi við almenn viðmið á viðkomandi markaði. Ríkinu er jafnframt óheimilt að mismuna fjármálafyrirtækjum í löggjöf þannig að samkeppnisstaða þeirra raskist innbyrðis. Löggjöf í landsrétti um fjármálafyrirtæki á að vera almenn, þ.e. varða sambærilegar tegundir fjármálafyrirtækja, t.d. viðskiptabanka, með sambærilegum hætti óháð því hvort, og þá að hvaða marki, ríkið fari með eignarhald í fjármálafyrirtækjum. Þannig getur verið óeðlilegt að ríkið hafi í skjóli laga sérstök áhrif á starfsemi fjármálafyrirtækja sem það fer með eignarhald í, umfram þau áhrif sem ríkið getur haft í skjóli eignarhalds síns sem hluthafi. Slíkt fyrirkomulag er til þess fallið að mismuna hluthöfum, draga úr áhuga fjárfesta á að fjárfesta í viðkomandi fyrirtæki og virka þar með hamlandi á fjármagnsflutninga.

Ef ríkið hyggst fara áfram með eignarhald í fjármálafyrirtækjum er því mikilvægt að löggjafinn afnemi sérreglur um forsendur ákvarðana um laun og starfskjör framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja sem eru í meiri hluta eigu ríkisins. Afnáam slíkra sérreglna er nauðsynleg til að koma í veg fyrir röskun á samkeppnisstöðu fjármálafyrirtækja innbyrðis og til að tryggja jafnræði hluthafa.

Þetta er jafnframt mikilvægt við mótun stefnu um skráningu hlutabréfa Landsbankans á markað, undirbúning slíkrar skráningar, sölu á hluta af eign ríkisins í bankanum og eignarhald ríkisins í bankanum til lengri tíma.

### Niðurstöður

Í ljósi þess sem að ofan hefur verið rakið er það mat bankaráðs Landsbankans að ákvæði 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006 um ákvörðun á launum og starfskjörum bankastjóra Landsbankans sé til þess fallið að raska góðum stjórnarháttum bankans, skerða möguleika bankaráðs á að sinna lögbundnu hlutverki sínu og skapa beinlínis áhættu fyrir bankann. Líkur eru á að ósamkeppnishæf laun og starfskjör bankastjóra dragi úr skilvirkum rekstri og fjárhagslegri afkomu bankans. Ákvæðið felur í sér óheppileg afskipti ríkisins af starfsemi fjármálafyrirtækja í

<sup>3</sup> Sjá t.d. kröfur í bankatilskipuninni 2006/48/EB.



samkeppni á markaði. Jafnframt er ákvæðið til þess fallið að mismuna hluthöfum og draga úr áhuga á skráningu og sölu hlutabréfa í Landsbankanum.

Með vísan til framangreinds telur bankaráð Landsbankans afar mikilvægt að gerð verði breyting á 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006, um kjararáð þannig að bankinn verði tekinn undan gildissviði laganna. Slíka breytingu mætti gera með því að bæta inn nýjum málslið sem kæmi eftir 2. ml. 2. mgr. 1. gr. þess efnis að ákvæðið taki ekki til fjármálafyrirtækja samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

Virðingarfyllst,



Gunnar Helgi Hálfðánarson

Formaður bankaráðs

Frá Landsbankanum  
- lagt fram á fundi ev. 1.2.2012  
365. mál

i förunum 12/3/10

Alþingi  
Erindi nr. P 140/947  
komudagur 1.2.2012

## Álitsgerð

Í tilefni af úrskurðum kjararáðs, sem upp voru kveðnir 23. febrúar sl., annars vegar um almennar forsendur ákvarðana um laun og önnur starfskjör þeirra, sem með lögum nr. 87/2009 bættust í þann hóp er undir kjararáð heyrir, og hins vegar laun og starfskjör bankastjóra NBI hf., hefur stjórn hlutafélagsins farið þess á leit við mig undirritaðan að ég láti í ljós lögfræðilegt álit á eftirfarandi álitaeftum:

Í fyrsta lagi hvort það ákvæði laga nr. 47/2006 um kjararáð, sem tekið var upp í lögin með lögum nr. 87/2009, að ráðið skuli ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga, sem eru að meirihluta í eigu ríkisins, sé stjórnskipulega gilt. Í öðru lagi hvort sú túlkun kjararáðs, er fram komi í fyrrgreindum úrskurðum þess, að með umræddum lögum nr. 87/2009 hafi hendur ráðsins verið bundnar um þau atriði sem það getur lagt til grundvallar við ákvörðun launa og starfskjara þeirra er undir það heyra. Í þriðja lagi hvort það fái staðist lög að úrskurði kjararáðs um laun og starfskjör bankastjóra NBI hf. sé ætlað að taka gildi þegar í stað, þ.e. frá og með 1. mars sl., þannig að launakjör hans breytist áður en sanningsbundinn fyrirvari um uppsögn á ráðningarkjörum hans er liðinn.

Fylgir álit mitt hér á eftir.

### I.

#### 1. Lög um kjararáð

Um miðbik síðustu aldar voru laun og starfskjör þjóðkjörinna manna og embættismanna ríkisins ákveðin með lögum, sbr. t.d. lög nr. 92/1955 um laun starfsmanna ríkisins. Með lögum nr. 55/1962 um kjarasamninga opinberra starfsmanna var sú breyting gerð að launakjör alls þorra ríkisstarfsmanna skyldu ákveðin með kjarasamningum. Samhliða var Kjaradómur settur á stofn og átti hann í upphafi að ákveða laun æðstu embættismanna, þ.e. ráðherra og hæstaréttardómara, en síðar voru æ fleiri ríkisstarfsmenn felldir undir úrskurðarvald hans. Árið 1992 voru sett lög um Kjaradóm og kjaranefnd, nr. 120/1992. Skyldi dómurinn ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, auk fáeinna æðstu embættismanna ríkisins, en nefndin kjör forstöðumanna ríkisstofnana og fyrirtækja ríkisins, svo og nokkurra annarra ríkisstarfsmanna.

Kjararáð var svo sett á stofn með lögum nr. 47/2006 um kjararáð og leysti af hólmi Kjaradóm og kjaranefnd. Í 1. mgr. 1. gr. laganna er kveðið á um meginverkefni kjararáðs og var ákvæðið upphaflega svohljóðandi: „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.“ Með lögum nr. 168/2007 var ákvæðinu breytt og hljóðar það nú svo: „Verkefni kjararáðs er að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, dómara, ráðherra, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands, forstöðumanna ríkisstofnana og annarra ríkisstarfsmanna sem svo er háttáð um að þau geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu.“

Í upphafi var hlutverk kjararáðs þannig einskorðað við að ákveða laun og starfskjör starfsmanna ríkisins, á sama hátt og það var hlutverk Kjaradóms og kjaranefndar á árum áður. Hér er í fyrsta lagi um að ræða þá, sem þjóðkjörnir eru, þ.e. forseta Íslands og alþingmenn, og í öðru lagi ráðherra og tiltekna ríkisstarfsmenn aðra, sem lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins taka til, sbr. 1. mgr. 1. gr. þeirra laga.

Með 1. gr. laga nr. 87/2009 var nýrri málsgrein, 2. mgr., bætt við 1. gr. laga nr. 47/2006. Er hún svohljóðandi: „Kjararáð skal einnig ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og félaga sem eru að meiri hluta í eigu félaga sem undir þessa málsgrein falla. Ákvæði 1. másl. tekur ekki til félags sem nefnt er dótturfélag móðurfélagsins í 2. mgr. 2. gr. laga um hlutafélög og 2. mgr. 2. gr. laga um einkahlutafélög. Ákvæði 1. másl. tekur ekki heldur til félaga sem viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki í meirihlutaeigu ríkisins eða dótturfélög þessara fjármálafyrirtækja yfirtaka til að tryggja fullnustu kröfu. Í vafatilvikum úrskurðar fjármálaráðuneyti um hvort kjararáð eigi úrskurðarvald samkvæmt þessari málsgrein.“

Með þessari breytingu á lögum nr. 47/2006 varð sú eðlisbreyting á hlutverki kjararáðs að því var falið það verkefni að ákveða laun og starfskjör annarra en þeirra, sem lögum samkvæmt teljast vera ríkisstarfsmenn, en í 1. tölul. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 70/1996 er sérstaklega tekið fram að lögin taki ekki til „starfsmanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, jafnvel þótt þau séu að öllu leyti í eigu ríkisins“. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006, sbr. 1. gr. laga nr. 87/2009, er gengið svo langt að fela kjararáði að ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra þeirra félaga, sem hér um ræðir, jafnvel þótt þau séu ekki að öllu leyti í eigu ríkisins, heldur nægir að þau séu að meirihluta í eigu þess.

Í 1. gr. stjórnarfrumvarps þess, sem síðar varð nokkuð breytt að lögum nr. 87/2009, var gert ráð fyrir að svohljóðandi málsgrein yrði bætt við 1. gr. laga nr. 47/2006: „Kjararáð skal einnig ákveða laun og starfskjör forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og félaga sem eru að meiri hluta í eigu félaga sem undir þessa málsgrein falla.“

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu sagði orðrétt: „Meginverkefni efnahagsmála næstu misseri er að ná aftur jafnvægi í rekstri ríkissjóðs, endurreisa fjármálakerfið, ná þjóðarsátt um lykilmarkmið og viðamiklar efnahagsráðstafanir eftir hrun fjármálakerfisins. Eitt af mikilvægustu verkefnum í efnahagsmálum næstu misseri er því á sviði ríkisfjármála. Lykill að endurreisn íslensks efnahagslífs felst í viðtækum aðgerðum á sviði ríkisfjármála með það að markmiði að mæta hinu mikla tekjufalli sem ríkissjóður hefur orðið fyrir vegna efnahagshrunsins og þeim miklu

skuldum sem það skilur eftir sig. Meginmarkmið frumvarpsins er að laga rekstur ríkisins að gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika til þess að mæta stórfelldum tekjusakdrætti vegna efnahagskreppunnar. – Frumvarpið mælir fyrir um að við verkefni kjararáðs bætist það verkefni að taka ákvörðun um launakjör forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og forstöðumanna félaga í eigu þeirra. Hér undir falla m.a. hlutafélögin **Nýi Kaupþing banki hf.**, **Nýi Landsbankinn hf.** og **Íslandsbanki hf.**, opinberu hlutfélögin **Flugstoðir ohf.**, **Íslandspóstur ohf.**, **Keflavíkurflugvöllur ohf.**, **Matis ohf.**, **Neyðarlínan ohf.**, **Orkubú Vestfjarða ohf.**, **Rafmagnsveitur ríkisins ohf.** og **Ríkisútvarpið ohf.**, stofnanirnar **Byggðastofnun**, **Fjármálaeftirlitið**, **Samkeppnis-  
eftirlitið** og **Seðlabanki Íslands**, sjóðirnir **Íbúðalánasjóður** og **Nýsköpunarsjóður** atvinnulífsins og sameignarfyrirtækið **Landsvirkjun**.“ (Leturbreytingar mínar.)

Svohljóðandi athugasemdir fylgdu 1. gr. frumvarpsins: „Í greininni er mælt fyrir um breytingu á meginverkefni kjararáðs. Ráðið ákveður nú 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. Lagt er til að bætt sé inn í upptalningu þeirra starfa sem falla undir úrskurðarvald kjararáðs að ráðið ákveði einnig laun og starfskjör forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins. Einnig taki ákvæðið til ákvörðunar launa og starfskjara forstöðumanna félaga sem eru í eigu hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins.“

Með 2. gr. frumvarpsins, sem síðar var samþykkt óbreytt, var lagt til að við 1. mgr. 8. gr. laga nr. 47/2006 bættist nýr málslíður, 2. málsl., er hljóðaði svo: „Við ákvörðun sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra skv. 3. gr.“ Í athugasemdum með þessari 2. gr. frumvarpsins sagði m.a.: „Í greininni er mælt fyrir um að í ákvörðunum sínum skuli kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra . . . Aðilum þeim, sem kjararáð ákveður laun, verður ekki ákveðin sérstök greiðsla á sama hátt og þeim sem starfa samkvæmt kjarasamningum fyrir þá vinnu sem þeir kunna að láta í té umfram 40 klst. dagvinnutíma. Því er gert ráð fyrir að kjararáð meti laun fyrir þá vinnu sem látin er í té utan hins daglega vinnutíma og talinn er þáttur í venjubundnu starfi viðkomandi aðila. Í því sambandi ber ráðinu einnig að meta hvaða störf teljist aukastörf sem launa beri aukalega og hvaða störf tilheyri aðalstarfi. Þá ber kjararáði við samanburð við launakjör annarra að taka tillit til sérstakra kjara og hlunninda er starfinu fylgja, þ.m.t. lífeyrisréttindi, veikindaréttur o.s.frv. Á móti ber að taka tillit til kvaða sem á embættinu kunna að hvíla.“

Eins og sést á athugasemdum þeim, sem fylgdu frumvarpinu, virðist svo sem helsti tilgangurinn með þeim breytingum, sem ráðgerðar voru með 1. og 2. gr. þess, hafi verið að auka aðhald í ríkisfjármálum og ná jafnvægi í þeim. Í því sambandi er rétt að benda á að í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, sem fylgdi frumvarpinu, sagði orðrétt um það hvaða áhrif það hefði á launakostnað ríkisins: „Verði frumvarpið óbreytt að lögum má gera ráð fyrir að launakostnaður stofnana í A-hluta ríkissjóðs fyrir dagvinnu lækki um allt að 12 m.kr. á ári en breytingin hefur áhrif á launakjör þriggja aðila. Áhrif á launakostnað annarra aðila utan A-hluta ríkissjóðs, eins og hlutafélaga, opinberra hlutafélaga og félaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins er

nokkuð erfitt að meta og fara þau eftir útfærslu á launakjörum. Gera má þó ráð fyrir að árleg lækkun launakostnaðar þessara aðila gæti orðið allt að 38 m.kr., en breytingin gæti haft áhrif á níu aðila. Í þessum tölum er ekki lagt mat á afleidd áhrif á hugsanlega lækkun launa næstæðstu stjórnenda í viðkomandi stofnunum eða félögum sem gætu orsakast af lækkun launa forstöðumanna.“

Ekki fer á milli mála að frumvarpið var lagt fram við harla óvenjulegar aðstæður í íslenskum efnahagsmálum eftir „hrun fjármálakerfisins“, eins og það var orðað í hinum almennu athugasemdum sem því fylgdu. Röksemdirnar fyrir breytingum þeim, er ráðgerðar voru með frumvarpinu, voru hins vegar almennt orðaðar í athugasemdunum. Þannig vekur það athygli að þar var ekki gerð sérstök grein fyrir þeirri eðlisbreytingu á hlutverki kjararáðs, sem frumvarpið fól í sér og áður er lýst, þ. á m. var ekkert um það fjallað hvort það fái staðist fyrir mæli stjórnarskrárinnar að ákvörðun um laun og starfskjör forstöðumanns (þ.e. framkvæmdastjóra) hlutafélags sé tekin úr höndum stjórnar félagsins um óákveðinn tíma og fengin stjórnarsýslunefnd sem hefur engin tengsl við félagið.

Í framsöguræðu fjármálaráðherra, þegar hann fylgdi frumvarpinu úr hlaði á Alþingi, voru ítrekaðar þær röksemdir sem fram komu í athugasemdunum með því og greindar eru hér að framan. Undir lok ræðu sinnar lét ráðherra síðan þessi orð falla, eftir að hafa vísað til þess meginmarkmiðs frumvarpsins að laga rekstur ríkisins að gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika og til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar: „Það má því segja að frumvarp þetta sé liður í mun víðtækari aðgerðum, sem sumar hverjar munu verða til umfjöllunar á Alþingi á næstu dögum, til þess að jafna kjörin og setja þau inn í núverandi samhengi efnahagssumhverfisins á Íslandi og í sanngirnissátt frá því sem var á tíma ofurlauna sem vissulega leiddu inn í launaákvörðanir innan hins opinbera, sérstaklega í tilviki þeirra sem sömdu sjálfir um sín laun við stjórnir sjálfstæðra eininga innan ríkisrekstrarins.“ (Leturbreyting mín.)

Félags- og tryggingamálaráðherra komst við sama tækifæri svo að orði: „Þess vegna er þetta frumvarp svo mikilvægt því það fyllir inn í þá heildarmynd sem nauðsynleg er til að skapast geti samfélagsleg sátt um þær erfiðu aðgerðir sem fram undan eru, erfiðar aðgerðir sem fela að sjálfsögðu í sér hátekjuskatt á hæstu tekjur og auðvitað hækkanði skattbyrðar fyrir þorra fólks og kjaraskerðingu fyrir þá lakast settu í formi skerðinga á bótum. – Við þær aðstæður er mjög mikilvægt að taka skýrt og hart á þeirri öfugþróun í launamálum sem einkennt hefur útpenslu hjá hinu opinbera á undanförmum árum þar sem tilteknir toppar í sjálfstæðum félögum hafa í reynd sagt sig úr lögum við samfélagið hvað varðar launakjör og umgjörð um starfskjör. Það er mikilvægt að snúa þessari öfugþróun við og það er mikilvægt að stemma þessa á að ósi. Í kostnaðarmati fjármálaráðuneytisins er gert ráð fyrir að sparnaður ríkissjóðs af þessari aðgerð verði í kringum 38 millj. kr. Sjálfur [er] ég sannfærður um að hann verður meiri vegna þess að aðgerðin mun að sjálfsögðu hafa áhrif áfram niður launastrúktúrinn í kerfinu og mun koma böndum á millistjórnendalaun jafnt í bönkunum sem í þeim stofnunum sem hér um ræðir.“ (Leturbreyting mín.)

Við þessa fyrstu umræðu um frumvarpið vakti einn þeirra alþingismanna, sem til máls tóku, athygli á því að efni þess kynni að brjóta í bága við eignaréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Varpaði þingmaðurinn m.a. fram þeirri spurningu til fjármálaráðherra hvort búið væri að ganga frá því, með samkomulagi við þá sem ráðgert væri að féllu

undir ákvörðunarvald kjararáðs, að þeir hefðu ekki uppi skaðabótakröfur á hendur íslenska ríkinu yrði frumvarpið að lögum. Ráðherra förust m.a. svo orð í andsvari við ræðu þingmannsins: „Ég held að það sé hafið yfir allan vafa að **löggjafinn getur ákveðið þessa breytingu á fyrirkomulagi launaákvæðana starfsmanna sinna.** Kjararáði hafa áður verið falin verkefni sem eru á grundvelli tiltekinna markmiða sem löggjafinn vill ná fram í sambandi við launakjör eins og gert var í vetur þegar kjararáði var falið beint að lækka laun þeirra sem það hafði áður úrskurðað um . . . – Ég held að það skapi heldur enga réttaróvissu þegar kjararáð kemst að sinni niðurstöðu. Þá gera viðkomandi forstöðumenn það einfaldlega upp við sig hvort þeir vilji vinna áfram á þeim launakjörum sem þannig hafa verið ákvörðuð af hálfu vinnuveitandans eða hvort þeir kjósa ef svo bæri undir að segja frekar starfi sínu lausu. Þannig geng ég út frá því að þetta gerist og ég held að það skapi alls enga óvissu í þessum efnum. Það er að sjálfsögðu ekki þannig að menn eigi stjórnarskrárvarinn rétt á því að halda einhverjum tilteknum launakjörum gagnvart vinnuveitanda sínum og allra síst þeir sem ekki falla undir almenna kjarasamninga og hverra launaákvæðanir hafa verið ákvæðaðar með sérstökum hætti áður.“ (Leturbreyting mín.) Í síðara andsvari sínu lét ráðherra m.a. þessi orð falla: „Að sjálfsögðu geri ég ráð fyrir því að ráðningarsamningar verði teknir til skoðunar þegar kjararáð fer að vinna sína vinnu og afla sér gagna. Frumvarpið hefur verið undirbúið af færum lögfræðingum á sviði vinnuréttar þannig að ég treysti því að það sé vel úr garði gert sem slíkt en að sjálfsögðu getur hv. þingnefnd sannreynt það og kallað til sín sérfræðinga á þessum sviðum.“

Að lokinni fyrstu umræðu um frumvarpið var því vísað til efnahags- og skattanefndar Alþingis. Í álit nefndarinnar voru gerðar nokkrar tillögur til breytinga á frumvarpinu, þ. á m. var lagt til að í stað orðsins „furstöðumanna“ í 1. gr. þess kæmi „framkvæmdastjóra“. Jafnframt yrði þremur nýjum málslíðum bætt við 1. gr. og hljóðuðu þeir svo: „Ákvæði 1. másl. tekur ekki til félags sem nefnt er dótturfélag móðurfélagsins í 2. mgr. 2. gr. laga um hlutafélög og 2. mgr. 2. gr. laga um einkahlutafélög. Ákvæði 1. másl. tekur ekki heldur til félaga sem viðskiptabankar, sparisjóðir og lánaþyrtaeki í meirihlutaeigu ríkisins eða dótturfélög þessara fjármálaþyrtaekja yfirtaka til að tryggja fullnustu kröfu. Í vafatilvikum úrskurðar fjármálaráðuneyti um hvort kjararáð eigi úrskurðarvald samkvæmt þessari málsgrein.“ Þessar tillögur nefndarinnar til breytinga á 1. gr. frumvarpsins voru síðar samþykktar óbreyttar.

Í nefndarálitinu sagði m.a.: „Áhyggjur komu fram við umfjöllun nefndarinnar um að áhrif frumvarpsins á gildandi ráðningarsamninga væru óljós. Ætti það ekki aðeins við gagnvart þeim sem stjórna stofnun eða félagi sem frumvarpið tekur til heldur gæti það haft óbein áhrif á starfskjör undirmanna. Ríkinu væru aðrar leiðir færar við að lækka laun í gegnum val sitt á stjórnnum hlutaðeigandi stofnana og félaga. – Áhyggjur komu einnig fram um að frumvarpið hefði í för með sér skerðingu á . . . **réttindi minni hluta hluthafa umfram það sem stjórnarskráin heimilar** og að það takmarkaði réttindi launafólks til að semja um starfskjör sín og möguleika ríkisins til að ráða til sín hæft starfsfólk . . . – Nefndin virðir framangreind sjónarmið en telur í ljósi núverandi efnahagsaðstæðna að í frumvarpinu sé fölginn eðlileg **skammtíma-ráðstöfun** sem ætlað er að draga úr launakostnaði ríkisins með skjótum hætti og þannig að samræmis sé gætt. Nefndin leggur samt sem áður áherslu á að við framkvæmd úrskurða kjararáðs verði gætt réttra aðferða við slit þeirra

starfskjarasamninga sem þeir koma í staðinn fyrir og að áunnin réttindi starfsmanna verði ekki skert afturvirkkt.“ (Leturbreytingar mínar.)

Við aðra umræðu um frumvarpið fórust framsögumanni efnahags- og skattanefndar m.a. svo orð: „Ég mæli fyrir nefndaráliti og nokkrum breytingartillögum við stjórnarfrumvarp um kjararáð . . . Málið gerir í meginatriðum ráð fyrir því að til kjararáðs verði fluttar ákvarðanir um laun forstöðumanna ýmissa ríkisstofnana og **hlutafélaga í eigu ríkisins** og að það sjónarmið eigi að ríkja við ákvörðun um laun þeirra að þau séu ekki hærrí heldur en sem nemur launum forsætisráðherra, út af þeirri hugsun að forsætisráðherra sé sá stjórnandi hjá íslenska ríkinu sem mestar starfsskyldur ber og ábyrgð og ekki sé eðlilegt, nema í algerum undantekningartilfellum, að aðrir stjórnendur hjá ríkinu hafi hærrí laun en forsætisráðherra.“ (Leturbreyting mín.)

Einn af þeim alþingismönnum, sem til máls tók við umræðuna, gerði að umtalsefni þau ummæli í álitinu efnahags- og skattanefndar, sem vitnað er til hér að framan, að áhyggjur hafi komið fram við umfjöllun nefndarinnar um frumvarpið, m.a. um áhrif þess á gildandi ráðningarsamninga og að það hefði í för með sér skerðingu á réttindi minnihluta hluthafa, umfram það sem stjórnarskráin heimilaði. Þótti þingmanninum frekar léttvægt hvernig skautað væri framhjá þessum sjónarmiðum í nefndarálitinu. Þessum áhyggjum væri í rauninni ekki svarað og ekki farið yfir mótrökin gegn þeim. Þess í stað segði að í ljósi núverandi efnahagsaðstæðna væri í frumvarpinu fólgin eðlileg skammtímaráðstöfun. Kvaðst þingmaðurinn hvergi hafa getað fundið því stað, hvorki í frumvarpinu sjálfu né í þeim gögnum, sem lögð hafi verið fram, að um skammtímaráðstöfun væri að ræða. Fór hann fram á að framsögumaður nefndarinnar upplýsti hvað átt væri við með þessu orðalagi og hvar þess sæi stað í frumvarpinu.

Ekki verður séð að þessari spurningu þingmannsins hafi verið svarað við áframhaldandi umræður um frumvarpið. Þótt það færi á ný til efnahags- og skattanefndar, að lokinni annari umræðu, voru ekki gerðar frekari tillögur til breytinga á því og var það að lokum samþykkt með þeim breytingum sem nefndin hafði áður lagt til að á því yrðu gerðar.

Með lögum nr. 127/2009 var svohljóðandi ákvæðum bætt við ákvæði til bráðabirgða II í lögum nr. 47/2006: „Til og með 30. nóvember 2010 er óheimilt að endurskoða úrskurði kjararáðs sem kveðnir hafa verið upp á grundvelli 1. másl. 1. mgr. til hækkunar. Við endurskoðun eða ákvörðun kjara annarra aðila sem heyra undir ráðið skal gætt innbyrðis samræmis eftir því sem framast er unnt og að virtum ákvæðum 8. gr. laga þessara.“ Í 1. másl. 1. mgr. þessa bráðabirgðaákvæðis er svo fyrir mælt að þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. laganna skuli kjararáð fyrir árslok 2008 kveða upp nýjan úrskurð er feli í sér 5–15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gildi frá 1. janúar 2009.

Í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til laga nr. 127/2009, var m.a. svo að orði komist um það ákvæði er lýtur að endurskoðun og ákvörðun á kjörum annarra þeirra sem heyra undir kjararáð en ráðherra og þingmanna: „Í öðru lagi mælir frumvarpið fyrir um að við ákvörðun launa nýrra aðila sem falla undir úrskurðarvald kjararáðs skuli gætt samræmis eins og kveðið er á um í 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II. Kjararáð skuli við ákvörðun launa þessara aðila gæta samræmis við þá launalækkun sem ákvörðuð var til handa alþingismönnum, ráðherrum og öðrum sem heyra undir úrskurðarvald ráðsins. Tilgangurinn er að þeir sem hæstu launin hafa lækki



hlutfallslega mest að jafnaði. Kjararáði er eftirlátið svigrúm til að útfæra þá ákvörðun. Hér er m.a. átt við ákvörðun launa skv. 2. mgr. 1. gr. laganna og hugsanlega nýrra forstöðumanna sem geta komið til við sameiningar stofnana ríkisins.“

Vegna þess sem á eftir fer er að lokum rétt að taka orðrétt upp ákvæði 8. og 10. gr. laga nr. 47/2006. Þannig er 8. gr. svohljóðandi, eftir að henni hefur verið breytt með 2. gr. laga nr. 87/2009: „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 sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærrí en föst laun forsætisráðherra skv. 3. gr. Við ákvörðun launakjara skv. 4. gr. skal kjararáð sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs skv. 3. gr. hins vegar. – Kjararáð skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.“ Ákvæði 10. gr. hljóða svo: „Kjararáð skal taka mál til meðferðar þegar því þykir þurfa og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á þeim launum í þjóðfélaginu sem höfð skulu til viðmiðunar samkvæmt lögum þessum eða á störfum þeirra sem úrskurðarvald þess tekur til. – Eigi sjaldnar en árlega skal kjararáð meta hvort tilefni sé til breytinga á starfskjörum sem það ákveður. Kjararáð getur þó ákveðið að stefnumarkandi ákvarðanir um innbyrðis launahlutföll og heildarstarfskjör á ákvörðunarsviði ráðsins séu teknar sjaldnar, allt að fjórða hvert ár. – 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.“ Þessi ákvæði hafa staðið óbreytt frá því að löggin voru upphaflega sett, að öðru leyti en því að 2. málsl. 1. mgr. 8. gr. var tekinn upp í þau með 2. gr. laga nr. 87/2009, eins og áður er fram komið.

## 2. Lög um hlutafélög – NBI hf.

Samkvæmt 1. málsl. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög er það einkenni hlutafélags að enginn félagsmanna eða hluthafa í félaginu ber persónulega ábyrgð á heildarskuldbindingum félagsins. Í 2. málsl. málsgreinarinnar, eins og henni var breytt með lögum nr. 90/2006, segir að opinbert hlutafélag merki í lögum nr. 2/1995 „félag sem hið opinbera, einn eða fleiri hluthafar, á að öllu leyti, beint eða óbeint.“ Þau hlutafélög, sem falla undir þetta hugtak, verða að hlíta þeim sérstöku reglum sem hlutafélagalögin hafa að geyma um opinber hlutafélög. Með þessu móti hefur löggjafinn gert greinarmun á þeim hlutafélögum, sem eru að öllu leyti í eigu hins opinbera, þ.e. ríkis og/eða sveitarfélaga, og öðrum hlutafélögum, jafnvel þótt hið opinbera ráði yfir meirihluta hlutafjár í þeim félögum.

Meginreglan er sú að allir hlutir í hlutafélagi skulu hafa jafnan rétt í félaginu, sbr. 2. mgr. 20. gr. laga nr. 2/1995. Ennfremur er aðalreglan sú að hluti má selja eða veðsetja, sbr. 21. gr. laganna. Heimilt er að víkja frá báðum þessum reglum í samþykktum félags, eftir því sem nánar er kveðið á um í lögnum, auk þess sem setja má skorður við sölu og veðsetningu hluta í öðrum lögum.

Stjórnkerfi hlutafélags getur samkvæmt lögum nr. 2/1995 verið byggt upp á fjórum mismunandi stjórnunareiningum, þ.e. hluthafafundi, stjórn, framkvæmdastjóra og eftir atvikum fulltrúanefnd. Í lögnum er kveðið á um valdsvið hverrar stjórnunareiningar

um sig, svo og um tengsl þeirra og skiptingu verkefna milli þeirra. Hluthafafundur fer með æðsta vald í málefnum hlutafélags samkvæmt því, sem lög og samþykktir þess ákveða, sbr. 1. mgr. 80. gr. hlutafélagalaga. Hluthafafundur kýs stjórn félagsins og skal a.m.k. meirihluti stjórnarmanna kjörinn af honum, sbr. 2. mgr. 63. gr. laganna.

Í 1. og 2. mgr. 68. gr. hlutafélagalaga er kveðið á um hlutverk félagsstjórnar og framkvæmdastjóra hlutafélags og verkaskiptingu þeirra á milli. Þar segir orðrétt: „Félagsstjórn fer með málefni félagsins og skal annast um að skipulag félags og starfsemi sé jafnan í réttu og góðu horfi. Félagsstjórn og framkvæmdastjóri fara með stjórn félagsins. – Framkvæmdastjóri annast daglegan rekstur félagsins og skal í þeim efnum fara eftir þeirri stefnu og fyrirmælum sem félagsstjórn hefur gefið. Hinn daglegi rekstur tekur ekki til ráðstafana sem eru óvenjulegar eða mikils háttar. Slíkar ráðstafanir getur framkvæmdastjóri aðeins gert samkvæmt sérstakri heimild frá félagsstjórn, nema ekki sé unnt að biðja ákvarðana félagsstjórnar án verulegs óhagræðis fyrir starfsemi félagsins. Í slíkum tilvikum skal félagsstjórn tafarlaust tilkynnt um ráðstöfunina.“

Samkvæmt 1. mgr. 65. gr. hlutafélagalaga skal stjórn hlutafélags ráða félaginu framkvæmdastjóra, einn eða fleiri. Jafnframt segir orðrétt í 2. mgr. 79. gr. laganna: „Félagsstjórn ákveður laun og starfskjör framkvæmdastjóra.“ Í frumvarpi því, sem síðar varð nokkuð breytt að lögum nr. 87/2009 og gerð er grein fyrir hér að framan, var gert ráð fyrir að svohljóðandi ákvæði yrði bætt við hið tilvitnaða ákvæði: „Kjararáð ákveður laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélags sem er að meiri hluta í eigu ríkissjóðs og framkvæmdastjóra hlutafélags í eigu þess.“ Við meðferð frumvarpsins á Alþingi var fallið frá þessari ráðagerð. Á hinn bóginn var svofellt ákvæði tekið upp í 79. gr. a, þar sem fjallað er um starfskjarastefnu hlutafélaga af tiltekinni gerð, sbr. 11. gr. laga nr. 87/2009: „Félagsstjórn í félagi sem ber skylda til að kjósa sér endurskoðanda skv. 1.–3. mgr. 98. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga, skal samþykkja starfskjarastefnu félagsins varðandi laun og aðrar greiðslur til forstjóra og annarra æðstu stjórnenda félagsins, svo og stjórnarmanna þess, þó ekki laun og aðrar greiðslur til forstjóra hlutafélags sem er að meiri hluta í eigu ríkissjóðs og forstjóra hlutafélags í eigu þess.“

Sú ályktun verður dregin af ákvæðum hlutafélagalaga, þ. á m. af 1. másl. 1. mgr. 68. gr., 1. mgr. 134. gr. um skaðabótaábyrgð stjórnarmanna í hlutafélagi og XVIII. kafla um refsíábyrgð þeirra að stjórnarmönnum beri skylda til þess að hafa fyrst og fremst hagsmuni félagsins að leiðarljósi í störfum sínum þótt þeim beri einnig að hafa í huga hagsmuni hluthafa og annarra. Þannig fylgir sérstök trúnaðarskylda störfum stjórnarmanna, sem lýsir sér m.a. þannig að rekist hagsmunir félagsins á við hagsmuni annarra, t.d. einstakra hluthafa, eigi hagsmunir félagsins að ganga fyrir. Samkvæmt því eiga hluthafar að geta treyst því að félagsstjórn taki ávallt mið af hagsmunum félagsins þegar hún tekur ákvarðanir er varða starfsemi þess.

Eins og áður segir, er svo fyrir mælt í 2. másl. 1. mgr. 68. gr. hlutafélagalaga að félagsstjórn og framkvæmdastjóri fari með stjórn hlutafélags. Í 2. mgr. greinarinnar segir síðan að framkvæmdastjóri annast daglegan rekstur félagsins og skuli í þeim efnum fara eftir þeirri stefnu og fyrirmælum sem stjórnin hefur gefið. Af þessum ákvæðum leiðir að ein mikilvægasta ákvörðun stjórnar hlutafélags, ef ekki sú allra mikilvægasta, er að ráða framkvæmdastjóra sem hún getur treyst til að annast daglegan rekstur félagsins með hagsmuni þess og þar með allra hluthafa þess að leiðar-

ljósi. Sem fyrr segir er svo fyrir mælt í 1. mgr. 65. gr. hlutafélagalaga að félagsstjórn skuli ráða félaginu framkvæmdastjóra og í samræmi við það segir í 2. mgr. 79. gr. laganna að stjórnin ákveði laun og starfskjör hans eða þeirra ef um fleiri en einn er að ræða. Það liggur í augum uppi að við ráðningu stjórnar á framkvæmdastjóra skiptir miklu máli hvaða laun og önnur starfskjör honum eru boðin. Þannig má að öðru jöfnu búast við að því betri sem kjörin eru þeim mun auðveldara verði að ráða hæfan mann til að stýra daglegum rekstri hlutafélags í þágu félagsins og hluthafa þess, sér í lagi ef félagið er í samkeppni við önnur fyrirtæki á markaði. Því er óhætt að fullyrða að umsamin laun og önnur starfskjör framkvæmdastjóra séu hvað þýðingarmesta ákvæðið í ráðningarsamningi hans við stjórn félagsins.

Hlutafélagið Nýi Landsbanki Íslands hf., síðar NBI hf., var stofnað 7. október 2008. Samkvæmt samþykktum félagsins er tilgangur þess að starfrækja viðskiptabanka og um starfsemi þess gilda þar af leiðandi lög nr. 161/1992 um fjármálafyrirtæki, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. þeirra laga. Í samþykktunum er m.a. kveðið á um að hluthafar njóti forgangsréttar til áskriftar í samræmi við 1. mgr. 34. gr. laga nr. 2/1995, engin sérréttindi fylgi hlutum í félaginu og um hlutabréf þess gildi venjulegar reglur um viðskiptabréf. Ennfremur að stjórn félagsins, sem nefnist bankaráð, skuli skipuð fimm mönnum sem kosnir skulu á aðalfundi. Bankaráð ráði framkvæmdastjóra og ákveði starfskjör hans.

Íslenska ríkið var upphaflega eigandi alls hlutafjár í félaginu, en í byrjun þessa árs eignaðist Landsbanki Íslands hf., sem er til slitameðferðar samkvæmt lögum nr. 161/2002, 19% hlut í því á grundvelli samkomulags við ríkið og NBI hf. Núverandi eignarhlutur ríkisins í NBI er því 81%. Samkvæmt hluthafasamkomulagi, sem hluthafarnir tveir og NBI hafa gert með sér, á Landsbanki Íslands rétt á að tilnefna einn mann í stjórn NBI. Aðrir stjórnarmenn, fjórir talsins, sitja af hálfu ríkisins í stjórninni, en skv. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2009 fer sérstök ríkisstofnun, Bankasýsla ríkisins, með eignarhlut ríkisins í félaginu. Ekkert er því til fyrirstöðu, að lögum, að ríkið framselji hlut sinn í félaginu til annarra, hvort sem er að öllu leyti eða að hluta. Sömu heimild hefur Landsbanki Íslands. Vissar skorður eru þó reistar við framsali hluta í félaginu í fyrrgreindu hluthafasamkomulagi hluthafanna.

### 3. Úrskurðir kjararáðs frá 23. febrúar sl.

Hinn 23. febrúar sl. kvað kjararáð upp úrskurð um almennar forsendur ákvarðana um laun og önnur starfskjör þeirra sem með lögum nr. 87/2009 bættust í þann hóp er undir ráðið heyrir. Í úrskurðinum kemur fram að framkvæmdastjórar 18 félaga, einkaréttareðlis, hafi bæst í þennan hóp með umræddum lögum. Af þessum félögum eru fjögur opinber hlutafélög, en hin ýmist hlutafélög, einkahlutafélög eða sameignarfélag. Aðeins eitt fjármálafyrirtæki er meðal þessara félaga, NBI hf.

Í þessum úrskurði farast kjararáði m.a. svo orð um lög nr. 47/2006, eins og þeim hafði verið breytt með lögum nr. 87/2009: „Lögin takmarka ekki heildarlaun þau sem kjararáði er gert að ákveða. Ráðið skal þó gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu séu ekki hærri en föst laun forsætisráðherra samkvæmt ákvörðun kjararáðs, en þau eru nú 935 þúsund krónur á mánuði. Í nefndaráliti efnahags- og skattanefndar um frumvarp sem varð að lögum nr. 87/2009 segir, að nefndin telji „að frumvarpið útiloki ekki með öllu að heildarstarfskjör annarra sem undir ráðið heyrir verði hærri en forsætis-

ráðherra.“ Þetta kemur einnig fram í munnlegu svari forsætisráðherra 25. nóvember við fyrirspurn um ríkislaun . . .“ Síðar segir í úrskurðinum: „Hópurinn sem við bætist samkvæmt lögum nr. 87/2009 er nokkuð sundurleitur. Sum störfín eru mun líkari störfum í fyrirtækjum á almennum markaði en embættisstörfum, önnur eru í eðli sínu embættisstörf. Sameiginlegt nánast öllum störfunum er að ákvarðanir um laun framkvæmdastjóra hafa verið teknar af stjórnnum stofnana, mið tekið af launakjörum háttsettra stjórnenda á almennum markaði og laun oftast ákveðin sem heildarlaun án tillits til vinnutíma . . . Ýmiss konar launaaukar og hvatagreiðslur fylgja þó mörgum ábyrgðarstöðum. Ætla má að slíkar greiðslur byggist oft á frammistöðu samkvæmt mælanlegum viðmiðum.“ Nokkru síðar segir þar enn fremur: „Þótt störfín [þ.e. störf framkvæmdastjóranna] séu mikilvæg og veruleg ábyrgð fylgi þeim, verður líka að gæta þess að mikilvægi og ábyrgð er vart meiri en hjá háttsettum embættismönnum sem hafa þó verið með lægri laun, bæði föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun í formi eininga. Þegar gætt er að ábyrgð sem störfum fylgir, hvort sem um starfskjör viðkomandi fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eða t.d. ákvæðum laga um hlutafélög nr. 2/1995, er mikilvægt að blanda ekki saman ábyrgð sem störfum fylgir annars vegar og afleiðingum vanrækslu eða ófullnægjandi frammistöðu hins vegar.“

Samdægurs kvað kjararáð upp úrskurð, þar sem laun og starfskjör núverandi banka- stjóra NBI hf. voru sérstaklega ákveðin. Byggði úrskurðurinn á þeim almennu forsendum, sem fram koma í fyrnefndum úrskurði ráðsins, m.a. á því álitum þess að í reynd hafi fyrirvaralaus ákvæði laga nr. 148/2008 og 87/2009 um breytingar á lögum nr. 47/2006 afnumið meginefni 8. gr. laganna. Þar er sem fyrr segir kveðið á um þau viðmið sem kjararáði ber að fara eftir við ákvörðun laun og starfskjara þeirra er undir ráðið heyra. Í samræmi við þetta var ekki litið til þess, við ákvörðun launa bankastjóra NBI, hver væru umsamin laun og starfskjör bankastjóra eða framkvæmdastjóra annarra fjármálafyrirtækja hér á landi, heldur var m.a. höfð hliðsjón af launum þriggja embættismanna ríkisins, þ.e. ríkisskattstjóra, hagstofustjóra og fjársýslustjóra.

## II.

### 1. Viðeigandi ákvæði stjórnarskrárinnar og skýringar á þeim

Stjórnarskráin er æðsta réttarheimild íslensks réttar. Það þýðir að almenn lög, sem Alþingi setur, mega ekki brjóta í bága við fyrirmæli stjórnarskrárinnar, nema gert sé ráð fyrir því í henni sjálfri. Í tímans rás hafa að auki myndast reglur til fyllingar stjórnarskránni og sjónarmið um það, hvernig skýra beri einstök ákvæði hennar, ekki síst ákvæði VII. kafla hennar um mannréttindi sem var öllum breytt með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995.

Þau ákvæði stjórnarskrárinnar, sem koma til skoðunar við úrlausn þeirra álitafna er að framan greinir, eru í fyrsta lagi 1. mgr. 65. gr. hennar sem er svohljóðandi: „Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.“ Þótt jafnræðisreglan, sem hér er mælt fyrir um, taki fyrst og fremst til einstaklinga á hún eftir atvikum einnig við um lögpersónur, eins og félög, sbr. H 2002, 3686 (167/2002) sem vikið verður nánar að hér á eftir. Í öðru lagi ber að líta til eignarréttarákvæðisins í 1. mgr. 72. gr. sem hljóðar svo: „Eignarrétturinn er

fríðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.“ Í þriðja lagi 75. gr., þar sem annars vegar er mælt fyrir um atvinnufrelsi og hins vegar um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi, tengd vinnu. Greinin er svohljóðandi: „Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. – Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.“

Þess ber að geta að athafnafrelsi er ekki meðal þeirra réttinda sem sérstaklega er veitt vernd í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Ástæða þess er að sú grundvallarregla er talin sjálfsgöð í nútímalýðræðisríki að menn hafi frelsi til athafna, án þess að mæla þurfi fyrir um þann rétt sérstaklega í stjórnarskrá eða almennum lögum. Segja má að frelsi manna til að gera samninga sín á milli sé þáttur í athafnafrelsinu þótt setja megi því frelsi skorður í lögum, svo framarlega sem ákvæði stjórnarskrárinnar, þ. á m. þau sem vitnað er til hér að framan, standi ekki í vegi fyrir því.

Í 1. mgr. 72. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar er það sett sem skilyrði fyrir því að eignarréttur og atvinnufrelsi manna verði skert að það sé gert með lögum og er þar átt við sett lög. Að auki er það gert að skilyrði að þetta verði því aðeins gert að „almenningþörf“ eða „almannahagsmunir“ krefjist þess. Það viðhorf var ríkjandi hér á landi fram eftir 20. öld að löggjafinn ætti fullnaðarúrskurðarvald um það hvort slíkir almannahagsmunir réttlættu takmarkanir, hvort heldur á atvinnufrelsi eða eignarrétti, og því mati yrði ekki haggð af dómstólunum. Í greinargerð með frumvarpi því, sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, þar sem orðalagi atvinnufrelsisákvæðisins var breytt frá því sem áður hafði verið, sagði að með þeirri breytingu væri „ætlunin að leggja öllu ríkari áherslu á að löggjafinn verði að meta sérstaklega hvort almannahagsmunir krefjist í raun að meginreglunni um atvinnufrelsi verði vikið til hliðar á afmörkuðu sviði með lagasetningu.“ (Leturbreyting mín.)

Með þessu má segja að dómstólunum hafi verið fengið ótvírætt vald til þess að endurskoða hvort lögmat og málefnaleg sjónarmið hafi legið til grundvallar setningu laga, þar sem atvinnufrelsið hefur verið skert á afmörkuðu sviði. Í því sambandi kemur m.a. til skoðunar hvort jafnræðis hafi verið gætt, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, og hvort svonefnd meðalhófsregla hafi verið virt. Kveðið er á um þessa síðastnefndu reglu í 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1994, þar sem segir: „Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmatu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.“ Þótt samsvarandi reglu sé ekki að finna í stjórnarskránni hafa íslenskir dómstólar haft hliðsjón af þeim sjónarmiðum, sem að baki henni búa, þegar þeir hafa á síðari árum leyst úr álitaefnum á borð við það hvort málefnaleg sjónarmið hafi legið til grundvallar af hálfu löggjafans þegar hann hefur skert atvinnufrelsi manna á afmörkuðu sviði.

Í H 1998, 4076 (145/1998), þar sem stefnandi krafðist ógildingar á þeirri ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins að synja honum um leyfi til veiða í atvinnuskyni, komst Hæstiréttur m.a. svo að orði í dómi sínum: „Af forsögu núgildandi fiskveiðistjórnunarlaga er ljóst, að löggjafinn hefur talið, að almannaheill ræki til takmörkunar veiðanna. Ekki eru efni til þess, að því mati verði haggð af dómstólum. Þær skorður, sem atvinnufrelsi á sviði fiskveiða við stendur Íslands eru þannig reistar með lögum, verða á hinn bóginn að samrýmast grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Dómastólar

eiga úrskurðarvald um það, hvort löggjafinn hafi að því leyti gætt réttra sjónarmiða.“ Síðar segir í dóminum: „Eins og áður getur, taldi löggjafinn brýnt að grípa til sérstakra úrræða árið 1983 vegna þverrandi fiskistofna við Ísland. Var skipting hámarksafla þá felld í þann farveg, sem hún hefur síðan verið í, að úthlutun veiðiheimilda yrði bundin við skip. Er óhjákvæmilegt að líta svo á, að þessi tilhögun feli í sér mismunun milli þeirra, sem leiða rétt sinn til veiðiheimilda til eignarhalds á skipum á tilteknum tíma, og hinna, sem hafa ekki átt og eiga þess ekki kost að komast í slíka aðstöðu. Þótt tímabundnar aðgerðir af þessu tagi til að verjast hruni fiskistofna kunni að hafa verið réttlætanlegar, en um það er ekki dæmt í málinu, verður ekki séð, að rökbundin nauðsyn hnígi til þess að lögbinda um ókomna tíð þá mismunun, sem leiðir af reglu 5. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun veiðiheimilda. Stefndi [Íslenska ríkið] **hefur ekki sýnt fram á, að áðrar leiðir séu ekki færar til að ná því lögmæta markmiði að vernda fiskistofna við Ísland.**“ (Leturbreyting mín.) Varð það niðurstaða Hæstaréttar að umrædd lagagrein hafi að þessu leyti verið „í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði, sem gæta þarf við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar.“ Var synjun sjávarútvegsráðuneytisins því felld úr gildi.

Í H 2000, 1534 (12/2000), þar sem m.a. hafði verið ákært fyrir brot á 7. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, er takmarkar veiðar ákveðinna fisktegunda og kveður á um úthlutun aflaheimilda (kvóta), fórust Hæstarétti m.a. svo orð í dómi sínum: „Þegar lög nr. 38/1990 eru virt í heild verður að leggja til grundvallar að við setningu þeirra hafi löggjafinn metið það svo, að skipan fiskveiðistjórnar eftir þeim væri fallin til að þjóna áðurnefndum markmiðum 1. gr. þeirra. Þetta mat er á valdi löggjafans, þótt dómstólar leysi úr því hvort lögin, sem reist eru á því mati, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Þegar litið er til þeirra hagsmuna af atvinnu og fjárfestingum, sem bundnir hafa verið sjávarútvegi, og til reynslu og þekkingar því samfara, verður að telja að það hafi verið samrýmanlegt jafnræðisrökum að deila takmörkuðum heildarafla milli skipa, sem þá stunduðu viðkomandi veiðar, þótt löggjafinn hafi átt úr fleiri kostum að velja. Verður ekki fallist á að þau sjónarmið, sem réðu ákvörðun aflahlutdeildar við gildistöku laga nr. 38/1990, hafi verið ómálefnaleg og þannig leitt til mismununar í andstöðu við grunnreglu stjórnarskrárinnar um jafnræði . . .“ Síðar segir í dóminum: „Til þess verður og að líta að samkvæmt 3. málslíð 1. gr. laganna myndar úthlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim, eins og áður segir. Aflaheimildir eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Í skjóli valdheimilda sinna getur Alþingi því kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara féggjald en nú er gert vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru. – Að öllu þessu virtu er mat löggjafans reist á málefnalegum forsendum. Eru ekki efni til þess, að því mati verði haggð af dómstólum. Verður þannig að leggja til grundvallar að úthlutun aflaheimilda eftir 7. gr. laga nr. 38/1990 fullnægi jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þeim sjónarmiðum um jafnræði, sem gæta þarf við takmörkun atvinnufrelsis samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar. Ákvæðið er því stjórnskipulega gilt.“ Í samræmi við þessa niðurstöðu voru ákærðu sakfelldir og dæmdir til að greiða sektir í ríkissjóð.

Þessir tveir dómur staðfesta að mat löggjafans á því hvað teljist vera aðgerðir í þágu almannaheilla sætir ekki endurskoðun dómstóla sem slíkt. Á hinn bóginn leysa

dómstólar úr því hvort lög, sem stefna að því marki, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar og hvort þau séu reist á málefnalegum forsendum. Þá ályktun má draga af þessum tveimur dómum að meðalhófsreglan sé orðin sýnilegur áhrifaþáttur við skýringu á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og því hvort takmörkun á atvinnufrelsi skv. 1. mgr. 75. gr. hennar sé stjórnskipulega gild.

Eitt skýrasta dæmið um áhrif meðalhófsreglunnar við mat dómstóla á því hvort almenn lög, sem Alþingi hefur sett, samrýmist stjórnarskrá er að finna í H 2002, 3686 (167/2002). Þar var deilt um stjórnskipulegt gildi laga nr. 34/2001 sem sett höfðu verið til þess að stöðva verkföll sjómanna innan aðildarféлага Alþýðusambands Íslands er höfðu staðið í 44 daga þegar lög, tóku gildi. Í 1. gr. laganna var lagt bann við verkföllum og verkbönum nánar tilgreindra féлага og í 2. gr. þeirra mælt fyrir um stofnun gerðardóms ef aðilar hefðu ekki náð samkomulagi um kjaramál fiskimanna fyrir tiltekinn tíma. Skyldi gerðardómurinn, sem Hæstarétti var falið að skipa, taka ákvörðun um atriði sem nánar voru tilgreind í lögum. Vegna þessa höfðaði ASÍ mál á hendur íslenska ríkinu og Samtökum atvinnulífsins, þar sem þess var krafist að viðurkennt yrði með dómi að þrátt fyrir fyrirhugaðri laganna væri stéttarfélögum innan ASÍ heimilt að efna til verkfalls og að ákvörðun hins fyrirhugaða gerðardóms myndi ekki ráða kjörum fiskimanna í þessum félögum.

ASÍ höfðaði málið á þeim grundvelli að umrædd lög hefðu falið sér ólögmat afskipti af starfsemi stéttarféлага sem njóta sérstakrar verndar 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar um félagafrelsi. Af hálfu ASÍ var talið að lög brytu gegn meðalhófsreglu í stjórnskipunarrétti, þar sem gengið hefði verið miklu lengra en nauðsyn hefði borið til í því skyni að tryggja markmið stjórnvalda. Þá var einnig vísað til 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem mælt er fyrir um að í lögum skuli kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi, tengd vinnu. Í málalíbúnaði ríkisins var því á hinn bóginn haldið fram að afmarkaða og skilgreinda meðalhófsreglu sé ekki að finna í stjórnarskránni. Ekki sé hægt að byggja á reglu sem hvorki sé að finna berum orðum í stjórnarskránni né hafi að öðru leyti verið skilgreind á þeim vettvangi.

Í héraðsdómi, sem Hæstiréttur staðfesti að öllu leyti með vísun til forsendna hans, er komist svo að orði um 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar: „Í þessu sambandi er rétt að geta þess að við endurskoðun stjórnarskrárinnar með lögum nr. 97/1995 kom inn nýtt ákvæði í 2. mgr. 75. gr. Ákvæðinu var breytt í meðförum þingsins og í endanlegri mynd er það þannig orðað að í lögum skuli kveðið á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Í lögskýringargögnum kemur fram að með þessari síðari málsgrein sé verið að festa í sessi í stjórnarskrá það samningsfrelsi sem hér hafi lengi ríkt meðal þorra launafólks, um kaup, kjör, orlof og önnur mikilvæg réttindi sem tengjast vinnu. Einnig kemur þar fram að verið sé að setja almenna reglu um að skipa ætti með lögum rétti manna varðandi vinnu og orlof.“ Meðal annars með hliðsjón af 2. mgr. 75. gr. leit dómurinn svo á að samningsfrelsi verkalýðsféлага mætti aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og fram koma í 2. mgr. 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Þar er vísað til þess að réttindi, sem 1. mgr. þeirrar greinar veiti vernd, megi ekki vera háð öðrum takmörkunum en þeim sem nauðsyn beri til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi.“

Eftir að hafa gert grein fyrir lögskýringargögnum varðandi markmið þeirra takmarkana, sem lög nr. 34/2001 höfðu að geyma, segir orðrétt í dóminum: „Rök fyrir setningu laganna voru fyrst og fremst efnahagslegs eðlis. Með vísan til þess að verkfallsvopninu er meðal annars ætlað að hafa slík áhrif til þess að það bítu verður að fara varlega í að stöðva verkföll með lögum með því að tengja efnahagsleg rök við almannahagsmuni. Að mati dómsins er þó ekki hægt að útiloka að efnahagsleg áhrif verkfalla og verkbanna geti verið svo alvarleg að ríkir almannahagsmunir geti réttlætt tímabundið bann við þeim. – Fyrir liggur að þegar lög nr. 34/2001 voru sett höfðu verkföll og verkbönn lamað fiskveiðar í 6 vikur. Haldnir höfðu verið yfir 70 sáttafundir hjá ríkissáttasemjara með deiluaðilum og óumdeilt er að engin lausn virtist í sjónmáli í deilunni. Enda þótt verkfalli flestra aðildarfélaganna stefnanda hafi verið aflýst 15. maí voru samningaviðræður deiluaðila enn í hörðum hnút og nokkur sjómannafélög enn í verkfalli. Þá hafði verkbanni útvegsmanna ekki verið aflýst. – Í framangreindum lögskýringargögnum er að finna haldgóð efnahagsleg rök fyrir því mati löggjafans á aðstæðum í þjóðfélaginu að ríkir almannahagsmunir hafi verið að því að banna tímabundið þau verkföll og verkbönn sem orsökðu vinnustöðvun á þeim tíma sem lögin tóku gildi. Með vísan til framangreinds þykir ekki rétt að hnekkja því mati. – Við mat á því hvort lög sem banna verkföll eða verkbönn standist félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar þykir skipta máli hversu viðtæka og langvarandi skerðingu á réttindum aðila vinnumarkaðarins til að gera kjarasamninga lögin hafa í för með sér. Þá þykir einnig verða að hafa í huga þegar metið er hvort lögin brjóti gegn 74. gr. stjórnarskrárinnar **hvort skerðingin hafi verið meiri en þörf var á til að ná fram þeim yfirlýstu markmiðum laganna að tryggja almannaheill.** – Í lögum nr. 34/2001 var aðilum vinnudeilunnar gefinn kostur á að ná samningum frá 15. maí til maíloka áður en gerðardómur yrði tilnefndur. Þá er í 1. gr. laganna ákvæði um að aðilum sé áfram heimilt að semja um breytingar á þeirri skipan kjaramála sem lögin hafi í för með sér. Samningsfrelsi aðila var skert að því leyti að óheimilt var að knýja fram aðra skipan kjaramála með verkfalli eða verkbanni. Líta verður svo á að með því að löggjafinn hafði svipt deiluaðila þeim þvingunarúrræðum sem þeir höfðu til að knýja á um samningsniðurstöðu hafi það verið í þeirra þágu að lögfesta úrræði til að skera tímabundið úr kjaradeilu þeirra. – Í lögnum var svokölluðum gerðardómi falið endanlegt ákvörðunarvald um ýmis mikilvæg kjaraatriði fiskimanna sem deilur höfðu staðið um. Fallast má á með stefnanda [ASÍ] að ekki hafi verið um eiginlegan gerðardóm að ræða í lagalegum skilningi heldur stjórnarsýslunefnd sem falið hafi verið úrskurðarvald um þennan afmarkaða ágreining . . . Lagafyrirmæli um að Hæstiréttur tilnefndi gerðarmennina sem í raun voru ákvæði um fyrirkomulag við skipan dómsins voru til þess fallin að tryggja að ákvarðanir gerðardómsins yrðu teknar á sanngjarnan og óvilhallan hátt. – Í lögnum var kveðið á um málsmeðferð fyrir gerðardóminum í stjórum dráttum, skyldu gerðardómsins til rannsóknar og um rétt málsaðila til að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum við gerðardóminn áður en hann kæmist að niðurstöðu . . . Þótt umrædd stjórnarsýslunefnd verði ekki að öllu leyti jafnað við gerðardóm sem aðilar eiga kost á að tilnefna dómara til setu í var lögfesting gerðardómsins án efa ætlað að tryggja að aðilar vinnudeilunnar kæmu sínum sjónarmiðum á framfæri og hefðu með þeim hætti áhrif á niðurstöðu gerðardómsins.“ (Leturbreytingar mínar.) Síðar segir í dóminum: „Með vísan til framangreinds telur dómurinn að ekki séu fram komin nægjanlega veigamikil rök til að líta svo á að löggjafinn hafi með umræddri lagasetningu gengið lengra í þá átt að skerða frelsi deiluaðila til að ná kjarasamningum en nauðsynlegt var til að ná fram þeim yfirlýstu markmiðum sínum að tryggja almannaheill.“



Þessi dómur er athyglisverður fyrir ýmsar sakir, þ. á m. er rétt að líta til hans þegar leyst er úr þeim álitaefnum sem að framan greinir. Sérstaka þýðingu hefur rökstuðningurinn um áhrif meðalhófsreglunnar í stjórnskipunarrétti, en þar er í raun hafnað þeirri málsástæðu ríkisins að ekki verði byggt á þeirri reglu vegna þess að hana sé ekki að finna í stjórnarskránni. Í dóminum er ítarlega kannað, með vísun til lögskýringargagna á borð við athugasemdir, er fylgdu frumvarpi til hinna umdeildu laga, og framsöguræðu ráðherra á Alþingi hvert hafi verið markmið laganna og hvort það úrræði, sem varð fyrir valinu, hafi hæft því markmiði og loks hvort hof hafi verið í beitingu þess. Talið var að svo hafi verið, m.a. vegna þess að takmarkanir þær, sem lögin höfðu að geyma, voru tímabundnar og að óvilhallri úrskurðarnefnd, sem hafa skyldi hliðsjón af sjónarmiðum beggja aðila að kjaradeilunni, var falið að ákvarða kjör launþeganna.

Að lokum er rétt að taka til skoðunar þá breytingu, sem gerð var á 13. gr. frumvarpsins til stjórnarskipunarlaga í meðförum Alþingis og vikið er að í dóminum, en þar var upphaflega gert ráð fyrir að 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar yrði svohljóðandi: „Rétti manna varðandi vinnu og orlof skal skipað með lögum.“ Í áliti stjórnarskrárnefndar, sem fékk frumvarpið til meðferðar að lokinni fyrstu umræðu um það, var komist svo að orði um þetta ákvæði: „Spurningar hafa vaknað um það hvort síðari málsgrein 13. gr. um rétt manna varðandi vinnu og orlof sé nægilega skýr. Nefndin leggur því til að orðalagi þessarar málsgreinar verði breytt á þann veg að í lögum verði kveðið á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Rétti manna varðandi vinnu verði að öðru leyti skipað með lögum. Með þessu orðalagi er ætlunin að festa í stjórnarskrá það sanningsfrelsi sem hér hefur ríkt lengi meðal alls þorra launafólks, um kaup, kjör, orlof og önnur mikilvæg réttindi sem tengjast vinnu. Jafnframt er ljóst að ákvæði þetta rúmar einnig þá skipan sem tíðkast hefur t.d. varðandi kjaradóm.“ (Leturbreyting mín.) Í samræmi við þetta lagði nefndin til að ákvæðinu yrði breytt í núgildandi horf, þannig að 2. mgr. 75. gr. hljóðar nú svo: „Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.“

Enginn vafi leikur á því, með vísun til orðalags þessa stjórnarskrárákvæðis og hinna tilvitnuðu ummæla í áliti stjórnarskrárnefndar, að það tekur jafnt til samninga einstakra launþega um starfskjör sín við vinnuveitendur sína sem heildarsamninga stéttarfélaganna við samtök vinnuveitenda um starfskjör félagsmanna sinna. Ennfremur er ljóst að sú skipan, sem vísað er til í nefndarálitinu, að stjórnarsýslunefnd á borð við kjaradóm, er samkvæmt þágildandi lögum nr. 120/1992 ákvað laun og starfskjör afmarkaðs og fámenns hóps ríkisstarfsmanna, felur í sér skerðingu á því sanningsfrelsi launþega og vinnuveitenda sem mælt er fyrir um í ákvæðinu. Slík frávik frá meginreglunni verða samkvæmt framansögðu að styðjast við málefnaleg rök og samrýmast hinni viðurkenndu meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar.

## 2. Stjórnskipulegt gildi þess að fela kjararáði að ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga, annarra en opinberra hlutafélaga

Hér á eftir verður leitast við að svara þeirri spurningu hvort það ákvæði laga nr. 47/2006 um kjararáð, sem tekið var upp í lögin með lögum nr. 87/2009, að ráðið skuli ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga, sem eru að meirihluta í eigu ríkisins, sé stjórnskipulega gilt. Við úrlausn á því álitaefni verður tekið mið af

hlutafélagi, eins og NBI hf., þar sem meirihluti hlutafjár er í eigu ríkisins, en minnihlutinn í eigu einkaaðila á borð við Landsbanka Íslands hf. Hins vegar verður horft framhjá opinberum hlutafélögum, þar sem allt hlutaféð er með beinum eða óbeinum hætti í eigu hins opinbera, þ.e. ríkis og/eða sveitarfélaga, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 2/1995. Ekki verður heldur fjallað um þau dótturfélög hlutafélaga, sem falla undir 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006, en það, sem segir hér á eftir um hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins, á einnig við um dótturfélög þeirra.

Það skal hreinskilningslega játað að höfundur þessarar álitsgerðar þekkir ekki dæmi þess að í nútímalýðræðisríki hafi verið sett lagaregla í líkingu við þá, sem nú er að finna í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006, sbr. 1. gr. laga nr. 87/2009, þar sem stjórn-sýslunefnd, þ.e. kjararáði, er falið það hlutverk að ákveða um óákveðinn tíma laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga, einkaréttareðlis, í stað stjórna félaganna. Það sem gerir þessa lagareglu enn sérstæðari, ef marka má úrskurði kjararáðs frá 23. febrúar sl. sem áður er vitnað til, er að hendur ráðsins virðast vera bundnar af ákvæðinu í 2. málsl. 1. mgr. 8. gr. laganna, sbr. 2. gr. laga nr. 87/2009, þannig að því sé óheimilt að taka mið af hagsmunum einstakra félaga, svo sem NBI hf., við ákvörðun launa og starfskjara framkvæmdastjóra þeirra. Þar af leiðandi er ekki við nein bein fordæmi að styðjast, a.m.k. ekki úr íslenskri laga- eða dómaframkvæmd.

Eins og áður hefur komið fram, eiga hluthafar hlutafélags að geta treyst því að stjórn félagsins hafi hagsmuni félagsins að leiðarljósi í störfum sínum, þ. á m. við ráðningu framkvæmdastjóra og ákvörðun launa hans og starfskjara. Við þær aðstæður, sem nú ríkja, eru þessir hagsmunir hluthafa, sem eiga minnihluta hlutafjár í hlutafélagi þar sem ríkið á meirihluta, fyrir borð bornir. Vegna þess að ráðning framkvæmdastjóra ræðst ekki síst af þeim launum og starfskjörum, sem í boði eru, er það mikilvægur þáttur í starfsemi hlutafélags að stjórn þess geti tekið ákvörðum um þau atriði, eins og kveðið er á um í 2. mgr. 79. gr. hlutafélagalaga, þegar hún ræður daglegan stjórnanda félagsins skv. 1. mgr. 65. gr. laganna. Af þeim sökum er nærlægt að líta svo á að það að fá stjórn-sýslunefnd, sem hefur engin tengsl við félagið, vald til að ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra í stað félagsstjórnar, án þess að hún taki mið af hagsmunum þess við þá ákvörðun, feli í sér takmörkun á þeim réttindum sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Enn frekari ástæða er til að líta á það sem takmörkun á þeim réttindum þegar um er að ræða félög, sem stunda atvinnustarfsemi í samkeppni við önnur fyrirtæki á almennum markaði, eins og NBI hf. Þá er hér einnig um að ræða skerðingu á því samningsfrelsi sem gert er ráð fyrir að launþegar og vinnuveitendur njóti skv. 2. mgr. greinarinnar. Með skírskotun til þess, sem rakið er í kaflanum hér að framan, þarf því þessi skipan, sem mælt er fyrir um í lögum, að styðjast við málefnaleg rök og samrýmast hinni viðurkenndu meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar.

Ennfremur þarf sá mismunandi háttur, sem viðhafður er við ákvörðun launa og starfskjara framkvæmdastjóra hlutafélaga samkvæmt framansögðu, að samrýmast jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Hér er m.ö.o. verið að mismuna einstökum hlutafélögum og hluthöfum á þann hátt að stjórn-sýslunefnd er falið að ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra í þeim félögum einum, þar sem ríkið á meirihluta hlutafjár á hverjum tíma, meðan laun og starfskjör framkvæmdastjóra annarra félaga, þar sem ríkið á minnihluta hlutafjár, eru ákveðin af stjórnnum þeirra í samræmi við hina almennu reglu 2. mgr. 79. gr. hlutafélagalaga. Samkvæmt 3. málsl. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006 gildir almenna reglan reyndar einnig um þau félög, sem

hafa verið yfirtekin af viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánafyrirtækjum í meirihlutaeigu ríkisins, þ. á m. af NBI hf. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að stjórn hlutafélags getur verið svipt þeim rétti, sem hún hefur skv. 2. mgr. 79. gr. hlutafélagalaga, við það eitt að ríkið eignist meirihluta hlutafjár í félaginu, t.d. 51%, meðan rétturinn verður virkur ef aðrir en ríkið eignast meirihlutann. Þetta síðarnefnda hefur átt sér stað í tveimur félögum sem stofnuð voru haustið 2008 á sama tíma og Núi Landsbankinn hf. (síðar NBI hf.) Átti ríkið allt hlutafé í þessum tveimur félögum þegar lög nr. 87/2009 voru samþykkt og féllu þar með undir ákvörðunarvald kjararáðs. Hér er átt við Arion banka hf. (áður Nýja Kaupþing banka hf.) og Íslandsbanka hf. sem bæði eru fjármálafyrirtæki í beinni samkeppni við NBI. Þar sem ríkið á nú minnihluta hlutafjár í þessum tveimur félögum eru það stjórnir þeirra, sem ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra þeirra, meðan því er öfugt farið um NBI, þar sem ríkið á meirihluta hlutafjár, eins og áður er lýst.

Við skoðun á lögskýringargögnum, sem ítarlega er gerð grein fyrir í kafla II.1 að framan, sést að meginmarkmiðið með setningu laga nr. 87/2009 hafi verið „að laga rekstur ríkisins að gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar“, eins og orðrétt segir í athugasemdum með frumvarpi til laganna. Í umsögn fjármálaráðuneytisins, sem fylgdi frumvarpinu, var hins vegar talið að beinn sparnaður af setningu laganna yrði óverulegur, en ekki var lagt mat á það hvort og þá hve mikil óbein áhrif þau myndu hafa til lækkunar ríkisútgjalda. Aðrar röksemdir, er færðar voru fyrir því að rýmka ákvörðunarvald kjararáðs á þann hátt sem gert var, voru þær að með því móti væri stefnt að því að jafna launakjör í landinu og skapa samfélagslega sátt um þær erfiðu aðgerðir í efnahagsmálum sem fram undan væru.

Eins og áður segir, vekur það athygli að ekki var leitast við að rökstyðja sérstaklega þá eðlisbreytingu, sem fyrirhuguð var á hlutverki kjararáðs, með því að fela ráðinu að ákveða laun og starfskjör annarra en ríkisstarfsmanna, þ. á m. framkvæmdastjóra í hlutafélögum, þar sem aðrir en hið opinbera eiga allt að helmingshlut. Ekki verður heldur í fljótu bragði séð hvers vegna miðað er við að ákvörðunarvald kjararáðs taki einvörðungu til félaga í meirihlutaeigu ríkisins. Mætti helst ætla af orðalagi 12. gr. frumvarps þess, sem síðar varð nokkuð breytt að lögum nr. 87/2009, að tekið hafi verið mið af 2. mgr. 6. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun, þar sem segir að stofnunin skuli endurskoða reikninga stofnana og félaga sem ríkissjóður á að hálfu eða meira. Eðli máls samkvæmt er hins vegar ekki unnt að leggja það að jöfnu að fela stofnun á vegum ríkisins að endurskoða reikninga hlutafélags, sem er að meirihluta í eigu ríkisins, við beina ihlutun í stjórnun slíks félags með því að svipta stjórn þess því valdi að ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra þess.

Ekki er heldur ljóst hvort þeir, sem stóðu fyrir lagasetningunni, hafi gert sér fyllilega grein fyrir því hvers konar eðlisbreyting var ráðgerð á hlutverki kjararáðs með frumvarpi til laga nr. 87/2009. Þannig komst fjármálaráðherra t.d. svo að orði í umræðum um frumvarpið á Alþingi að hann héldi það „hafið yfir allan vafa að löggjafinn getur ákveðið þessa breytingu á fyrirkomulagi launaákvæðana starfsmanna sinna.“ Með þessum orðum virðist ráðherrann hafa gengið út frá því að þeir, sem lagt var til að færðust undir úrskurðarvald kjararáðs, væru allir ríkisstarfsmenn. Svo er hins vegar ekki, þar sem tekið er fram í 1. tölul. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að lögin taki ekki til „starfsmanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, jafnvel þótt þau séu að öllu leyti í eigu

ríkisins“. Því fráleitara er að líta svo á að framkvæmdastjórar og aðrir starfsmenn hlutafélaga, sem ekki eru að öllu leyti í ríkiseigu, verði taldir ríkisstarfsmenn í skilningi íslenskra laga.

Það skiptir einnig máli að ekki var sérstaklega rökstutt, hvorki í frumvarpinu né í umfjöllun um það á Alþingi, að ekki kæmu til greina aðrar leiðir en sú, sem fyrir valinu varð, til þess að ná því meginmarkmiði, sem að var stefnt með setningu laganna, þ.e. að draga úr ríkisútgjöldum. Leiðir sem hefðu hvorki skert þau réttindi, sem njóta verndar 75. gr. stjórnarskrárinnar, né haft í för með sér þá mismunun sem að framan greinir. Sú leið, sem hlýtur að teljast nærlægust, væri að fulltrúar ríkisins í stjórnnum þeirra hlutafélaga, þar sem ríkið ræður yfir meirihluta hlutafjár og þar með hverjir mynda meirihluta félagsstjórnar, sæju til þess að launum og starfskjörum framkvæmdastjóra yrði stillt í hóf, án þess þó að með því væri gengið þvert gegn hagsmunum hlutaðeigandi félags. Úr því að löggjafinn taldi sér það stjórnskipulega fært að láta stjórnarsýslunefnd ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga, einkaréttareðlis, án tillits til hagsmuna félaganna og annarra hluthafa en ríkisins, má velta því fyrir sér hvort ekki hefði verið rétt að láta þessa nýju skipan taka til allra þeirra félaga, þar sem ríkið á hluti á annað borð. Þótt vissulega sé stígmunur á þeirri leið og þeirri, sem fyrir valinu varð, verður ekki í fljótu bragði séð að á þeim sé neinn eðlismunur vegna þess að stjórnir félaganna væru í báðum tilvikum sviptar valdi til að ákveða laun og starfskjör daglegra stjórnenda þeirra.

Þá er alls óvíst hvort sá kostur, sem fyrir valinu varð, muni hafa þau áhrif sem að var stefnt með setningu laganna. Áætlað var að beinn sparnaður í ríkisrekstri vegna hins breytta fyrirkomulags yrði óverulegur og óbeinn sparnaður af þeim sökum er umdeilanlegur. Ef tekið er sem dæmi félag eins og NBI hf., þar sem miklir fjárhagslegir hagsmunir eru í húfi fyrir hluthafa, jafnt ríkið sem Landsbanka Íslands hf., má þannig halda því fram að það skipti fjárhag ríkisins meira máli að sem hæfastir stjórnendur fái til starfa í bankanum heldur en að laun og starfskjör séu þar umtalsvert lakari en hjá öðrum fjármálafyrirtækjum. Þá hefur ríkið önnur tæki til að jafna kjör en að fara þá leið, sem að framan greinir, t.d. með því að leggja aukna skatta á þá efnameiri og greiða bætur til þeirra efnaminni.

Það má ráða af nýlegum dómum Hæstaréttar, þ. á m. þeim sem reifaðir eru í kaflanum hér að framan, að það er á valdi löggjafans að meta það, við setningu laga, hvort takmarkanir á réttindum, sem njóta verndar 75. gr. stjórnarskrárinnar, séu nauðsynlegar í þágu almannahagsmuna. Hins vegar verða lögin að samrýmast grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, svo að vitnað sé til ummæla Hæstaréttar í H 2000, 1534 (12/2000). Í þeim dómi leit rétturinn svo á að löggjafinn hafi verulegt svigrúm til að velja á milli ólíkra kosta þegar skerðing á atvinnufrelsi er óhjákvæmileg til að ná því markmiði sem að er stefnt með lagasetningu. Að sama skapi verður að telja að svigrúm löggjafans til að takmarka þau réttindi, sem mælt er fyrir um í 75. gr., sé þrengra þegar mögulegt er að ná þeim tilgangi, sem að er stefnt, á annan hátt en þann að hrófla við þeim réttindum.

Ef horft er til H 2002, 3686 (167/2002) virðist það hafa haft afgerandi áhrif á niðurstöðu dómstóla í því máli að í frumvarpi til laga þeirra, sem um var deilt, og í framsöguræðu ráðherra fyrir frumvarpinu á Alþingi voru færð „haldgóð efnahagsleg rök fyrir því mati löggjafans á aðstæðum í þjóðfélaginu að ríkir almannahagsmunir“ lægju til þess að gripið var til þeirra úrræða að banna verkföll og verkbönn og skerða

jafnframt rétt stéttarféлага og samtaka vinnuveitenda til þess að semja um starfskjör launþega. Þegar löggin voru sett höfðu verkföll og verkbönn lamað fiskveiðar í langan tíma og engin lausn virtist í sjónmáli í kjaradeilu aðila, eins og tekið er fram í dómnum. Einnig skipti augljóslega máli að um var að ræða tímabundna takmörkun á hinum stjórnarskrárvörðu réttindum.

Ef atvik í síðastgreindu máli eru borin saman við það mál, sem hér er til umfjöllunar, verður ekki sagt að haldgóð rök hafi verið færð fyrir því af hálfu þeirra, sem stóðu fyrir setningu laga nr. 87/2009, að ríkir almannahagsmunir hafi legið til þess að takmarka þyrfti réttindi þau, sem verndar njóta skv. 75. gr. stjórnarskrárinnar, með þeim hætti sem gert var. Þvert á móti var ekki brugðist við þeirri gagnrýni, sem laut að stjórnskipulegu gildi fyrirhugaðra laga og fram kom í umræðum á Alþingi og við umfjöllun efnahags- og skattanefndar um frumvarp til laganna, eins og glöggst má sjá á lögskýringargögnum þeim sem gerð er grein fyrir í kafla I.1 að framan. Í álit nefndarinnar sagði að hún virti hin gagnrýnu sjónarmið, en taldi í ljósi þáverandi efnahagsaðstæðna að í frumvarpinu væri fólgin eðlileg „skammtímaráðstöfun“. Löggin bera það hins vegar ekki með sér, enda var þeirri spurningu ekki svarað í eftirfarandi umræðum á Alþingi hvar þess sæi stað í lagafrumvarpinu eða öðrum lögskýringargögnum að um tímabundna ráðstöfun væri að ræða. Þessi tvö atriði horfa því allt öðru vísi við í máli því, sem hér er fjallað um, en í því máli sem dæmt var árið 2002.

Orðalag ákvæðis þess, sem nú er að finna í 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, var sem fyrr segir skýrt á þann veg af stjórnarskrárnefnd að með því væri „ætluin að festa í stjórnarskrá það samningsfrelsi sem hér hefur ríkt lengi meðal alls þorra launafólks, um kaup, kjör, orlof og önnur mikilvæg réttindi sem tengjast vinnu.“ Jafnframt var tekið fram að ákvæðið rúmaði „einnig þá skipan sem tíðkast hefur t.d. varðandi kjaradóm.“ Hér er augljóslega verið að vísa til kjaradóms og kjaranefndar sem á þessum tíma höfðu það hlutverk með höndum samkvæmt lögum nr. 120/1992 að ákveða laun og starfskjör afmarkaðs og tiltölulega fámenns hóps ríkisstarfsmanna. Þegar ríkið er í hlutverki vinnuveitanda er eðlilegt að löggjafinn, sem er hluti ríkisvaldsins, geti skipað málum með öðrum hætti en þegar vinnuveitendur eru einkaaðilar á borð við hlutafélag, önnur en opinber hlutafélag. Dómurinn í ASÍ-málinu frá 2002 verður ekki skilinn öðru vísi en svo að í síðastgreindum tilvikum verði ekki vikið frá því samningsfrelsi um laun og starfskjör, sem fest hefur verið í sessi með 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, nema í algjörum undantekningartilvikum, svo sem þegar ekki hafa náðst samningar um kaup og kjör, og þá einungis tímabundið. Ennfremur er það ljóst af dómnum að við þær aðstæður ber þeim úrskurðaraðila, sem ætlað er ákveða laun og starfskjör launþega, að líta til sjónarmiða beggja aðila, launþega og vinnuveitenda, við þá ákvörðun. Í því tilviki, sem hér er til umfjöllunar, hefur kjararáði hins vegar verið falið að ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga, sem eru að hluta í einkaeigu, án þess að sérstakt tillit sé tekið til hagsmuna félaganna og hluthafa þeirra, annarra en ríkisins, þegar slík ákvörðun er tekin. Í úrskurði kjararáðs frá 23. febrúar sl. um almennar forsendur ákvarðana um laun og önnur starfskjör er líka tekið fram að sum störfín, sem þar er fjallað um, séu „mun líkari störfum í fyrirtækjum á almennum markaði en embættisstörfum“. Á það ekki síst við um framkvæmdastjóra NBI hf. Af úrskurðinum verður ráðið að kjararáð, sem til skamms tíma hefur einungis ákveðið laun og starfskjör ríkisstarfsmanna, þar sem ríkið er í hlutverki vinnuveitandans, sé ekki vel til þess fallið að úrskurða um laun og starfskjör starfsmanna einkafyrirtækja sem starfandi eru á almennum markaði.

Sem fyrr segir sem fyrr hefur stjórnarsýslunefnd á vegum ríkisins, þ.e. kjararáði, verið fengið það hlutverk að ákveða laun og starfskjör fámenns hóps starfsmanna hjá hlutafélögum (og reyndar öðrum félögum), sem eru, beint eða óbeint, í meirihlutaeigu ríkisins og að minnihluta í eigu einkaaðila. Eins og áður hefur verið bent á, er hér um að ræða mismunun í garð þessara hlutafélaga og þeirra einkaaðila, sem eru hluthafar í þeim, vegna þess að þeir þurfa með þessu að sæta beinni íhlutun af hálfu ríkisvaldsins við stjórnun félaganna, án þess að tillit sé tekið til hagsmuna félaganna þegar teknar eru svo mikilvægar ákvarðanir í þeirra þágu. Eins og áður greinir, hafa ekki verið færð nein viðhlítandi málefnaleg rök fyrir þessari mismunun.

Með skírskotun til alls þess, sem að framan er rakið, verður ekki séð að það samrýmist 65. og 75. gr. stjórnarskrárinnar að fá stjórnarsýslunefnd, eins og kjararáði, vald til að ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra í hlutafélögum, sem ekki eru að öllu leyti í eigu hins opinbera, með þeim hætti sem gert var með lögum nr. 87/2009. Sérstaklega á þetta við í tilviki NBI hf. sem er viðskiptabanki. Er starfsemi þess í engu frábrugðin starfsemi annarra viðskiptabanka sem það keppir við á almennum markaði. Álit þetta er ekki síst byggt á því að aðrar og síður íþyngjandi leiðir hafi verið og séu enn færar til þess að ná þeim markmiðum, a.m.k. gagnvart NBI, sem að var stefnt með setningu laga nr. 87/2009.

### 3. Önnur álitæfni

Þess er áður getið að í úrskurði kjararáðs frá 23. febrúar um almennar forsendur ákvarðana um laun og önnur starfskjör lætur ráðið í ljós það álit sitt að í reynd hafi fyrirvaralaus ákvæði laga nr. 148/2008 og 87/2009 um breytingar á lögum nr. 47/2006 afnumið meginefni 8. gr. laganna. Í samræmi við það var ekki litið til þess, við ákvörðun launa bankastjóra NBI hf., hver væru umsamin laun og starfskjör banka- stjóra eða framkvæmdastjóra annarra fjármálafyrirtækja hér á landi, heldur var m.a. höfð hliðsjón af launum þriggja tilgreindra embættismanna ríkisins.

Þrátt fyrir fyrrgreint álit telur kjararáð í hinum almenna úrskurði sínum að lög nr. 47/2006, eins og þeim hefur verið breytt með lögum nr. 87/2009, takmarki ekki heildarlaun þau, sem ráðinu er gert að ákveða þeim er undir það heyra, enda þótt þess skuli gætt að föst laun fyrir dagvinnu séu ekki hærri en föst laun forsætisráðherra samkvæmt ákvörðun ráðsins. Af þessum sökum og með vísun til þeirra lög- skýringargagna, sem gerð er grein fyrir í kafla I.1 að framan, verður ekki annað séð en að kjararáð hefði getað tekið meira tillit til sérstöðu þeirra framkvæmdastjóra, sem gegna störfum á almennum markaði, en ekki embættisstörfum, svo að vísað sé til þess greinarmunar sem ráðið gerir á þessum tveimur hópum starfsmanna í úrskurði sínum. Þannig er starf bankastjóra NBI hf. allt annars eðlis en störf þeirra þriggja embættis- manna sem vísað er til í hinum sérstaka úrskurði. Má sem dæmi nefna að embættis- menn njóta skv. II. hluta laga nr. 70/1996 mun meira starfsöryggis en starfsmenn einkafyrirtækja. Því hefði komið til álita að taka að einhverju leyti tillit til launa og starfskjara bankastjóra og framkvæmdastjóra annarra fjármálafyrirtækja við ákvörðun kjara bankastjórans þótt ákvæðið um viðmiðun við laun forsætisráðherra takmarki vissulega hve langt er unnt að ganga í því efni, að óbreyttum lögum.

Laun og önnur starfskjör, sem samið hefur verið um, njóta verndar eignarréttar-  
ákvæðisins í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, þannig að ekki er unnt að lækka  
umsamin launakjör með afturvirkum hætti, nema fullar bætur komi fyrir. Það þýðir að  
slíkt verður almennt ekki gert með fyrirmælum í lögum meðan umsamin upp-  
sagnartími varir. Samkvæmt því er það álit mitt að núverandi bankastjóri NBI hf. eigi  
rétt til greiðslu bóta úr hendi félagsins fyrir þá skerðingu á launakjörum sem leiðir af  
því að fyrrgreindur úrskurður kjararáðs tók gildi 1. mars sl.

Reykjavík, 12. mars 2010,

Eiríkur Tómasson,  
prófessor







Landsvirkjun

Alþingi  
Erindi nr. P 140/1629  
komudagur 26.3.2012

Háaleitisbraut 68  
103 Reykjavík - Iceland  
landsvirkjun.is

landsvirkjun@lv.is  
Sími/Tel: +354 515 90 00  
Fax: +354 515 90 07

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 23.03.2012  
Tilvísun vor: 98.11

Efni: Umsögn stjórnar Landsvirkjunar um 3. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands – þskj. 441 – 365. mál

Að gefnu tilefni vill stjórn Landsvirkjunar hér með koma á framfæri við Alþingi athugasemdum sínum við 3. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands – þskj. 441 – 365. mál, sem lagt hefur verið fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011 – 2012, en nefnd 3. gr. varðar launakjör forstjóra Landsvirkjunar.

Í 8. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006 er fjallað um þær viðmiðanir sem kjararáði ber að líta til við ákvörðun launa forstjóra Landsvirkjunar. Þar segir meðal annars: „Við ákvörðun sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærrí en föst laun forsætisráðherra skv. 3. gr.“ Með tilvísun til þessa ákvæðis lækkaði kjararáð laun forstjóra Landsvirkjunar umtalsvert með ákvörðun sinni þann 23. febrúar 2010. Stjórn Landsvirkjunar er þeirrar skoðunar að vegna eðlis starfa forstjóra Landsvirkjunar sé eðlilegt og í samræmi við góða stjórnarhætti að stjórn fyrirtækisins ákveði ein laun hans og kjör en ekki kjararáð og leggur því til að lögumum verði breytt og forstjóri fyrirtækisins alfarið tekinn undan ákvörðunarvaldi kjararáðs hvað laun og önnur kjör varðar.

Telji stjórnvöld nauðsynlegt að hafa áhrif á laun forstjóra Landsvirkjunar þá er í samræmi við viðurkennda og góða stjórnarhætti að stjórnvöld geri það með eigendastefnu þar sem stjórn fyrirtækisins fengi skýr viðmið við að semja um laun forstjórans en ekki með því að beita sértækum lögum um kjararáð. Réttur einstaklinga til að semja um starfskjör sín er mjög ríkur í íslenskum lögum og með öllu óeðlilegt og hugsanlega brot á stjórnarskrá að svipta forstjóra Landsvirkjunar samningsrétti sínum á þennan hátt. Kjararáði er ætlað að ákvarða laun starfsstétta sem ekki hafa viðsemjendur, svo sem ædstu embættismenn, alþingismenn og hæstaréttardómara. Aldrei fyrr en með lögum nr. 87/2009 um breytingu á lögum um kjararáð nr. 47/2006 hafa einstaklingar verið lögbvingaðir undir kjararáð í þeim tilgangi einum að koma fram kjaraskerðingu og lækkun launa hjá þeim sem í hlut áttu. Það er þvert á anda laga um kjararáð að beita ráðinu til að lækka laun einstaklinga og í miklu ósamræmi við stjórnarhætti sem tíðkast hjá opinberum fyrirtækjum í samkeppnisrekstri í nágrannalöndum Íslands. Með breytingalögumum árið 2006 var því farið út á afar varhugaverða braut af hálfu Alþingis.

Ef Alþingi er annarrar skoðunar en stjórn Landsvirkjunar hvað framangreint varðar er að mati stjórnarinnar afar þýðingarmikið að fella alfarið brott úr 8. gr. laganna að föst laun forstjóra Landsvirkjunar fyrir dagvinnu skuli ekki vera hærrí (meiri) en laun forsætisráðherra. Er í raun algjörlega fráleitt að miða starfskjör forstöðumanna samkeppnisfyrirtækja á almennum markaði, þó að þau séu í eigu íslenska ríkisins, við laun forsætisráðherra. Breyting sú sem fram kemur í 3. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um kjararáð og Stjórnarráð Íslands og nú er til umfjöllunar gengur því allt of



skammt að mati stjórnar Landsvirkjunar. Breytingin felur í sér heimild til frávika og undanþágu frá framangreindri viðmiðun við laun forsætisráðherra og verður því ætíð háð mati og jafnvel duttlungum kjararáðs hverju sinni. Að mati stjórnar Landsvirkjunar er það afar slæmt fyrirkomulag.

Ástráður Haraldsson, hæstaréttarlögmaður, hefur tekið saman lögfræðiálit fyrir stjórn Landsvirkjunar, vegna þeirrar ákvörðunar að fella forstjóra Landsvirkjunar ásamt fleirum undir ákvörðunarvald kjararáðs. Fylgir álitargerð hans með umsögn þessari. Niðurstaða hans er í stuttu máli sú að breytingin sem gerð var á lögum um kjararáð nr. 47/2006 með lögum nr. 87/2009 að því er varðar að kjararáð skuli ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga og annarskonar félaga einkaréttarlegs eðlis, sem eru í meirihlutaeigu ríkisins, standist ekki samkvæmt 74. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og 75. gr. hennar. Þá er það einnig niðurstaða hans að löggin fari, að því er varðar réttindi einstakra manna og lögaðila, í bága við ákvæði stjórnarskrár um vernd eignarréttinda, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ástæða er til að benda sérstaklega á þessi sjónarmið nú við umfjöllun Alþingis um málið.

Þá er minnt á að Landsvirkjun er sameignarfyrirtæki, hið eina í eigu ríkisins, og starfar sem sjálfstæður lögaðili á grundvelli sérlaga um fyrirtæki nr. 42/1983 með síðari breytingum. Staða Landsvirkjunar er því einkaréttarlegs eðlis en ekki opinbers eðlis. Að þessu leyti hefur Landsvirkjun sérstöðu meðal fyrirtækja í ríkiseigu. Stjórn Landsvirkjunar fer með málefni fyrirtækisins samkvæmt lögum þess. Eðlilegt er að stjórnin ákveði launakjör forstjóra og önnur starfskjör hans enda tíðkast sú regla almennt í öllum félögum á almennum markaði, í sameignarfélögum, hlutafélögum og einkahlutafélögum. Afar óeðlilegt er að slík félög sem starfa á einkaréttarlegum samkeppnismarkaði, eins og Landsvirkjun, lúti ákvörðunarvaldi kjararáðs þegar kemur að ákvörðun launa og launakjara forstjóra fyrirtækisins. Rýrir slíkt fyrirkomulag mjög sjálfstæði stjórnarinnar og það ákvörðunarvald sem stjórnnum fyrirtækja er almennt ætlað að hafa við ábyrga ákvarðanatöku, stefnumörkun og framtíðarsýn. Fjárhagur Landsvirkjunar er sjálfstæður og allar meiriháttar ákvarðanir, fjárhagslegar sem aðrar, eru teknar af stjórn þess án aðkomu Alþingis með fjárlögum. Að þessu leyti er Landsvirkjun mjög ólík ríkisstofnunum. Sjálfstæði og ábyrgð, sérstaklega fjárhagsleg ábyrgð, Landsvirkjunar er því mun ríkari en annarra fyrirtækja í ríkiseigu. Í hlutafélögum í ríkiseigu er ábyrgð ríkisins takmörkuð og bundin við hlutafé ríkisins í viðkomandi félagi. Minnt er loks á að ráðið er í starf forstjóra á grundvelli tímabundins ráðningarsamnings sem er uppsegjanlegur. Forstjóri nýtur ekki sérstakra hlunninda við starfslok umfram það sem eðlilegt er talið á almennum markaði og því er eðlilegt að laun hans taki mið af því sem þar gerist. Ráðning forstjóra Landsvirkjunar er jafnframt á margan hátt afar ólík ráðningu embættismanna, svo sem ráðuneytisstjóra og forstöðumanna ríkisstofnana og starfsöryggi hans er mun ótryggara.

Með tiivísun til alls framangreinds ítrekar stjórn Landsvirkjunar að ákvörðun um laun og kjör forstjóra Landsvirkjunar verði með lagabreytingu færð frá kjararáði til stjórnar Landsvirkjunar en til vara að felld verði brott úr 8. gr. laga um kjararáð sú viðmiðun að föst laun fyrir dagvinnu skuli ekki vera hærri en föst laun forsætisráðherra.

F.h. stjórnar Landsvirkjunar

Virðingarfyllst

Bryndís Hlöðversdóttir  
formaður

**MÓTTEKIÐ**  
**2 2 FEB. 2011**  
**LANDSVIRKJUN**



**Landsvirkjun**

b.t. Jóns Sveinssonar hrl. yfirmanns lögfræðimála

Háaleitisbraut 68

103 Reykjavík.

Reykjavík 14. febrúar 2011

Með bréfi dagsettu 17. janúar 2011 óskaði Jón Sveinsson hrl. yfirmaður lögfræðimála eftir því við undirritaðan f.h. Landsvirkjunar að ég tæki saman álitserð vegna breytinga á lögum um kjararáð sem gerð var með lögum nr. 87/2009.

Fram kom í bréfi Jóns að stjórn Landsvirkjunar hefur haft til skoðunar hvernig staðið skuli að framkvæmd mála eftir að kjararáð kvað upp úrskurð um launakjör forstjóra hinn 23. febrúar 2010. Í því sambandi aflaði stjórnin álitserðar Ragnars Hall hrl. 8. mars 2010 en álitserðin fylgdi með bréfinu. Þá kom einnig fram að stjórn Landsvirkjunar hefur tekið ákvörðun um að úrskurður Kjararáðs skuli að teknu tilliti til uppsagnarfrests forstjórans taka gildi frá og með 1. júlí 2011. Þá var í bréfi Jóns frá því greint að þann 30. desember 2010 ritaði forstjóri Landsvirkjunar bréf til stjórnar félagsins þar sem hann gerði grein fyrir sínum skilningi á stöðu sinni samkvæmt þessu. Í bréfi forstjórans koma fram ábendingar um að hann telji að í ákvörðuninni felist brot á einstaklingsbundnum samningsrétti hans samkvæmt íslenskum lögum.

Af þessu tilefni var þess óskað að undirritaður gerði álitserð um hvort eitthvað standi því í vegi að íslenskum rétti að löggjafinn ákveði að haga málum með þeim hætti sem gert var með breytingunni á lögnum um kjararáð og hvort sú fullyrðing stenst að í því felist brot á einstaklingsbundnum samningsrétti forstjórans eða Landsvirkjunar samkvæmt íslenskum lögum. Þá var þess sérstaklega óskað að tekið yrði til athugunar hvort lagasetningin kunni að einhverju leyti að fara í bága við stjórnskipunarlög og þannig fela í sér óheimil afskipti löggjafans af starfsemi og samningsfrelsi einkaréttarlegra aðila. Álitserð mín kemur fram hér á eftir.

1. Með lögum nr. 87/2009 var gerð breyting á lögum um kjararáð, nr. 47/2006. Við lagabreytinguna var ákveðið að kjararáð skyldi auk þeirra verkefna sem það hafði áður sinnt og lúta að því að ákvarða laun til handa þeim starfsmönnum hins opinbera sem ekki njóta samningsfrelsis um kaup sitt og kjör framvegis einnig ákveða laun og önnur starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meirihluta í eigu ríkisins. Þá var með lagabreytingunni slegið fastri reglu um að við ákvörðun sína skuli kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu þeirra sem þannig skulu taka laun eftir ákvörðun ráðsins verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra. Vafalaust er að ákvæðum laga nr. 87/2009 er ætlað að taka til Landsvirkjunar en í 12. gr. laganna var gerð breyting á lögum um Landsvirkjun, nr. 42/1983, með síðari breytingum þar sem ákveðið var að 1. mgr. 6. gr. laganna um Landsvirkjun orðist svo: „*Stjórn Landsvirkjunar ræður forstjóra er veitir fyrirtækinu forstöðu. Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra. Forstjóri skal eiga sæti á stjórnarfundum.*“ Ekki leikur vafi á að Landsvirkjun er einkaréttarlegur aðili. Um félagið gilda að vísu sérstök lög

ránargata 18  
101 reykjavík  
sími 511 1190  
fax 511 1195

en samkvæmt þeim lögum er félagið skilgreint sem sameignarfyrirtæki ríkissjóðs og Eignarhluta ehf. og fyrirtækið lýst sjálfstæður réttaraðili með sjálfstæðan fjárhag og reikningshald. Þessi lagaákvæði verða ekki skilin öðruvísi en svo að þau skipi Landsvirkjun með einkaréttarlegum aðilum. Sömu ályktun er óhjákvæmilegt að draga af skyldu félagsins til að skila eigendum sínum arði og af allri umgengni eiganda við félagið. Öndverð niðurstaða myndi þar að auki ekki standast viðurkennd lögskýringarsjónarmið.

2. Með breytingu þeirri á lögum um kjararáð sem hér er til umfjöllunar er vafalaust að settar voru hömlur við samningsfrelsi einkaréttarlegra aðila. Ekki aðeins voru bönd lögð á samningsfrelsi stjórnar Landsvirkjunar heldur einnig á samningsfrelsi starfsmanna félagsins. Bein áhrif samningshaftanna koma fram gagnvart forstjóra félagsins en óbein áhrif þeirra kunna einnig að koma fram gagnvart öðrum starfsmönnum þess. Ekki þarf að rökstyðja ítarlega að heimildir löggjafans til slíkrar hlutunar í samningsfrelsi einkaréttarlegra aðila eru afar takmarkaðar og geta aðeins átt við í afmörkuðum tilvikum og á grundvelli skýrra heimilda eða brýnnar nauðsynjar. Koma hér einkum til ákvæði stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 í 74. gr. um félagafrelsi og afleidd réttindi og ákvæði 75. gr. um atvinnufrelsi og rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Til að greina heimildir löggjafans til slíkrar hlutunar í samningsfrelsi er nauðsynlegt að átta sig á almennum forsendum og eðli heimilda löggjafans til að ákveða að tilteknum hópum sé, þrátt fyrir stjórnarskrárverndað frelsi til að semja um kaup og kjör, óheimilt að gera slíka samninga og standa að aðgerðum til að knýja á um gerð slíkra samninga.
3. Íslenskum vinnumarkaði má lýsa svo að hann sé tvískiptur. Annars vegar er það sem nefnt er almennur vinnumarkaður en hins vegar „*opinber*“ vinnumarkaður. Skilsmunurinn ræðst þá af því að á opinberum vinnumarkaði er annar aðili ráðningarsambandsins, atvinnurekandinn, annaðhvort hið „*opinbera*“, ríkið eða sveitarfélögin. Á almennum vinnumarkaði starfa almennir atvinnurekendur og starfsmenn þeirra eftir einkaréttarlegum leikreglum. Að því er varðar samningsfrelsi um kaup og kjör, samkvæmt þeim reglum sem settar eru í lögum nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur, „*vinnulöggjöfinni*“. Á opinberum vinnumarkaði starfar hið opinbera og starfsmenn þess eftir þeim leikreglum allsherjarréttar eða opinbers réttar, að því er varðar samningsfrelsi um kaup og kjör, sem settar eru í starfsmannalögum nr. 70/1996, l. nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna og að nokkru einnig í l. nr. 33/1915 um verkfall opinberra starfsmanna.
4. Í 1. gr. laganna nr. 47/2006 um kjararáð einsog þau voru upphaflega sagði; „*Verkefni kjararáðs er 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.*“ Í athugasemdum um 1. gr. með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 47/2006 kemur m.a. fram eftirfarandi; „*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*

*erhjá 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.*“ Síðar í greinargerðinni koma fram þessi ummæli; „Almennt samkomulag virðist vera um það að meginreglan um kjararákvörðun 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 dómvalds, 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 kjaramáli.“ Ekki leikur vafi á að þessi upphaflega framsetning laganna nr. 47/2006 um kjararáð og sú lagahugsun sem í henni birtist er í fullu samræmi við löggjafarstefnu sem á hefur verið byggt í einn og hálfan áratug. Þannig hefur það verið yfirlýst stefna af hálfu ríkisvaldsins að brúa það bil sem verið hefur á milli almenns og opinbers vinnumarkaðar og að stefna að því að um almenna starfsmenn ríkisins gildi að meginstefnu almennar leikreglur á vinnumarkaði.

5. Ný starfsmannalög voru sett með lögum nr. 70/1996. Með breytingum þeim sem með því voru gerðar á reglum starfsmannaréttarins var hugmyndin sú að takmarka sem mest áhrif sérreglna um opinbera starfsmenn þannig að þær tækju aðeins til embættismanna en gera stöðu almennra starfsmanna ríkisins sem líkasta stöðu starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Þannig er skýrlega með lögnum skilgreint hverjir af starfsmönnum ríkisins teljist embættismenn í skilningi laganna. Hugtakið „*embættismaður*“ er, sbr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, almennt notað um þá eina sem fást við æðstu stjórn ríkisins og sinna öryggisgæslu og þar er að finna fyrirmæli um sérstakar skyldur embættismanna umfram aðra ríkisstarfsmenn. Ákvæði laganna sem taka til annarra starfsmanna ríkisins en embættismanna ákvarða reglur um ráðningu þeirra til starfa, réttindi þeirra og starfslok sem eru sambærileg reglum almenna vinnumarkaðarins. Auk þess sem kveðið er á um sérstök réttindi almennra starfsmanna ríkisins sem embættismenn njóta ekki, þ.e. samnings- og verkfallsrétt. Upphafsaákvæði 39. gr. starfsmannalaganna nr. 70/1996 hljóðar svo; „*Laun og önnur launakjör embættismanna skulu ákveðin af kjararáði, enda geti þau ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu.*“ Í samræmi við þetta er svo í 40. gr. sömu laga kveðið á um að; „*Embættismönnum er óheimilt að efna til eða taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum.*“ Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 70/1996 kemur m.a. fram eftirfarandi um 39. gr. „*Gert er ráð fyrir að laun embættismanna skuli ákveðin af kjaranefnd enda njóta þeir ekki verkfallsréttar skv. 40. gr. frumvarpsins. Ákvörðun launa og starfskjara hjá nokkrum embættismönnum, svo sem dómurum, mundi við þetta færast frá Kjaradómi til kjaranefndar.*“

6. Starfsmenn ríkisins hafa frá upphafi 20. aldar búið við lögbundið launa- og kjarasamningskerfi. Fram að setningu fyrstu laganna um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 55/1962, byggðust laun og aðrar kjaraákvæðanir opinberra starfsmanna á sérstökum launalögum. Í slíkum lögum voru launaflokkar ríkisins afmarkaðir og kveðið á um starfsaldurshækkanir innan launaflokkanna og milli þeirra og síðan lögákveðið með upptalningu starfsheita hvaða launaflokki hvert starf skyldi tilheyra. Löggjöf um kjarasamninga opinberra starfsmanna hefur frá upphafi haft að geyma sérstakar reglur sem takmarka félagafrelsi opinberra starfsmanna meir en tíðkast hefur um starfsmenn á almennum vinnumarkaði. Þetta á til að mynda við um rétt til aðildar að stéttarfélagi, fyrirsvar við samningsgerð, samningsrétt og verkfallsrétt. Varðandi öll þessi atriði hefur félagafrelsi opinberra starfsmanna sætt takmörkunum í mismiklum mæli. Megin réttlætning þess að takmarka á þennan hátt félagafrelsi opinberra starfsmanna hefur verið sú að vegna þeirra samfélagslegu verkefna sem opinberum aðilum er gert að halda uppi lögum samkvæmt séu takmarkanirnar nauðsynlegar til að tryggja stöðugleika og takmarka hættuna á að þjónustan skerðist vegna óróa á vinnumarkaði. Þessi skipan á rætur sínar í þeirri hugsun sem endurspeglast í ákvæðum laganna nr. 33/1915 um verkfall opinberra starfsmanna. Þar segir í 1. gr. „*Hver sá, er sjálfur tekur þátt í verkfalli, enda skyldi starfið unnið samkvæmt embættisskyldu eða sem sýslan í þarfir landsins, Landsbankans, spítala, sveitar, sýslu eða kaupstaðar, skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum eða embættis- eða sýslunarmissi, ef miklar sakir eru, enda liggi eigi þyngrri refsing við samkvæmt öðrum lögum*“. Þegar þessi lög voru sett voru starfsmenn hins opinbera fáir og fyrst og fremst embættismenn. Starfssvið þeirra var afmarkað við nauðsynleg störf í þágu almannavaldsins og aðgreining starfssviðs þeirra frá starfssviði einkaaðilanna í flestu skýrt. Um bann við verkfalli embættismanna hefur frá öndverðu ríkt sátt enda vandséð hvernig eiginlegu ríkisvaldi yrði haldið uppi ef frá slíku banni yrði hvikað.
7. Með lögnum um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986 var einstökum stéttarfélögum heimilað að gera verkfall þrátt fyrir lög nr. 33/1915 sem þó eru enn í gildi en hafa nú aðeins þýðingu sem takmarkast við embættismenn og þá hópa sem samkvæmt lögnum um kjarasamninga opinberra starfsmanna verða enn að þola takmarkanir á verkfallsrétti. Ljóst er að hið opinbera hefur með höndum ýmiss konar starfsemi sem ekki felur í sér meðferð opinbers valds og er því einkaréttarleg. Hið opinbera er því í raun bæði opinber atvinnurekandi og almennur atvinnurekandi. Með aukinni einkavæðingu á undanförunum árum hefur dregið úr starfsemi ríkisins á einkaréttarsviðinu. Þannig er ljóst að starfsemi orkufyrirtækja, banka og fjarskiptafyrirtækja er í eðli sínu einkaréttarleg og með einkavæðingu og eða sölu ríkisfyrirtækja á þessum sviðum dró úr starfsemi ríkisins á einkaréttarsviði. Eftir situr að ýmis starfsemi ríkisins, sem almenn sátt virðist ríkja um að ríkið skuli standa að, er ekki opinbers eðlis. Þetta á við til að mynda um rekstur skóla og sjúkrahúsa og ýmsa aðra starfsemi sem rekin er á vegum hins opinbera. Það sem í eðli sínu skilur á milli hins opinbera sem almenns atvinnurekanda og sem opinbers atvinnurekanda er þannig það hvort þær valdheimildir sem með er farið hverju sinni eru opinbers eðlis eða einkaréttar eðlis. Þær reglur sem raktar eru hér að framan um mismunandi stöðu embættismanna og almennra starfsmanna ríkisins að því er varðar samningsfrelsi og verkfallsrétt endurspeglar þennan skilsmun.

8. Í niðurstöðu Hæstaréttar í *Sjómannamálinu*, H.2002;3686 felst að mínu mati skilyrðislaus viðurkenning á því að réttur hins opinbera til takmörkunar á félagafrelsi stéttarféлага er bundinn við að slíkar takmarkanir standist skilyrði einsog þau sem rakin eru í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og þar eru gerð að skilyrði fyrir takmörkunum félagafrelsis samkvæmt 1. mgr. greinarinnar. Mannréttindasáttmálinn hefur verið lögfestur á Íslandi með lögum nr. 62/1994 og í 2. mgr. 11. gr. er kveðið á um að Funda- og félagafrelsi samkvæmt 1. mgr. greinarinnar skuli ekki „háð öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi.“ Í *Sjómannamálinu* krafðist ASÍ þess að viðurkennt yrði að stéttarfélögum innan raða þess væri, þrátt fyrir ákvæði 1. gr., 2. gr. og 3. gr. laga nr. 34/2001 um kjaramál fiskimanna og fleira, heimilt að efna til verkfalls og að ákvörðun gerðardóms samkvæmt sömu lögum réði ekki kjörum fiskimanna í þessum félögum. ASÍ taldi að með setningu laga nr. 34/2001 hefði verið brotið gegn sammingsfrelsi og verkfallsrétti stéttarféлага sem verndað væri af 74. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.
9. Niðurstaða Hæstaréttar var að með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmálans, 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og tilteknum alþjóðasamningum um félagsleg réttindi sem líta mætti til við skýringar á 74. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar yrði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar ekki talin fela í sér skilyrðislausu vernd verkfallsréttar stéttarféлага. Hins vegar yrði að líta svo á að sammingsfrelsi verkalyðsféлага og beitingu verkfallsréttar mætti aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og í fyrrnefndu ákvæði mannréttindasáttmálans. Hvorki varð séð að ákvæði mannréttindasáttmálans eða umræddir alþjóðasamningar útilokuðu að löggjafanum gæti verið rétt að grípa inn í einstaka vinnudeilur með lagasetningu né að löggjafanum væri óheimilt að leggja tímabundið bann við einstaka vinnustöðvunum. Hins vegar yrði að gera strangar kröfur til slíkrar lagasetningar. Talið var að ekki væri hægt að útiloka að efnahagsleg áhrif verkfalla og verkþanna gætu verið svo alvarleg að ríkir almannahagsmunir gætu réttlætt tímabundið bann við þeim. Með vísan til lögskýringargagna með lögum nr. 34/2001 þótti ekki rétt að hnekkja því mati löggjafans að ríkir almannahagsmunir hefðu verið fyrir því að banna tímabundið þau verkföll og verkþönn sem orsökuðu vinnustöðvun á þeim tíma sem lögin tóku gildi. Hins vegar var ekki fallist á að almannaheill hefði krafist þess að lagasetningin tæki til þriggja féлага á svæðum þar sem vinnustöðvun var ekki í gangi. Var því fallist á kröfu ASÍ varðandi þau félög en ríkið og SA að öðru leyti sýknuð af kröfum ASÍ.
10. Hér verður að gera þá athugasemd varðandi fordæmisgildi dómsins hvað varðar réttarstöðu opinberra starfsmanna að málið snérist um takmarkanir á verkfallsrétti almennra stéttarféлага. Ekkert í niðurstöðu Hæstaréttar í *Sjómannamálinu* gefur hins vegar neina ástæðu til að ætla að önnur sjónarmið eigi almennt við verkfallsrétt stéttarféлага opinberra starfsmanna. Sú niðurstaða verður heldur ekki leidd af almennum lögskýringarsjónarmiðum. Félagafrelsis-ákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar tekur því til opinberra starfsmanna á

nákvæmlega sama hátt og til annarra. Ekki er umdeilt að sú vernd samningsréttar sem stjórnskipunarlög og mannréttindasáttmáli búa stéttarfélögum tekur einnig til einstaklinga. Raunar má segja að réttur stéttarfélaganna í þessu sambandi sé afleiddur af rétti einstaklinganna sem eiga aðild að þeim. Hins vegar má segja að málið snúist um öryggishagsmuni. Ríkið verði að geta tryggt með lögum að kjaradeilur valdi ekki óþolandi truflunum á þeirri starfsemi sem ríkinu, samkvæmt stjórnskipaninni, er rétt og nauðsynlegt að halda uppi.

11. Réttmætir hagsmunir ríkisins af því að hafa sérstök lagaákvæði um kjarasamningagerð þar sem það kemur fram sem atvinnurekandi snúast fyrst og fremst um þá takmörkun á verkfallsrétti sem því er rétt að setja starfsmönnum sínum með tilliti til öryggishagsmuna vegna t.d. almannavarna og löggæslu og sjónarmiða um að halda uppi lágmarks heilbrigðisþjónustu og þjónustu grunnkerfa á borð við flugumsjón og fjarskipti. Heimild hins opinbera til að takmarka verkfallsrétt á þessum forsendum byggir á sjónarmiðum sem hvarvetna njóta viðurkenningar. Þannig hefur verið talið að samþykkt Alþjóða vinnumálastofnunarinnar, ILO, nr. 87 um félagafrelsi og verndun þess, sem Ísland hefur fullgilt, verndi rétt starfsmanna hins opinbera til að hafa með sér félög til að vinna að framgangi sameiginlegra hagsmuna sinna. Hins vegar geti réttur þeirra til að gera verkföll verið takmarkaður eða jafnvel enginn í afmörkuðum tilvikum sem byggja á fyrirframgerðum reglum eða lögum.
12. Þegar heimildir löggjafans til fhlotunar í samningsfrelsi eru skoðaðar samanber það sem að framan greinir (hér einkum með tilliti til ákvæða 74. og 75. gr. stjórnarskrár) verður ljóst að forsendur og eðli slíkra heimilda löggjafans eru einkum tvenns konar; **Annars vegar** eru almennt viðurkenndar heimildir til að ákveða að tilteknum hópum sé þrátt fyrir stjórnarskrárverndað frelsi til að semja um kaup sín og kjör óheimilt að gera slíka samninga og standa að aðgerðum til að knýja á um gerð slíkra samninga með hliðsjón af nauðsyn þess að unnt sé að halda uppi ríkisvaldi og tryggja nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og öryggisgæslu með tilliti til almannahagsmuna. **Hins vegar** eru heimildir ríkisins eins og þær sem viðurkenndar voru í *Sjómannamálinu* og sem snúast um að í einstökum tilvikum sé unnt með tímabundnum ráðstöfunum að bregðast við því sem nefna mætti *efnahagslega neyðarstöðu* til að koma í veg fyrir t.d. að verkföll stéttarféлага geti leitt til glundroða og upplausnar eða efnahagslegra áfalla.
13. Þegar þessi sjónarmið eru skoðuð og borin saman við þá skerðingu á samningsfrelsi einkaréttarlegra aðila sem fólgin er í breytingu þeirri sem gerð var á lögum um kjararáð nr. 47/2006 með lögum nr. 87/2009 verður ljóst að hvorug þessara heimilu forsendna á við. Með breytingunni er bersýnilega ekki verið að kveða á um takmarkanir á samningsfrelsi þeirra sem nauðsynlegt er að skerða til að halda uppi ríkisvaldi og tryggja nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og öryggisgæslu með tilliti til almannahagsmuna. Hitt á heldur ekki við að lagabreytingin helgist af því sem nefna mætti efnahagslega neyðarstöðu. Þó halda meg þvi til haga að af hálfu stjórnvalda var við lagasetninguna vísað til sjónarmiða sem varða jöfnuð í samfélaginu og þörf á sátt um launakjör hæst launuðu starfsmanna hins opinbera er bersýnilegt að grundvöllur breytingarinnar er ekki efnahagsleg neyðarstaða. Þannig eiga sjónarmið áþekk þeim sem 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu tífunda ekki við og enda eru úrræði laga nr.



87/2009 hvorki einstaklega ákveðin eða tímabundin sbr. það sem að framan greinir.

14. Niðurstaða mín í ljósi þessa er að breytingin sem gerð var á lögum um kjararáð nr. 47/2006 með lögum nr. 87/2009 að því er varðar það að kjararáð skuli ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meirihluta í eigu ríkisins, standist ekki skv. 74. gr. stjórnarskrárinnar sbr. og 75. gr. hennar. Þá er það einnig niðurstaða mín löggin fari að því er varðar réttindi einstakra manna og lögaðila í bága við ákvæði stjórnarskrár um vernd eignarréttinda. En hver ættu þá að verða viðbrögð stjórnar Landsvirkjunar? Getur stjórnin höfðað mál til að fá viðurkennt að félagið sé ekki bundið af lögum nr. 87/2009? Getur stjórn Landsvirkjunar ákveðið að taka ákvarðanir um launakjör forstjóra í trássi við lög nr. 87/2009? Þann 25. nóvember 2010 var kveðinn upp dómur Hæstaréttar í málinu nr. 274/2010. Í málinu krafði Sparisjóður Vestmannaeyja sjálfskuldarábyrgðarmenn um greiðslu skuldar en aðalskuldari bréfsins hafði fengið staðfestan nauðasamning til greiðsluáðlögunar. Allar samningskröfur hans höfðu verið gefnar eftir að fullu, þ. á m. kröfur samkvæmt umræddu skuldabréfi Sparisjóðs Vestmannaeyja. Deilt var um hvort ábyrgð sjálfskuldarábyrgðarmannanna væri niður fallin með vísan til 3. mgr. 9. gr., sbr. 12. gr. laga um ábyrgðarmenn nr. 32/2009. Sparisjóður Vestmannaeyja taldi að víkja bæri þessum ákvæðum til hliðar þar sem þau væru ósamrýmanleg eignarréttarákvæði í 72. gr. stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu. Hæstiréttur sagði að með 3. mgr. 9. gr. laga nr. 32/2009, sbr. 12. gr. laganna, hafi verið kveðið á um brottfall ábyrgða, sem til hafði verið stofnað fyrir gildistöku þeirra, án tillits til þess hver greiðslugeta ábyrgðarmanna væri. Kröfuréttur Sparisjóðs Vestmannaeyja á hendur sjálfskuldarábyrgðarmönnum skuldabréfsins nyti hins vegar verndar 72. gr. stjórnarskrár og þau réttindi yrðu ekki skert án bóta með afturvirkri spygjandi löggjöf. Sjálfskuldarábyrgðarmennirnir héldu því fram að jafnvel þótt talið yrði að framangreind ákvæði laga nr. 32/2009 stönguðust á við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar yrði afleiðing þess ekki sú að krafa Sparisjóðs Vestmannaeyja á hendur þeim næði fram að ganga heldur leiddi það til bótaskyldu ríkissjóðs, sem bæri þá að bæta Sparisjóði Vestmannaeyja það tjón er hann hefði orðið fyrir vegna ólögmatrar eignaskerðingar við brottfall ábyrgðanna. Hæstiréttur taldi að við lagasetninguna hafi verið gengið út frá því að þessar skerðingar væru heimilar án bóta. Forsenda lagasetningarinnar hafi þannig verið sú að ekki væri skylt að bæta þolendum þessar skerðingar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. **Valdheimildir dómstóla stæðu við þessar aðstæður aðeins til þess að virða löggin að vettugi að því leyti sem þau teldust andstæð stjórnarskrá, en ekki til þess að þeir leggi til grundvallar dómi að umtalsverð útgjöld vegna bóta féllu á ríkissjóð. Samkvæmt þessu yrði ákvæði 3. mgr. 9. gr. laga nr. 32/2009 ekki beitt um ábyrgð sjálfskuldarábyrgðarmannanna og þeim gert að greiða Sparisjóði Vestmannaeyja á grundvelli hennar.**
15. Þessi niðurstaða um réttarstöðu þess sem sætir skerðingu á stjórnarskrárvörðum réttindum sínum með lögum, án þess að það sé heimilt með vísan til undantekningarsjónarmiða, er í samræmi við áratuga réttarframkvæmd. Af því leiðir að í því tilviki sem hér er til meðferðar er stjórn Landsvirkjunar rétt að fara aðra hvora af tveimur leiðum; Að höfða mál til að fá viðurkennt að félagið sé ekki bundið af lögum nr. 87/2009 eða að ákveða að félaginu sé rétt að virða

samningsskuldbindingar sínar um launakjör forstjóra þrátt fyrir lög nr. 87/2009 virða með því lögum að vettugi enda eru þau andstæð stjórnarskrá. Það er mín skoðun að réttasta leiðin sé sú að undangengnum formlegum bréfaskriftum við fjármálaráðuneyti verði tilkynnt um þá ákvörðun stjórnar fyrirtækisins að virða fyrri samninga sína um launakjör forstjóra með vísan til þess að sá samningur hafi verið löglegur og bindandi fyrir félagið og forstjórnann og að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 87/2009 um breyting á lögum um kjararáð, nr. 47/2006 hafi ekki áhrif á þá stöðu.

Virðingarfyllst,

  
Ástráður Haraldsson hrl.



# RÍKISENDURSKOÐUN

Skúlagötu 57, 105 Reykjavík IS-Iceland.

*Alþingi  
Erindi nr. P 140/1032  
komudagur 14.2.2012*

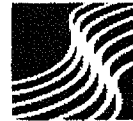
	Dagsetning	Tilvísun
Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis Austurstræti 8-10	14. febrúar 2012	12010282 11.01 LÖ/bb
150 REYKJAVÍK		

Vísað er til erindis efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 31. janúar sl., þar sem óskað er umsagnar um framvarp til laga um kjararáð og Stjórnarráð Íslands (skrifstofustjórar, launaviðmið), 365 mál.

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að heimila kjararáði að meta hvort ástæða sé til þess að ákvarða dagvinnulaun umfram laun forsætisráðherra, sbr. 2. málslíðar, 1. mgr. 8. gr., sbr. 2. gr. laga nr. 87/2009. Að mati Ríkisendurskoðunar væri eðlilegra að fella umrætt viðmið 2. málslíðar 1. mgr. 8. gr. laganna niður enda hefur ákvæðið ekki náð þeim markmiðum sem að var stefnt með því. Frekar má segja að ákvæðið hafi haft margvísleg vandamál í sér í framkvæmd sem í raun sé verið að viðurkenna með umræddri breytingartillögu.

*Stjórn Ríkisendurskoðunar*  
*Lárus Ögum*

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 140/829*  
*komudagur 19.12.2011*



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8 - 10

150 Reykjavík

Reykjavík 19.12.11

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands (skrifstofustjórar, launaviðmið), 365. mál.**

Þann 2. desember sl. lagði fjármálaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands (skrifstofustjórar, launaviðmið), 365. mál.

Samtök atvinnulífsins leggja gegn því að fyrirtækjum á samkeppnismarkaði sé mismunað með þeim hætti sem 8. gr. núverandi laga nr. 47/2006 mælir fyrir um. Opinber hlutafélög starfa flest á samkeppnismarkaði og miklu skiptir að starfsumhverfi þeirra sé sem líkast því sem almennt gerist á slíkum markaði.

Samtök atvinnulífsins leggja til þá breytingu að á eftir 2. gr. frumvarpsins komi ný grein svohljóðandi:

Á eftir 2. másl. 2. mgr. bætist nýr málslíður svohljóðandi: Ákvæði 1. másl. tekur ekki til opinberra hlutafélaga sem starfa í samkeppni við önnur hlutafélög á markaði.

Virðingarfyllt,  
f.h. Samtaka atvinnulífsins

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 140/941**  
**komudagur 1.2.2012**



Reykjavík, 1. febrúar 2012

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Varðar: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð o.fl., 365. mál.**

SFF fengu framangreint frumvarp ekki sent til umsagnar en vilja koma á framfæri athugasemd við frumvarpið.

SFF taka undir umsögn Samtaka atvinnulífsins um frumvarpið, dags. 27. janúar 2011. SFF leggja ríka áherslu á mikilvægi þess að samkeppnisstaða aðila á fjármálamarkaði sé jöfn samkvæmt lögum og að sérstakar viðbótarskyldur séu ekki lagðar á sum fjármálafyrirtæki umfram önnur t.d. á grundvelli eignaraðildar. Sömu leikreglur þurfa að gilda um fjármálafyrirtæki sem hafa fengið starfsleyfi til fjármálaþjónustu frá Fjármálaeftirlitinu. Það á við alla banka og sparisjóði í landinu. Þau þessara fyrirtækja sem nú um stundir eru að meiri hluta í eigu ríkisins eiga ekki að búa við aðra lagalega stöðu hvað launakjör varðar en keppinautar þeirra á markaði. Því er eðlilegt er að undanskilja fjármálafyrirtæki í meiri hluta eigu ríkisins með beinum hætti frá lögnum, í stað þess að veita kjararáði heimild til að víkja frá 8. gr. laganna með tilheyrandi rökstuðningi.

Mikil umræða hefur verið alþjóðlega um launakjör á fjármálamarkaði frá því að fjármálakreppan reið yfir í árslok 2008. Sú umræða hefur leitt til ýmiss konar takmarkana á starfskjörum á þeim markaði frá því sem áður var, sérstaklega hvað varðar möguleika til kaupauka sbr. reglur Fjármálaeftirlitsins frá árinu 2011 reglur um kaupaukakerfi fjármálafyrirtækja. Mismunum á regluverki á þessu sviði á grunni eignarhalds fjármálafyrirtækis er hins vegar óeðlileg.

Virðingarfyllst,

Guðjón Rúnarsson SFF

Alþingi  
Erindi nr. P 140/867  
komudagur 23.12.2011

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 23 desember 2011

**Umsögn skilanefndar Landsbanka Íslands hf. („LBI“) um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð. Þskj. 441 – 365. mál.**

Við er til frumvarps sem fjármálaráðherra lagði fram á Alþingi þann 2. desember sl., m.a. til breytinga á lögum nr. 47/2006 um kjararáð. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006 gilda þau meðal annars um félög sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins, þ.m.t. um Landsbankann hf. LBI er eigandi 19% hlutafjár í Landsbankanum hf. og jafnframt stærsti kröfuhafi hans og varðar málið LBI því miklu.

**Afstaða LBI til forræðis kjararáðs á kjörum bankastjóra Landsbankans hf.**

LBI hefur jafnan verið fylgjandi því að Landsbankinn hf. sé undanskilinn forræði kjararáðs. Fyrir því eru margvíslegar ástæður en einkum sú að með því er keppinautum hans á markaði veitt samkeppnisforskot, auk þess sem því fylgir talsverð og óþörf rekstraráhætta fyrir Landsbankann hf.

Þegar lög nr. 87/2009 voru sett voru helstu keppinautar Landsbankans hf., þ.e. Arion banki hf. og Íslandsbanki hf., jafnframt í ríkiseigu og lutu því ákvörðunarvaldi kjararáðs. Þeir eru nú í einkaeigu og því ekki lengur háðir forræði kjararáðs. Landsbankinn hf. situr því einn eftir og eru því emm brýnni rök en áður til þess að leysa hann undan forræði ráðsins. Sú staðreynd að stjórn bankans getur ekki ákvarðað forstjóra hans samkeppnishæf laun er ekki til þess fallin að tryggja stöðugleika í rekstri

bankans og nærveru hæfustu starfsmannanna til lengri tíma. Í þessu sambandi skal það áréttað sem fram kom í umsögn Fjármálaeftirlitsins við lög nr. 87/2009 þar sem bent var á „mikilvægi þess að lög komi ekki í veg fyrir að mögulegt sé að manna opinberar stofnanir og fyrirtæki í eigu hins opinbera með hæfu starfsfólki.“

Rétt er að áréttað sé að íslenska ríkið og LBI eiga saman allt hlutfé Landsbankans hf. Það er óheppilegt að löggjafinn hafi komið málum þannig fyrir að öðrum hluthafanum, íslenska ríkinu, sé með löggjöf áskilið forræði á jafn veigamiklum þætti í rekstri bankans og ákvörðun starfskjara æðsta starfsmanns hans. Íslenska ríkið ætti þess í stað að nýta sér þann vettvang sem aðrir hluthafar í fjármálafyrirtækjum hafa til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, þ.e. hluthafafundi bankans, þar sem ríkinu gefst jafnframt færi á að velja til starfa stjórnarmenn bankans. Væri það í betra samræmi við góða stjórnarhætti í hlutfélögum sem fylgja ætti hvað varðar hlutfélög sem ríkið á á móti öðrum hluthöfum.

#### Undanþága frá tilvísun til launa forsætisráðherra í frumvarpinu

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 47/2006 skal kjararáð „gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu [...] verði ekki hærrí en föst laun forsætisráðherra“. Tilvitnað ákvæði kom inn í lögin með lögum nr. 87/2009. Í 3. gr. frumvarpsins er nú lagt til að við 1. mgr. 8. gr. laganna bætist svohljóðandi ákvæði: „Frá þessu getur kjararáð þó vikið í rökstuddum tilvikum ef slík viðmiðun mundi leiða til verulegs misræmis við markmið 1. málsl. og 2. mgr.“

Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins kemur fram að með tilvitnuðu ákvæði sé lagt í vald kjararáðs að meta hvort ástæða sé til þess að ákvarða dagvinnulaun umfram föst laun forsætisráðherra ef launþakið myndi leiða til verulegs misræmis við þau markmið sem fram koma í 1. málsl. 1. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 8. gr. laganna. Umrædd markmið eru annars vegar (i) að gæta við úrlausn mála innbyrðis samræmis í starfskjörum 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 og (ii) að taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.

Tilvitnað ákvæði felur í sér ákveðna réttarbót, enda heimilar það kjararáði að vika frá þeirri meginreglu að föst laun fyrir dagvinnu verði ekki hærrí en föst laun forsætisráðherra. Þó leiðir af hefðbundnum lögskýringarsjónarmiðum að sú heimild verður jafnan skýrð þröngt, enda um undantekningu frá meginreglunni að ræða. Þar við bætist að til þess að þessari undantekningarreglu verði beitt þarf öndverð niðurstaða að hafa leitt til „verulegs misræmis“ við hin tilvitnuðu markmið

laganna. Það er því ljóst að kjararáði er eftir sem áður þröngur stakkur sniðinn við beitingu reglunnar í framkvæmd. Rýmka þyrfti heimildir kjararáðs til að beita reglunni með því að fella hið minnsta brott orðið „verulegs“ í 3. gr. frumvarpsins.

#### Afstaða LBI til frumvarpsins

Að mati LBI er ávinningur ríkisins af því að viðhalda launabaki laga nr. 47/2006 enginn hvað Landsbankann hf. varðar. Á hinn bóginn hefur með því verið stofnað til rekstraráhættu fyrir bankann og það að tilefnislausu, sem stríðir gegn hagsmunum LBI sem næst stærsta hluthafa Landsbankans hf. og langstærsta kröfuhafa hans.

Með hliðsjón af framangreindu hvetur LBI eindregið til þess að Landsbankinn hf. verði alfarið færður undan forræði kjararáðs og að nauðsynlegar breytingar verði gerðar á frumvarpinu í þeim tilgangi, þ.e. með því að fella undan gildissviði laganna hlutafélög sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins. 3. grein frumvarpsins er þó til bóta, enda virðist hún gefa kjararáði tækifæri til þess að bregðast við ef laun forstjóra Landsbankans hf. dragast aftur úr forstjórum annarra fjármálafyrirtækja, eins og raunin er nú. Eftir sem áður þyrfti að breyta orðalagi hennar, sbr. það sem að ofan greinir, til þess að hún komi að tilætluðu gagni í framkvæmd.

Að mati LBI þyrfti þó að ganga enn lengra og fella burt forræði kjararáðs á kjörum forstjóra Landsbankans hf., enda felur það í sér veigamikið frávik frá þeirri meginreglu að atvinnufyrirtæki á samkeppnismarkaði semji við starfsfólk sitt um kjör sínum án opinberrar ihlutunar.

Virðingarfyllt,

f.h. skilanefndar Landsbanka Íslands hf.

  
Jakob Bjarnason



Alþingi  
Erindi nr. P 140/1035  
komudagur 14.2.2012

Nefndasvið Alþingis  
Efnahags- og viðskiptanefnd  
b/t Eiríks Áka Eggertssona  
nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík



Reykjavík, 14. febrúar 2012.

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands (365.mál).  
*Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér breytingar á reglum ofangreindra laga um launaviðmið og ráðningu skrifstofustjóra.*

Frumvarp þetta felur í sér breytingar á reglum laga um kjararáð og Stjórnarráð Íslands. Þær breytingar sem lagðar eru til eru í raun þrenns konar, í fyrsta lagi eru kjör skrifstofustjóra Stjórnarráðs Íslands færð undan ákvörðun kjararáðs, í öðru lagi er kjararáði gefin heimild til að ráða skrifstofustjóra og í þriðja lagi er kjararáði gefin heimild til að víkja frá launatakmarkunum sem koma fram í 1. og 2. málslíð 8. gr. laga um kjararáð. Ekki verður hér frekar rætt um fyrstu tvær breytingarnar en áhersla lögð á þá þriðju.

#### **Fyrri breytingar á lögum um kjararáð**

Sú breyting sem lögð er til á 8. gr. laga um kjararáð er lögð fram til að leiðrétta þá launatakmarkun sem var sett á launaviðmið stjórnenda er falla undir ákvörðun kjararáðs. Með lögum nr. 87/2009, um breytingu á lögum um kjararáð og fleiri lög, var 2. málslíður 8. gr. færður inn í lögin en hann kveður á um að kjararáð skal gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærrí en föst laun forsætisráðherra. Með þessu ákvæði voru settar launatakmarkanir á alla þá er undir lögin falla og þar á meðal framkvæmdastjórar þeirra hlutafélaga sem eru í meirihluta eigu ríkisins. Tilgangur ákvæðisins, þegar það var sett, var góðra gjalda verður þ.e. að draga úr opinberum útgjöldum og leiðrétta launakjör innan ríkisins til samræmis við umtalsverða kjararýrnun á almennum vinnumarkaði.

Með sömu lagabreytingum, lögum nr. 87/2009, var leitt í lög ákvæði er kvað á um að framkvæmdastjórar hlutafélaga í meirihluta eigu ríkisins féllu einnig undir fyrrgreint ákvæði. Sú regla hefur verið umdeild enda hægt að leggja fram rök um að laun þeirra hafi ekki bein áhrif á ríkissjóð því þau eru greidd af viðkomandi fyrirtækjum. Því ættu sömu sjónarmið ekki að gilda og þau sem réðu launatakmarkunum sem vitnað var tí hér að framan.

#### **Ekki í samræmi við lög eða leiðbeiningar**

Ákvæði 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð er undantekning frá almennri reglu 2. mgr. 79. gr. laga um hlutafélag, nr. 2/1995, en hún kveður á um að það sé félagsstjórn sem ákveður laun og starfskjör framkvæmdastjóra. Sú regla er í samræmi við innlendar og erlendar leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja.<sup>1</sup> Í þessum leiðbeiningum er gert ráð fyrir að stjórn, eða í einhverjum tilvikum starfskjaranefnd, ákvarði launakjör framkvæmdastjóra enda best til þess fallin til að takast á við þá ákvörðun og ábyrgð sem henni fylgir. Þá er það í samræmi við lögbundið eftirlitshlutverk stjórnar að standa að ráðningu framkvæmdastjóra.

Að auki má hér nefna leiðbeiningar um stjórnarhætti opinberra fyrirtækja<sup>2</sup> sem m.a. beina því til opinberra aðila að skýr aðgreining sé á milli hlutverka þeirra sem eigenda og annarra hiutverka t.d. sem valdhafa til reglusetninga. Hið opinbera ætti að auki að forðast að setja sérlög um starfsemi opinberra fyrirtækja og ætti þess í stað að byggja á almennri fyrirtækjalöggjöf. Þá ætti hið opinbera að láta stjórnir

<sup>1</sup> Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja, (2009) gefnar út af VÍ, SA og Kauphöllinni og OECD Principles of Corporate Governance (2004).

<sup>2</sup> Leiðbeiningar um stjórnarhætti opinberra fyrirtækja (2008), gefnar út af VÍ, SA og Kauphöllinni og byggja erlendum fyrirmyndum á þessu sviði.

opinberra fyrirtækja um að sinna skyldum sínum og virða sjálfstæði þeirra. Að auki ætti hið opinbera að útbúa og gefa út eigendastefnu sem skilgreinir meginmarkmið eignarhaldsins, hlutverk þess í stjórnun fyrirtækjanna og hvernig sú stefna skuli framkvæmd.<sup>3</sup>

Að auki fara möguleikar fyrirtækja til að laða að hæft starfsfólk óneitanlega að miklu leyti eftir þeim kjörum sem eru í boði hverju sinni. Sé því veruleg takmörkun á launaviðmiðunum án þess að það eigi sér stoð í rekstri eða stefnu fyrirtækisins sjálfs getur það skekkt stöðu þess til að keppa um starfsfólk við fyrirtæki sem sæta ekki sambærilegum takmörkunum.

#### **Almennar reglur heppilegri**

Viðskiptaráð Íslands tekur undir þau sjónarmið sem komið hafa fram í meðförum þessa máls um jafna lagalega stöðu fyrirtækja þrátt fyrir eignarhald. Sömu lög eiga að gilda um fyrirtæki á hinum almenna markaði, óháð eignarhaldi, hvort sem litið er til reglna um launakjör eða aðra þætti í starfsemi þeirra.

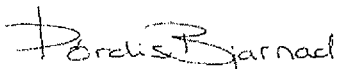
Ekki eru sjáanleg rök fyrir því að fyrirtæki í meirihluta eigu ríkisins sé settur strangari lagarammi en öðrum sem starfa á sama markaði. Hvort sem slíkar reglur væru fyrirtækjum til framdráttur eður ei þá eru þær ekki í samræmi við almenn lagasjónarmið. Ef t.d. er litið til fjármálafyrirtækja þá lítur starfsemi þeirra ströngum lagaramma sem er að mestu settur að fyrirmynd EES-reglna. Þessar reglur eiga að tryggja almennt rekstrarumhverfi og skilvirka samkeppni fjármálafyrirtækja. Hluti af þessum reglum eru kröfur sem gerðar eru til eigenda sem fara með virka eignarhluti, þær eru almennar og gilda óháð hver er eigandi í hverju tilfelli fyrir sig. Er þeim m.a. ætlað að tryggja að eigendur geti ekki haft óeðlileg áhrif á rekstur eða eftirlit með fjármálafyrirtækjum.

Það er því ástæða til að varpa fram þeirri spurningu hvort kjararáð eigi yfir höfuð að ákvarða laun innan fyrirtækja, þó meirihluti sé í eigu ríkisins. Eðlilegra væri að þessi fyrirtæki fengju að vinna í sambærilegu starfsumhverfi og önnur fyrirtæki.

Eignarhald ríkis á einstökum fyrirtækjum á ekki að gefa færi á sérreglum á viðkomandi sviði, þvert á móti. Gera verður þá kröfu, ef ríkið ætlar á annað borð að taka þátt í samkeppnisrekstri, að það tryggi að sömu leikreglur gildi fyrir alla á þeim markaði. Þó það sé auðvitað allt önnur umræða um hvort ríkið eigi yfir höfuð að taka þátt í samkeppnisrekstri, en ráðið hefur ítrekað komið sjónarmiðum sínum um það áður á framfæri og verður ekki farið út í það nánar hér.

**Viðskiptaráð Íslands leggur til að ofangreind tillaga nái fram að ganga en um leið að endurskoðun verði hafin á starfi og hlutverki kjararáðs.**

Virðingarfyllst,



---

Þórdís Bjarnadóttir  
Lögfræðingur  
Viðskiptaráð Íslands

---

<sup>3</sup> Eigendastefna ríkisins (2009).