

## D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 19. desember 2006 í máli nr. E-1939/2006:

**Guðjón S. Marteinnsson**

*(Gestur Jónsson hrl.)*

**gegn**

**íslenska ríkinu**

*(Guðrún M. Árnadóttir hrl.)*

Mál þetta, sem dómtekið var 21. nóvember síðastliðinn, er höfðað 3. apríl 2006 af stefnanda, Guðjóni S. Marteinnssyni, kt. [...], Bjarmalandi 14, Reykjavík, gegn stefnda, íslenska ríkinu.

Stefnandi krefst þess að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 35.144 krónur auk dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verð tryggingu af kr. 26.044 frá 1. febrúar 2006 til 1. mars 2006, en af stefnufjárhæð frá og með þeim degi til greiðsludags. Þá krefst stefnandi málskostnaðar samkvæmt gjaldskrá Markarinnar lögmannsstofu hf. og ennfremur að við málskostnaðarákvörðun verði gætt að skyldu stefnanda til að greiða virðisaukaskatt af þóknun lögmanns síns.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hendi hans að mati réttarins. Til vara krefst stefndi að stefnukröfur verði lækkaðar og málskostnaður látinn niður falla.

Með úrskurði uppkveðnum 23. júní 2006 viku allir dómara við Héraðsdóm Reykjavíkur sæti í málinu, með vísan til g-liðar 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, sbr. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla. Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytis, dags. 18. ágúst 2006, var Þórður S. Gunnarsson forseti laga deildar Háskólans í Reykjavík, með vísan til 3. ml. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 15/1998, skipaður setudómari í málinu. Þann 15. nóvember 2006 skipaði dóms- og kirkju málaráðuneytið að beiðni setudómarans, með vísan til 2. mgr. 19. gr. laga nr. 15/1998, þau Ragnhildi Helgadóttur prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík og Róbert R. Spanó prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, setudómara í málinu.

**Málsatvik.**

Stefnandi gegnir embætti héraðsdómara við Héraðsdóm Reykjavíkur.

Samkvæmt 25. gr. laga nr. 15/1991 um dómstóla ákvað Kjaradómur laun dómara þ.m.t. héraðsdómara fyrir embættisstörf þeirra frá gildistöku laganna þar til Kjararáði var fengið það verkefni samkvæmt lögum nr. 47/2006 um Kjararáð, er tóku gildi 1. júlí 2006. Hinn 19. desember 2005 tók Kjaradómur á grundvelli laga nr. 120/1992 ákvörðun um laun þeirra sem undir hann heyrðu. Í forsendum Kjaradóms sagði m.a.:

„Þeir aðilar sem Kjaradómur úrskurðar laun skiptast í tvo hópa; annars vegar æðstu embættismenn þjóðarinnar sem eru jafnframt ríkisstarfsmenn og hins vegar kjörna fulltrúa þjóðarinnar, þ.e. forseta Íslands og þingmanna en ráðherrar eru að jafnaði úr hópi þingmanna.

Kjaradómur hefur túlkað fyrirmælin um að bera saman starfskjör með „tilliti til starfa og ábyrgðar“ svo, að eðlilegt sé að laun þeirra embættismanna sem Kjaradómur úrskurðar skuli borin saman við laun embættismanna sem ákveðin eru í kjarasamningum eða ákvarðanir eru teknar um með öðrum hætti en í kjarasamningum og er þar einkum átt við ákvarðanir kjaranefndar. Einnig ber Kjaradómi að líta til annarra þátta, svo sem lífeyrisréttinda, ábyrgðar í starfi o.fl. Hvað varðar samanburð starfa og samanburð vegna ábyrgðar verður ekki fram hjá því litið við launaákvarðanir, að þessir aðilar gegna æðstu störfum í landinu samkvæmt viðteknum kenningum um þriggreiningu ríkisvaldsins.

Kjaradómur gerði grundvallarbreytingar á launakerfi sínu með úrskurði 10. maí 2003 með því að samræma launatöflur sínar og kjaranefndar, svo sem rakið er í nefndum úrskurði. Raðaði Kjaradómur í samræmda launaflokka eftir því sem eðlilegt var talið með tilliti til samanburðar á störfum og ábyrgð svo sem nefnt er hér að framan. Kjaranefnd hefur í millitíðinni úrskurðað, m.a. með færslum milli launaflokka. Þær ákvarðanir hafa áhrif á launakerfi Kjaradóms og verður að hafa hliðsjón af þeim. Er það niðurstaða Kjaradóms að lagfæra beri launaflokka til samræmis við ákvörðun dómsins frá árinu 2003, til þess að viðhalda þeim grundvelli sem þá var lagður.

Þá hækka laun á almennum vinnumarkaði að jafnaði um 2,5% um áramótin og skal sú hækkun einnig ná til þeirra sem taka laun samkvæmt ákvörðunum Kjaradóms.“

Með skírskotun til framangreindra forsendna og laga nr. 120/1992 voru mánaðarlaun héraðsdómara ákveðin kr. 497.471 frá og með 1. janúar 2006 auk jafngildis 35 eininga mánaðarlega. Eining Kjaradóms var ákveðin kr. 4.975. Eldri ákvarðanir Kjaradóms um aðra þætti skyldu standa óbreyttar. Með úrskurði Kjaradóms frá 19. desember hækkuðu laun forseta Íslands um 6,15% en annarra, sem undir dóminn heyra, þar á meðal héraðsdómara um 8,16%.

Ýmsir aðilar á vinnumarkaði brugðust hart við framangreindri ákvörðun Kjaradóms og töldu að með henni væri Kjaradómur að færa þeim, sem undir

dóminn féllu, meiri launahækkunir en samið hefði verið um í almennum kjarasamningum en samkvæmt þeim skyldu laun á svonefndum almennum vinnumarkaði hækka um 2,5% þann 1. janúar 2006. Hinn 23. desember 2005 ritaði formaður Kjaradóms forsætisráðherra bréf í framhaldi af samtali þeirra daginn áður, þar sem forsendur úrskurðar Kjaradóms frá 19. desember 2005 eru raktar ítarlega. Í bréfinu segir:

„Ég vísa til samtals okkar í gær um nýjan úrskurð Kjaradóms og óskir þínar um frekari útskýringar á þeim forsendum sem Kjaradómur hefur fyrir þessari ákvörðun sinni. Þann 10. maí 2003 kvað Kjaradómur upp ítarlegan rökstuddan úrskurð, sem fylgir bréfi þessu. Þar segir m.a. „Kjaradómur ákvarðar laun þjóðkjörinna fulltrúa, þ.e. forseta Íslands, alþingismanna og ráðherra, en einnig laun dómara og fimm tiltekinna embættismanna. Þeir embættismenn og aðrir sem taka laun samkvæmt ákvörðunum kjaranefndar eru miklu fleiri en þeir sem Kjaradómur úrskurðar launin. Kjaradómur og kjaranefnd eru tveir óháðir úrskurðaraðilar og um þá gilda að mörgu leyti ólíkar málsmeðferðarreglur. Kjör þeirra hópa sem Kjaradómur og kjaranefnd úrskurðar laun hafa að nokkru leyti þróast ólíkt og er það óheppilegt með hliðsjón af eðlilegu samræmi milli launa allra embættismanna þjóðarinnar. Öðru máli gegnir um starfskjör þjóðkjörinna fulltrúa.“ Síðar í úrskurðinum kom fram sú ákvörðun Kjaradóms að taka upp launatöflu sem ætti sér hliðstæðu í launatöflum kjaranefndar og væru t.d. bil milli launaflokka þau sömu og þar eru. Í samræmi við þessa ákvörðun raðaði Kjaradómur síðan niður í launaflokka sína. Sem dæmi má nefna að í launaflokk 130 voru settir héraðsdómarar, umboðsmaður barna og alþingismenn. Í hliðsettum flokki kjaranefndar voru skólameistarar ýmissa framhaldsskóla, forstöðumenn nokkurra heilbrigðisstofnana og meðalstórra ríkis stofnana, svo dæmi séu tekin. Dómstjórum utan Reykjavíkur var raðað í launaflokk 131. Í hliðsettum launaflokki kjaranefndar voru m.a. sýslumenn nokkurra umdæma, fangelsismálastjóri, ríkistollstjóri og skrifstofustjórar I. Dómstjóranum í Reykjavík, lang stærsta héraðsdómstólnum, var skipað í launaflokk 133. Í sama flokki hjá kjaranefnd voru t.d. lögreglustjórinn í Reykjavík, Sýslumaðurinn í Reykjavík, Ríkisskattstjóri og Tollstjórinn í Reykjavík. Í launaflokk 136 var raðað ríkissáttasemjara, ríkisendurskoðanda og biskupnum yfir Íslandi. Á þeim tíma (þ.e. á árinu 2003) voru t.d. skrifstofustjóri Alþingis og ráðuneytisstjórar annarra ráðuneyta en forsætisráðuneytisins í sambærilegum launaflokki hjá kjaranefnd, en það hefur nú breyst umtalsvert eins og vikið verður að. Hæstaréttardómurum var skipað í launaflokk 137, í þeim flokki í kjaranefnd var ráðuneytisstjóri forsætis ráðuneytisins. Forseta Hæstaréttar var raðað tveimur launaflokkum hærra en öðrum hæstaréttardómurum. Ráðherrum var skipað ofar í launaflokka, en þess ber að geta að ákvörðun um laun ráðherra felur einnig í sér þingfararkaup auk þess sem Kjaradómur hefur úrskurðað að ráðherrar fái aldrei greidd laun fyrir setu í nefndum á vegum ríkisins, jafnvel þó svo slíkar nefndir séu ekki beint á venjulegu starfssviði ráðherrans sem slíkt. Forseti Íslands er utan launaflokka. Þessi launaflokkun Kjaradóms er enn óbreytt. Þess má hins vegar geta, að talsverðar tilfærslur hafa orðið hjá kjaranefnd sem riðla að einhverju leyti ákvörðunum Kjaradóms um sambærileika starfa. Þannig hafa t.d. ráðuneytisstjórar færst til um launaflokka. Kjaradómur hefur, þrátt fyrir ákvörðun sína um sambærileika starfa t.d. ríkisendur skoðanda, ríkissáttasemjara og biskups við ráðuneytisstjóra, ekki vikið frá launaflokkun sinni. Í maí 2003 voru laun í þessum flokkum kjaranefndar og Kjaradóms hin sömu. Kjaranefnd úrskurðaði í lok árs 2003 að laun samkvæmt

launaflokkum kjaranefndar skyldu hækka um 3%. Kjaradómur frestaði ákvörðun um sambærilega hækkun og tók næst ákvörðun um hækkun frá og með 1. janúar 2005 og síðan aftur frá 1. júlí og loks nú í desember. Þó það ráði ekki ákvörðun Kjaradóms heldur sé aðeins haft til hliðsjónar þá hefur launavísitalan frá maí 2003 til nóvember 2005 hækkað um 14.13% en laun Kjaradóms, með hækkuninni sem gildir fyrir árið 2006, um 13,64%. Laun sem greidd eru þeim embættismönnum sem sambærilegir geta talist við þá sem Kjaradómur hefur úrskurðað laun, hafa af ýmsum ástæðum hækkað meira en þau laun sem Kjaradómur hefur ákvarðað á þessu tímabili. Stafar það einkum af tveimur ástæðum; annars vegar af því að Kjaradómur hækkaði ekki laun 1. janúar 2004 og hins vegar er það afleiðing af kjarasamningum sem ríkisvaldið hefur gert við starfsmenn sína á tímabilinu. Má þar einkum benda á að þann 26. apríl 2005 staðfesti fjármálaráðherra samkomulag við 24 stéttarfélög innan BHM um kjarasamninga félaganna, sem undirritað var þann 28. febrúar og síðan samþykkt í einstökum félögum í mars og apríl. Í samkomulaginu felst kerfisbreyting, þannig að 1. maí 2006 verður tekin upp ný launatafla sem er sameiginleg fyrir þau félög sem eru aðilar að því. Launatóflur þessara félaga hækkuðu mismikið, en meðalhækkun var á bilinu 5-5,5%. Í framhaldi af þessum kjarasamningum ákvað kjaranefnd þann 28. júní s.l. að hækka laun þeirra embættismanna sem undir hana heyra um 4,5%, afturvirktt frá 1. febrúar 2005. Afleiðingar þessara kjarasamninga, sem aftur endurspeglast í ákvörðun kjaranefndar eru þær, að verulegu munaði orðið á í launum þeirra sem tóku laun samkvæmt ákvörðunum Kjaradóms annars vegar og viðmiðunarhópanna hins vegar. Í lögum nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd segir orðrétt: „Við úrlausn mála skal Kjaradómur gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem hann ákveður og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar.“ Þetta taldi Kjaradómur sig hafa gert með ákvörðun sinni í maí 2003, en stóð nú frammi fyrir því að þær forsendur sem hann gaf sér þá um laun höfðu verulega raskast af ástæðum sem ofan eru raktar. Kjaradómur hefur margsinnis bent á það, að þeim sem hann úrskurðar laun hafa ekki samningsrétt um kjör sín og er það beinlínis lög bundin skyld Kjaradóms að gæta að því að á þessa aðila sé ekki hallað. Hins vegar er Kjaradómur mjög meðvitaður um það að ákvarðanir hans kunnu að hafa áhrif langt út yfir þann hóp sem Kjaradómur er að úrskurða laun. Leiðsögn Kjaradóms um það atriði er þó heldur veikburða í lögnum en þar segir „Ennfremur skal Kjaradómur taka tillit til þróunar kjaramála á vinnumarkaði.“

Í orðin „að taka tillit til þróunar kjaramála á vinnumarkaði“ leggja menn mjög mis munandi mat. Vinnumarkaðurinn er mjög stór og fjölbreyttur. Kjaradómur hlýtur hins vegar að líta til þess hluta vinnumarkaðarins sem sambærilegur getur talist með tilliti til starfa og ábyrgðar eins og beinlínis stendur í lögnum. Aðrir kjósa að leggja annan skilning í þessi fyrirmæli.

Kjaradómur átti tvo kosti og báða vonda. Annars vegar að fylgja lagafyrirmælum og færa launin að viðmiðunarmörkum sem Kjaradómur hafði sett en eiga von á óánægjuröddum vegna þess eða hins vegar að hækka launin aðeins um 2,5% og við halda launamun sem augljóslega var orðinn á launum viðmiðunarhópanna og launum samkvæmt úrskurðum Kjaradóms. Kjaradómur taldi sér skylt að lögum að taka fyrri kostinn. Í ákvörðun Kjaradóms felst hins vegar engin önnur hækkun en sú sem beinlínis leiðir af þessari leiðréttingu; engin launaflokkatilfærsla hefur verið gerð og launaflokkar hinir sömu og árið 2003.

Kjaradómur og einstakir dómendur hafa margsinnis vakið athygli á því, að það fyrir komulag sem Alþingi hefur ákveðið með lögum nr.120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd að skipta úrskurðarvaldinu á tvo aðila er að mörgu leyti óheppilegt. Ekki bætir úr skák ef lagatextinn eða fyrirmælin til úrskurðaraðilanna er með þeim hætti að menn leggja í hann mjög mismunandi skilning. Úrskurðir Kjaradóms vekja stundum umtal og jafnvel ólgu í þjóðfélaginu. Það er ekki ætlun Kjaradóms að gera slík. Kjaradómi er falið vandasamt og vanþakklátt verk og einsýnt að ekki líki öllum. Hins vegar vil ég hvetja til þess að menn rasi ekki um ráð fram í breytingum á þessu kerfi í hita leiksins. Nauðsynlegt er að finna aðferð til að ákvarða laun forseta, alþingismanna, ráðherra og æðstu embættismanna sem sæmileg sátt getur verið um. Það þarf líka að huga að því að ríkið er á samkeppnismarkaði um hæfasta starfsfólkið.“

Hinn 27. desember 2005 ritaði forsætisráðherra Kjaradómi bréf. Í því segir m.a.:

„Nýlega náðu aðilar vinnumarkaðarins samkomulagi um að kjarasamningar sem gerðir voru fram til ársins 2007 skyldu halda gildi sínu þannig að tryggja mætti sem mestan stöðugleika í efnahagsmálum. Fram hefur komið hjá aðilum vinnumarkaðarins að úrskurður Kjaradóms 19. desember sl. um laun alþingismanna og embættismanna geti haft mjög óæskileg áhrif á stöðu vinnumarkaðsmála og stofnað nýgerðu samkomulagi um kjaramál í hættu. Úrskurður Kjaradóms varðar annars vegar þjóðkjörna fulltrúa þ.e. forseta Íslands, alþingismenn og ráðherra, en hins vegar dómara og tiltekna embættismenn. Eins og fram kemur í bréfi yðar dags. 23. desember sl. helgast launahækkunar til síðarnefnda hópsins af þeirri nauðsyn meðal annars að gæta innbyrðis samræmis milli þeirra sem heyra undir Kjaradóm og kjaranefnd. Öðru máli gegnir um þjóðkjörna fulltrúa, þar eiga ekki sömu samræmingarrök við. Ég vil þess vegna, að höfðu samráði við formenn stjórnmalaflokkanna á Alþingi, formenn þingflokka og forseta Alþingis, fara þess á leit að Kjaradómur taki sem fyrst til endurskoðunar úrskurð sinn að því er varðar laun þjóðkjörinna fulltrúa.“

Kjaradómur hafnaði málaleitan forsætisráðherra með bréfi dagsettu 28. desember 2005. Í því segir m.a.:

„Kjaradómur ítrekar, að ákvörðun sína þann 19. desember s.l. tók dómurinn að virtum öllum þeim reglum sem honum ber að fara eftir samkvæmt lögum nr. 120/1992. Formaður dómsins gerði ráðherra ítarlega grein fyrir sjónarmiðum þeim sem lágu að baki ákvörðuninni með bréfi dags. 23. þ.m. Hefur ekkert það komið fram sem bendir til að dómurinn hafi ekki gætt lögmætra sjónarmiða við þá ákvörðun. Það er því niðurstaða dómsins að úrskurður hans frá 19. desember 2005 skuli óbreyttur standa.“

Í framhaldi af framangreindum bréfaskiptum og þeirri umræðu sem orðið hafði í framhaldi af úrskurði Kjaradóms 19. desember 2005 m.a. á Alþingi lagði forsætisráðherra fyrir Alþingi frumvarp um breytingu á lögum nr. 120/1992. Athugasemdir í greinargerð með frumvarpinu eru teknar orðrétt upp í undirkafla I í niðurstöðukafla dómsins.

Lagafrumvarpið var samþykkt á Alþingi 20. janúar 2006, sbr. lög nr. 2/2006, og fólu þau m.a. í sér, sbr. 1. gr., að úrskurður Kjaradóms frá 19. desember 2005 féll úr gildi frá og með 1. febrúar 2006 en mánaðarlaun samkvæmt úrskurði Kjaradóms frá 9. júní 2005 hækkuðu um 2,5% frá sama tíma. Samkvæmt úrskurði Kjaradóms frá 9. júní 2005, sem tók gildi frá og með 1. júlí 2005, höfðu mánaðarlaun héraðsdómara verið ákveðin kr. 459.929 auk jafngildis 35 eininga mánaðarlega og hver eining verið ákveðin kr. 4.600.

### **Málatilbúnaður stefnanda.**

Af hálfu stefnanda er á því byggt að löggjafarvaldinu hafi ekki verið heimilt að fella ákvörðun Kjaradóms frá 19. desember 2005 úr gildi með sértækri lagasetningu, eins og gert hafi verið og hafi lögin því ekki gildi gagnvart stefnanda. Stefnanda beri því laun í samræmi við ákvörðun Kjaradóms og samsvari stefnufjárhæðin vangreiddum launum fyrir febrúarmánuð 2006.

Þessu til stuðnings vísar stefnandi til grunnreglna stjórnarskrárinnar um þrí greiningu ríkisvaldsins og um sjálfstæði dómstólanna. Reglan komi fram í 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og verði einnig leidd af 2., 59., 60. og 61. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt ákvæðunum skuli dómendur og dómstólar vera sjálfstæðir í störfum sínum og óháðir löggjafarvaldi og framkvæmdavaldi. Dómstólar hafi eftirlit með þessum handhöfum ríkisvaldsins. Dómstólar eigi úrskurðarvald um embættistakmörk yfirvalda og um hvort einstök lagafyrirmæli standist ákvæði stjórnarskrárinnar. Reglan um sjálfstæði dómstólanna sé einnig í 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sem hafi lagagildi samkvæmt lögum nr. 62/1994, og hún verði einnig leidd af ákvæðum laga nr. 15/1998 um dómstóla. Talið hafi verið að reglan um sjálfstæði dómstólanna feli m.a. í sér kröfu til þess að svo tryggilega sé um hnútana búið hlutlægt séð, að engin ástæða sé til að draga í efa, að dómari sé sjálfstæður og óvilhallur. Almenn ákvæði laga um skipun, kjör og lausn dómara frá störfum taki mið af þessari kröfu. Um túlkun þessara ákvæða vísar stefnandi einkum til forsendna Hæstaréttar í Hrd. 1990, bls. 2 og Hrd. 1995, bls. 1444.

Stefnandi byggir á því að ein helsta röksemdin fyrir því að Kjaradómi hafi verið falið úrlausnarvald um laun dómara fyrir embættisstörf þeirra, sbr. 25. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla og 2. gr. laga nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd, hafi verið að tryggja betur en gert yrði með kjarasamningum sjálfstæði dómstólanna gagnvart handhöfum ríkisvaldsins en Dómarafélag Íslands hafi haft frumkvæði að þessu fyrirkomulagi hvað héraðsdómara varði.

Stefnandi telur að með lögum nr. 2/2006 hafi lögmæt ákvörðun Kjaradóms verið felld úr gildi og laun þeirra er heyrt hafi undir Kjaradóm verið ákveðin með sértækri löggjöf. Með þessu hafi verið brotið gegn grunnreglu um sjálfstæði dómsvaldsins. Dómarar geti hlutlægt séð ekki talist hlutlausir meðan þeir séu háðir ákvörðunarvaldi löggjafarvaldsins um laun sín á hverjum tíma. Af þessari ástæðu telur stefnandi að lög nr. 2/2006 eigi að víkja fyrir grunnreglu stjórnarskrárinnar um hlutlausa og óvilhalla dómstóla.

Í öðru lagi telur stefnandi að með lögum nr. 2/2006 hafi verið brotið gegn jafn ræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Lagasetningin hafi verið sértæk í þeim skilningi að hún hafi leitt til kjaraskerðingar hjá mjög fámennum hópi einstaklinga. Úrskurður Kjaradóms hafi eingöngu tekið til 116 einstaklinga, sem ekki hafi verið nema örlítið brot allra launamanna. Lögin hafi því ekki haft skuldbindingargildi gagnvart stefnanda og með þeim verði ekki afnumdar kjarabætur, sem ákveðnar hafi verið með formlegum hætti. Vísar stefnandi þessu til stuðnings m.a. til dóms Hæstaréttar í máli nr. 129/1991, Bjarnheiður Guðmundsdóttir gegn fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs o.fl. sem stefnandi telur að hafi fordæmisgildi. Einnig vísar stefnandi til dóms Félagsdóms í máli nr. 11/1996, Dómarafélag Íslands gegn fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, þar sem dæmt hafi verið að ákvörðun Kjaradóms um laun hafi verið ígildi kjarasamnings.

Í þriðja lagi byggir stefnandi á því að umsamin eða ákvörðuð launakjör njóti eignarréttarverndar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Stefnanda hafi verið rétt að treysta því að ákvörðun Kjaradóms, sem legið hafi til grundvallar fjárhagsskuld bindingum stefnda til að greiða stefnanda tiltekin laun, yrði ekki ógilt með afturvirkri lagasetningu þannig að tjón hlytist af. Ákvörðun Kjaradóms hafi hvílt á traustum lagagrunni og varðað eignarrétt stefnanda. Réttindin hafi verið skert með lögum nr. 2/2002. Bent sé á að löggjafinn hafi ekki haldið því fram að umrætt stjórnarskrárákvæði ætti við og hann hafi því ekki rökstutt að lögbundin skilyrði fyrir eignarnámi hafi verið fyrir hendi. Þá hafi engar bætur komið fyrir. Lögin hafi þannig leitt til fjártjóns fyrir stefnanda, sem samsvari kjaraskerðingunni, sem hann hafi orðið fyrir í febrúarmánuði. Krafan sé því til öryggis sett fram sem skaðabóta krafa vegna eignaskerðingar.

Stefnandi kveður langt hafa verið gengið með hinum umdeildu lögum í því að skerða laun stefnanda. Með lögunum hafi til að mynda ekki verið tekið neitt tillit til launaskriðs í þjóðfélaginu og ekki til þess að í úrskurði Kjaradóms hafði verið litið til launahækkana, sem kjaranefnd hafði ákveðið þeim, sem undir nefndina heyrdi. Þá hafi ekki verið með lögunum hróflað við ákvörðun kjaranefndar, sem Kjaradómur hafi haft hliðsjón af. Lagasetningin hafi því einnig verið sértæk í þeim skilningi að hún beinist eingöngu að launabreytingum þeirra er heyrdi undir ákvörðunarvald Kjaradóms en ekki sambærilegum launabreytingum annarra sem Kjaradómur hafi tekið mið af.

Til enn frekari stuðnings málsástæðum sínum leggur stefnandi áherslu á að því hafi ekki verið haldið fram með neinum rökum að ákvörðun Kjaradóms frá 19. desember 2005 hafi byggst á ólögmætum eða ómálefnalegum sjónarmiðum. Kjaradómur og kjaranefnd hafi áður tekið sambærilegar ákvarðanir og oftast en ekki hafi þær valdið fjaðrafoki í opinberri umræðu. Stefnandi telji að með þeim sjónarmiðum, sem lögin hafi verið grundvölluð á, verði kjaraskerðingin, sem leiddi

af lagasetningunni fyrir stefnanda, ekki réttlætt. Þau harkalegu viðbrögð, sem tíunduð hafi verið í athugasemdum með frumvarpi til laganna, hafi verið órökstudd og ekki hafi verið gerð tilraun til að sýna fram á með útreikningi eða rökum að ákvörðun Kjaradóms frá 19. desember 2005 myndi raska stöðugleika í efnahags lífinu. Telur stefnandi að ákvörðun Kjaradóms hafi ekki haft þess háttar áhrif. Mörg dæmi um meiri ógn við stöðugleika í efnahagslífinu sé að finna í öðrum kjara ákvörðunum síðustu missera, á almennum og opinberum vinnumarkaði, án þess að lagasetningarvaldi hafi verið beitt til þess að takast á við slíka „ógn“. Megi af almenna vinnumarkaðnum nefna gríðarlegt launaskrið og ofurlaun stjórnenda fyrirtækja og af opinbera markaðnum lög nr. 141/2003 um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, sem tekið hafi gildi í ársbyrjun 2004.

Stefnandi vekur sérstaka athygli á að með eftirlaunalögnum hafi kjör þeirra sem lögin tóku til verið bætt mjög verulega. Lögin hafi tekið til alls 73 einstaklinga af þeim 116, sem heyrta undir Kjaradóm. Í ríkisreikningi fyrir árið 2004, bls. 64, sé kostnaður vegna laganna áætlaður 650 milljónir króna. Stefnandi telur einsýnt að þessi lög hafi verið til þess fallin að valda óróa á vinnumarkaði miklu frekar en úrskurður Kjaradóms frá 19. desember 2005. Ekki verði litið framhjá tengslunum á milli eftirlaunalaganna og úrskurða Kjaradóms um laun þeirra, sem undir dóminn hafi heyrt. Með eftirlaunalögnum hafi handhafar löggjafarvaldsins ákveðið sjálfum sér auk hæstaréttardómara umtalsverða kjarabót og lögin nr. 2/2006 hafi verið sett í því augnamiði að draga úr óánægju almennings með sérstakar hækkanir á kjörum alþingismanna og annarra æðstu embættismanna ríkisins á undanförunum árum. Héraðsdómarar, auk 5 annarra embættismanna, sem heyrta undir Kjara dóm, hafi ekki notið hagsbóta af eftirlaunalögnum en séu látnir gjalda fyrir mis munun löggjafarvaldsins með lögum nr. 2/2006 án þess að hróflað hafi verið við eftirlaunalögnum.

Stefnandi kveður höfuðstól stefnufjárhæðarinnar samsvara þeirri launaskerðingu sem stefnandi hafi orðið að þola í febrúar 2006 samanborið við laun fyrir janúar 2006. Þá skerðingu sé að rekja til laga nr. 2/2006. Þannig hafi mánaðarlaun vegna febrúar, sem greidd séu fyrirfram, lækkað um kr. 26.044 miðað við janúarlaun og greiðsla vegna eininga sem greidd sé 1. mars vegna febrúar um kr. 9.100 eða samtals kr. 35.144.

Um dráttarvaxtakröfu vísar stefnandi til ákvæða III. og IV. kafla laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu.

Stefnandi vísar til 130. gr. laga nr. 91/1991 varðandi málskostnaðarkröfu.

### **Málatilbúnaður stefnda.**

Stefndi byggir á því að ákvarðanir löggjafans um hvernig hagað skuli launakjörum hinna greina ríkisvaldsins brjóti á engan hátt í bága við þrískiptingu ríkisvaldsins. Samkvæmt 41. og 42. gr. gr. stjórnarskrárinnar sé Alþingi falið fjár stjórnarvaldið og skv. 59. gr. sé það á valdsviði löggjafans að ákveða skipan dómssvaldsins. Löggjafinn hafi lengi framan af ákveðið launakjör með launalögum. Með lögum nr. 120/1992 hafi almenni löggjafinn falið óháðum úrskurðaraðilum á

sviði stjórnarsýslu að fara með vald sitt til að ákveða launakjör kjörinna fulltrúa, æðstu handhafa ríkisvalds, annarra embættismanna og starfsmanna sem ekki hafi þótt rétt vegna stöðu sinnar að fengju samningsrétt um kjör sín. Í kjaralegu tilliti sé málum dómara lögum samkvæmt skipað með sambærilegum eða svipuðum hætti og gildi um aðra þá sem gegni æðstu embættum ríkisins, sbr. 2. gr. laga nr. 120/1992 og sé það áréttað í 25. gr. dómstólalaga þar sem kveðið sé á um að Kjaradómur ákveði laun dómara fyrir embættisstörf þeirra.

Í valdsviði almenna löggjafans felist heimild til að setja nýjar réttarreglur, breyta rétti og fella niður rétt. Almenni löggjafinn hafi því heimild til að gera breytingar á þessum lögum sem öðrum lögum, þar á meðal heimild til að leggja niður þá skipan sem hún feli í sér svo og heimild til að breyta til frambúðar ákvörðunum sem Kjaradómur eða kjaranefnd hafi tekið um launakjör. Þeim ákvörðunum sem Kjaradómur og kjaranefnd taki sé ekki markaður ákveðinn gildistími og séu breytingum undirþornar. Þeir sem njóti launa samkvæmt ákvörðunum Kjaradóms eða kjaranefndar verði að una nýjum ákvörðunum, jafnvel þótt í þeim felist lækkun launa sbr. 12. gr. laganna og athugasemdir sem þeim hafi fylgt. Ekkert sé því til fyrirstöðu að löggjafinn ákveði að taka á ný í sínar hendur ákvörðunarvald um launakjör og séu þeir sem undir Kjaradóm og kjaranefnd heyri bundnir við slíka ákvörðun af hálfu löggjafans.

Þannig fái heldur ekki staðist að ákvörðun Kjaradóms um launakjör vegna ókomins tíma njóti verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar eða 1. gr. samningsviðauka I Mannréttindasáttmála Evrópuráðsins. Ekki sé unnt að telja vinnulaun sem ekki hafi verið unnið fyrir, eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrár. Launakrafa stofnist að meginstefnu til ekki fyrr en vinnuframlag hafi verið innt af hendi og launþegi hafi ekki þær heimildir sem felist í eignarréttindum, þegar um væntanleg laun sé að ræða. Löggjafinn hafi ótvíræða heimild til að breyta til framtíðar reglum um laun sem ekki hafi verið unnið fyrir. Skipti þá engu hvort um sé að ræða stærri eða þrengri hóp sem ákvörðunin beinist að.

Ekki sé unnt að fallast á að umrædd lagasetning með lögum nr. 2/2006 hafi verið sértæk lagasetning eða að brotið hafi verið með henni gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár. Viðurkennt sé að almenni löggjafinn hafi ríkan rétt til þess að standa vörð um efnahagsstefnu löglegra stjórnvalda og markmið sem ríkisstjórn og aðilar vinnumarkaðarins hafa komið sér saman um. Með lögum hafi verið brugðist við ákvörðun Kjaradóms sem löggjafinn hafi talið vegna almannahagsmuna nauðsynlegt að breyta til framtíðar í þágu þeirra markmiða. Lögin hafi náð til allra þeirra sem heyra undir úrskurðarvald Kjaradóms um launakjör sín og sem eins hafi staðið á um. Gildi einu hvort um hafi verið að ræða fjölmennan eða fámennan hóp sem teljist vera í samanburðarhæfri stöðu og sem lagasetning beinist að.

Af hálfu stefnda er á því byggt að viðbrögð við úrskurði Kjaradóms innan launþegahreyfingarinnar hafi verið mjög þung og öll á einn veg. Fólk hafi verið mjög reitt. Úrskurður Kjaradóms hafi komið skömmu eftir að kjarasamningar hafi verið endurskoðaðir þar sem viðmiðunin hafi verið að skoða verðbólguþróun, launa breytingar og launastefnuna. Verðbólguþróun hafi ekki staðist og hafi aðilar vinnumarkaðarins ásamt ríkisstjórninni verið nýbúnir að fara í gegnum þríhliða samninga og náð samkomulagi um hófsamlegar launahækkningar í trausti þess að það kæmi í veg fyrir víxlhækkningar launa og verðlags. Af viðbrögðum aðila á vinnu

markaði hafi verið ljóst að úrskurður Kjaradóms myndi draga stórlega úr öllu aðhaldi með launahækkunum og verðbólgu fengi hann að standa óbreyttur. Óhjákvæmilegt hafi verið að horfa til launahækkana æðstu manna ríkisins þegar samið hafi verið um laun, hvort sem það hafi gerst í samningum stéttarféлага eða einstaklingsbundnum samningum launafólks. Sé sú staðreynd beinlínis viðurkennd í athugasemdum sem fylgt hafi lögum nr. 120/1992. Sú ákvörðun Kjaradóms að úrskurða þeim sem undir hann hafi heyrt laun sem ekki hafi verið í samræmi við það sem um hafði verið samið á vinnumarkaði skömmu áður og sem komið hafði í veg fyrir almenna uppsögn kjarasamninga, hafi valdið mikilli reiði hjá launþegum og leitt til óróa á vinnumarkaði sem hafi getað ógnað þeim efnahagslega stöðugleika sem að hafi verið stefnt og náðst hafi. Úrskurður Kjaradóms hafi skapað hættu á að friðarskylda rofnaði á vinnumarkaði með fjöldauppsögnum og hafi sett kjarasamninga sem voru í gangi hjá sveitarfélögum í uppnám.

Hinar almennu forsendur sem lög nr. 2/2006 hafi verið reist á, hafi verið að tryggja stöðugleika í launamálum þjóðarinnar og skapa ráðrúm til að fara yfir lög um Kjaradóm og kjaranefnd þannig að úrskurður Kjaradóms yrði ekki til að hafa neikvæð áhrif á launaþróun í þjóðfélaginu með tilheyrandi röskun á efnahagslegum stöðugleika. Þær forsendur hafi átt við um allan hópinn. Þar á meðal dómendur, sem ákveðnum hafði verið með úrskurði Kjaradóms almennar launahækkanir langt umfram 2,5% almennar launahækkanir á vinnumarkaði frá 1. janúar 2006.

Ekki fái staðist að ákvörðun Kjaradóms hafi ekki sætt gagnrýni vegna skorts á málefnalegum og lögmætum grundvelli eða að lögin hafi ekki verið á því reist.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 120/1992 skuli Kjaradómur við úrlausn mála gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem hann ákveði og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærileg geti talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Ennfremur skuli Kjaradómur taka tillit til þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Tilgangur þess ákvæðis sé að koma í veg fyrir að úrskurðir Kjaradóms raski kjarasamningum og stefni þar með stöðugleika í efnahagslífi í hættu. Samkvæmt 10. gr. laganna skuli kjaranefnd við ákvörðun launakjara gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum hjá þeim sem hún fjalli um, 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 að samræmi sé milli þeirra og þeirra launa hjá ríkinu sem greidd séu á grundvelli kjarasamninga eða Kjaradóms. Bæði Kjaradómur og kjaranefnd skuli hafa hliðsjón af þeim hlunnindum og réttindum sem störfum fylgi svo sem lífeyrisréttindum og ráðningarkjörum, sbr. 3. mgr. 6. gr. og 2. mgr. 11. gr. laganna.

Samkvæmt 12. gr. laganna skuli Kjaradómur og kjaranefnd taka mál til með ferðar þegar þeim þurfa þykir og ætíð ef orðið hafi verulega breytingar á þeim launum í þjóðfélaginu sem höfð skuli til viðmiðunar samkvæmt lögnum eða á störfum þeirra sem ákvörðunarvald þeirra taki til. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. skuli Kjaradómur og kjaranefnd meta það eigi sjaldnar en árlega hvort tilefni sé til breytinga á starfskjörum sem þeir ákveða. Samkvæmt athugasemdum er fylgt hafi þeirri grein í frumvarpi til laganna, sbr. Alþingstíðindi A 1992, bls. 876, felst í þeirri grein að ætlast sé til að Kjaradómur og kjaranefnd fylgist vel með breytingum á launakjörum í þjóðfélaginu hvort sem er til hækkunar eða lækkunar og geri með hliðsjón af þeim nauðsynlegar breytingar á starfskjaraákvörðunum sínum. Ella sé hætta á að upp komi misgengi í launaþróun.

Stefndi byggir á því að Kjaradómur hafi sætt almennri gagnrýni fyrir að gefa samanburði við laun á almennum vinnumarkaði ekki vægi í ákvörðun sinni þrátt fyrir lagafyrirmæli þess efnis. Jafnframt hafi hann sætt gagnrýni fyrir að miða ákvörðun sína fyrst og fremst við ákvörðun kjaranefndar. Í því sambandi hafi ennfremur verið bent á að kjaranefnd hefði áður rökstutt ákvarðanir sínar með vísan til ákvarðana Kjaradóms. Sú staða hafi verið komin upp að hvor úrskurðaraðilinn hafi verið að elta hinn með tilheyrandi víxlhækkunum launa innbyrðis. Það hafi ekki einungis verið forystumenn helstu aðila á almennum vinnumarkaði, ríkisstjórn og þingmenn stjórnarflokkanna sem gagnrýnt hafi ákvörðun Kjaradóms og talið ástæðu til að bregðast við henni og stöðva, heldur einnig stjórnarandstæðingar á Alþingi. Við meðferð málsins á þingi megi lesa að stjórnarandstaðan hafi almennt verið þeirrar skoðunar að löggjafavaldið þyrfti að grípa inn í þannig að ákvörðun Kjaradóms kæmi ekki til framkvæmda.

Í umræðum á Alþingi um frumvarpið hafi komið fram að þau hördi viðbrögð sem orðið hafi í þjóðfélaginu við Kjaradómi hafi verið eðlileg og að það launamisrétti og sú gjá sem úrskurður Kjaradóms hafi falið í sér hafi leitt til þess að hætta hafi verið á að friði og stöðugleika á vinnumarkaði og launaþróun væri ógnað. Þá væri nauðsynlegt að stöðva þær víxlverkanir sem komnar voru í gang milli Kjaradóms og kjaranefndar innbyrðis sem falið hafi í sér að hvor um sig hafi sótt sér hækkunartilefni til hinnar og með því farnar að leiða launaþróun en ekki fylgja henni eins og lög um Kjaradóm og kjaranefnd hafi gert ráð fyrir.

Við meðferð frumvarpsins hafi einnig komið fram gagnrýni á þær röksemdir sem fram hafi komið í bréfi Kjaradóms til forsætisráðherra að með hækkuninni hefði hann meðal annars verið að taka inn 3% launahækkun vegna janúar 2004, sem ekki hafi komið fram í forsendum úrskurðar hans og sem hann hafði ekki séð ástæðu til að taka ákvörðun um á árinu 2004 né heldur þegar hann hafi ákveðið 3% launahækkun frá 1. janúar 2005 og aftur um 2% launahækkun frá 1. júlí sama ár. Hafi því réttilega verið, sbr. 12. gr. laga nr. 120/1992, uppi efasemdir hjá þingmönnum um að slík ákvörðun löngu eftir á stæðist.

Stefndi byggir á að við meðferð málsins á þingi hafi málið fengið vandaða umfjöllun og efnahags- og viðskiptanefnd fengið fjölmarga aðila á sinn fund auk þess sem nefndin hafi aflað fjölda gagna.

Þótt eftirlaunalögin og réttindi samkvæmt þeim hafi vissulega komið til umfjöllunar í kjölfar uppnámsins sem úrskurður Kjaradóms hafi vakið í desember 2005 og síðar á Alþingi, þá hafi það verið hin mikla hækkun umfram launaþróun sem óróa hafi valdið og uppnámi á vinnumarkaði og hafi lögin beinst að því að almenn launahækkun Kjaradóms og kjaranefndarmanna yrði frá 1. febrúar í samræmi við það sem kjarasamningar hafi falið í sér frá 1. janúar 2006, á meðan nauðsynleg endurskoðun á lögum færi fram. Meðal gagna sem nefndin hafi kallað eftir frá Kjaradómi hafi verið mat Talnakönnunar á áhrifum laga um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara í desember 2003 á kjör þessara aðila, dags. 7. júní 2004 sem gert hafði verið að ósk Kjaradóms. Kjaradómur sjálfur hafi ekki séð ástæðu til á grundvelli þeirra gagna að gera neinar breytingar á innbyrðis launahlutföllum þeirra sem undir hann heyrðu með tilliti til misjafnra kjara um eftirlaun sem þau lög fólu í sér.

Farið hafi verið fram á að Hagstofa Íslands veitti nefndinni upplýsingar um þróun launa frá fjórða ársfjórðungi 1999 samkvæmt mælingum Hagstofu vegna launavísitölu fyrir almennan markað, opinberra starfsmanna og bankamanna og Kjaradóms og kjaranefndar. Í þeim gögnum hafi komið fram að frá fjórða ársfjórðungi 1999 til þriðja ársfjórðungs 2005 hafi laun Kjaradóms og kjaranefndar manna hækkað verulega umfram laun á almennum vinnumarkaði og einnig umfram hækkun launa hjá opinberum starfsmönnum. Hafði sú þróun staðið óslitið frá ákvörðunum Kjaradóms og kjaranefndar í maí 2002.

Stefndi byggir á því að með lögum nr. 2/2006 hafi í reynd ekkert verið tekið sem að réttu lagi hafi orðið bundið við fyrirmæli laga nr. 120/1992 um ákvörðun launa. Sú umframlaunahækkun um 5,6% sem lög nr. 2/2006 hafi fellt úr gildi hafi samkvæmt ákvörðun Kjaradóms frá 19. desember sótt réttlætingu sína í það að halda óbreyttu launabili frá því sem hann hafði ákveðið í úrskurði 10. maí 2003 milli sín og kjaranefndar. Lög nr. 120/1992 hafi ekki gert því skóna að eitthvert óumbreytanlegt launabil eða launamisrétti skyldi vera til staðar milli kjara samninga, ákvarðana kjaranefndar eða Kjaradóms. Slíkt hafi heldur ekki verið í samræmi þá ráðagerð laganna að ríkið skyldi ekki leiða launabróun heldur skyldi Kjaradómur taka mið af þróun kjaramála á vinnumarkaði og kjaranefnd gæta þess að samræmi væri á milli launaákvarðana er hún tæki og þeirra launa hjá ríkinu sem greidd væru á grundvelli kjarasamninga eða Kjaradóms.

Í kjarasamningum á almennum markaði og hjá opinberum starfsmönnum hafði verið leitast við að draga úr launabili með hækkun lægstu launa og öðrum aðgerðum en ekki að auka það. Í kjarasamningum ríkisstarfsmanna séu heimilar launabreytingar umfram almennar umsamdar áfangahækkanir ákveðnar og afmarkaðar og komi aðallega fram hjá þeim sem séu með lægstu launin en gæti lítt eða ekkert hjá þeim sem njóti hæstu launa og sem hljóti að vera viðmiðun hjá Kjaradómi og kjaranefnd en ekki sérstakar launahækkanir til þeirra sem lakast séu settir. Jafnframt sé ljóst að hugsanlegt launaskrið í framtíðinni hljóti að vera síðara ákvörðunarefni eftir að það hafi komið fram, verið greint og metið með tilliti til samanburðarhæfra atriða.

Með ákvörðun Kjaradóms um 3% launahækkun frá 1. janúar 2005 og aftur um 2% frá júlí hafði hann samþætt ákveðið u.þ.b. 6% launahækkun frá áramótum. Á þriðja ársfjórðungi 2005 hafi uppsafnaðar almennar hækkanir launa frá 1. janúar 2000 verið orðnar 22-24% hjá ríkisstarfsmönnum, um 21% á almennum markaði, 51,7% hjá Kjaradómi og 42% hjá kjaranefnd að meðtalinni ákvörðun frá 18. júní 2003 um 5% breytingu á launatöflu sem helmingur embættismanna hafi notið. Í ákvörðun Kjaradóms frá 9. júní komi fram að launaskriðs gætti lítið. Fyrir liggir af bréfi Kjaradóms til kjaranefndar 21. júní 2005 að á því tímamarki hafi Kjaradómur metið það svo, að laun sem hann hafði ákveðið í úrskurði 9. júní 2005 væru í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir gætu talist.

Staðhæfingar stefnanda um að langt hafi verið gengið í að lækka laun fái þannig ekki staðist.

Í lögum nr. 2/2006 um breytingu á lögum nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjara nefnd hafi falist að frá 1. febrúar skyldu þeir sem undir Kjaradóm heyrðu, á grundvelli úrskurðar Kjaradóms frá 9. júní 2005, fá almenna launahækkun frá 1.

febrúar 2006 um 2,5% í samræmi við almennar launahækkunir samkvæmt kjarasamningum á almennum markaði og kjarasamningum opinberra starfsmanna frá 1. janúar 2006. Hafi það verið sama hækkun og kjaranefnd hafði úrskurðað þeim sem undir hana heyrðu frá 1. febrúar 2006.

Löggjafinn hafi með sama hætti bundið hendur kjaranefndar frá gildistöku laganna um að taka mið af samningsbundnum hækkunum kjarasamninga á hinum almenna vinnumarkaði. Með þeim hætti hafi löggjafinn ákveðið laun og sett tímabundið viðbótartakmarkanir til að halda launabreytingum hjá þeim sem undir Kjaradóm og kjaranefnd heyrðu í lágmarki á meðan verið væri að fara yfir lögin. Lögin hafi ekki falið í sér afturvirkni og hafi þeir sem undir Kjaradóm heyrðu haldið í janúar þeirri hækkun sem ákveðin hafði verið í úrskurði þeim sem felldur var úr gildi.

Samkvæmt framangreindu fá þau sjónarmið sem stefnandi reisi kröfur sínar á ekki staðist. Löggjafinn hafi í hvívetna verið innan valdheimilda sinna er hann felldi úr gildi ákvörðun Kjaradóms frá 19. desember 2005 með lögum nr. 2/2006 um breytingu á lögum nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd og beri því að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda.

Til vara krefst stefndi lækkunar stefnukröfunnar um 12.905 kr. vegna stað greiðslu skatta um 36,72%. Þá mótmælir stefndi því að stefnandi geti átt rétt til dráttarvaxta frá fyrri tíma en dómsuppsögu enda hafi afgreiðsla á launum til stefnanda hvívetna verið í samræmi við sett lög.

## **Niðurstaða dómsins.**

### **I.**

Hinn 19. desember 2005 kvað Kjaradómur, sem sjálfstæð stjórnsýslunefnd, upp úrskurð um launakjör þeirra embættismanna sem féllu undir úrskurðarvald nefndarinnar, sbr. 2. gr. laga nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd. Úrskurðurinn fól í sér að 1. janúar 2006 skyldu laun forseta hækka um 6,15%, en laun annarra sem undir dóminn heyra, þ. á m. hæstaréttardómara og héraðsdómara, að jafnaði um 8,16%. Samkvæmt úrskurðinum bar að greiða héraðsdómurum mánaðarlaun samtals 491.471 kr. auk jafngildis 35 eininga mánaðarlega. Með úrskurðinum voru mánaðarlaun héraðsdómara, annarra en dómstjóra, þannig hækkuð um 7,55% frá úrskurði Kjaradóms 9. júní 2005.

Hinn 20. janúar 2006 samþykkti Alþingi lög um breytingu á lögum nr. 120/1992, en lögin fengu númerið 2/2006. Með 1. gr. laga nr. 2/2006 var bráðabirgðaákvæði bætt við lög nr. 120/1992, en þau lög voru síðar felld úr gildi í heild sinni með lögum nr. 47/2006 um Kjararáð. Ákvæði 1. gr. laga nr. 2/2006 var svohljóðandi:

Við lögin bætist svohljóðandi ákvæði til bráðabirgða:

Úrskurður Kjaradóms frá 19. desember 2005 skal falla úr gildi frá og með 1. febrúar 2006. Frá sama tíma skulu mánaðarlaun og einingar samkvæmt úrskurði Kjaradóms frá 9. júní 2005 hækka um 2,5%.

Þrátt fyrir ákvæði 5. og 10. gr. skulu úrskurðir Kjaradóms og kjaranefndar, frá og með gildistöku laga þessara og til loka árs 2006, taka mið af samningsbundnum hækkunum kjarasamninga á hinum almenna vinnumarkaði. Telji Kjaradómur eða kjaranefnd að á þessu tímabili sé sérstök ástæða til breytinga á kjörum einstakra embættismanna eða hópa, vegna breytinga á umfangi starfa eða á verkefnum og verksviði þeirra, skal þess gætt að það valdi ekki röskun á vinnumarkaði.

Í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 2/2006 var tilefni lagasetningarinnar rökstutt með eftirfarandi hætti:

Með úrskurði Kjaradóms 19. desember 2005 endurákvarðaði dómurinn laun þeirra aðila sem undir Kjaradóm falla samkvæmt lögum nr. 120/1992. Úrskurðurinn fól í sér að 1. janúar 2006 skyldu laun forseta hækka um 6,15%, en laun annarra sem undir dóminn heyra að jafnaði um 8,16%. Frá sama tíma hækkuðu laun á vinnumarkaði almennt um 2,5%. Úrskurðurinn vakti harkaleg viðbrögð aðila vinnumarkaðarins sem töldu nýgerðu samkomulagi um kjaramál stefnt í hættu. Hinn 27. desember 2005 ritaði forsætisráðherra Kjaradómi bréf þar sem farið var fram á það að úrskurðurinn yrði endurskoðaður. Kjaradómur hafnaði þessu með bréfi dags. 28. desember 2005.

Í ljósi þeirra áhrifa sem úrskurður Kjaradóms gæti haft á stöðu vinnumarkaðsmála, þar á meðal nýgert samkomulag aðila vinnumarkaðarins um kjaramál, og þeirra ófyrirsjáanlegu áhrifa sem slíkt hefði á stöðugleikann í efnahagsmálum, er nauðsynlegt að bregðast við ákvörðun Kjaradóms frá 19. desember 2005. Hefur ríkisstjórnin ákveðið annars vegar að beita sér fyrir því að úrskurði Kjaradóms verði breytt með lagasetningu, þannig að í stað þeirra hækkana sem þar voru ákveðnar komi 2,5% hækkun frá 1. febrúar 2006, eins og gert er með frumvarpi þessu. Hins vegar mun ríkisstjórnin skipa nefnd til að fara yfir núgildandi lög um Kjaradóm og kjaranefnd. Meðal þess sem nefndinni er ætlað að skoða er hvort ástæða sé til að breyta fyrirkomulagi launaákvæðana Kjaradóms og kjaranefndar þannig að betra samræmis sé gætt í starfskjörum þeim sem þær ná til, bæði innbyrðis og gagnvart almennum vinnumarkaði. Enn fremur er nefndinni ætlað að huga að þeim viðmiðunum og fyrirmælum sem einstökum aðilum eru sett í lögum um launaákvæðanir sínar. Er nefndinni ætlað að skila tillögum svo fljótt sem auðið er. Rétt þykir að launabreytingum hjá þeim sem Kjaradómur og kjaranefnd ákvarða laun fyrir verði haldið í lágmarki meðan farið verður yfir lögin. Af þessum sökum er í frumvarpi þessu jafnframt lagt til að Kjaradómi og kjaranefnd verði tímabundið settar viðbótartakmarkanir varðandi launabreytingar.

Tilvitnuð 1. gr. laga nr. 2/2006 var að efni til tvíþætt: Í fyrsta lagi var úrskurður Kjaradóms frá 19. desember 2005, sem kvað meðal annars á um umræddar hækkanir mánaðarlauna og eininga hæstaréttardómara og héraðsdómara, felldur úr gildi frá og með 1. febrúar 2006. Á þeim grundvelli voru mánaðarlaun og einingar samkvæmt úrskurði Kjaradóms frá 9. júní 2005 í öðru lagi hækkuð um 2,5%. Ljóst er samkvæmt þessu að 1. gr. laga nr. 2/2006 fól í sér sérgreinda ákvörðun löggjafans um lækkun á launum frá 1. febrúar 2006 hjá þeim sem féllu undir úrskurðarvald Kjaradóms, þ. á m. dómara, frá því sem ákveðið hafði verið í téðum úrskurði Kjaradóms frá 19. desember 2005 en sá úrskurður hafði í samræmi við úrskurðarorð hans og lög nr. 120/1992 öðlast réttaráhrif 1. janúar 2006.

Stefnandi máls þessa er héraðsdómari. Laun hans, eins og annarra dómara, voru ákveðin af Kjaradómi samkvæmt áðurgildandi lögum nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd, sbr. 25. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla. Stefnandi heldur því fram að sú breyting sem varð á launakjörum hans með 1. gr. laga nr. 2/2006 hafi verið óskuldbindandi fyrir hann þar sem á hafi skort að löggin samrýmdust grunnreglum stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómsvaldsins. Þá hafi löggin brotið í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, sbr. 65. gr., og verið í andstöðu við ákvæði 72. gr. um friðhelgi eignarréttar, sbr. einnig 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994.

Fjárfrafa stefnanda er á því byggð að þar sem virða beri lög nr. 2/2006 að vettugi í tilviki hans eigi dómurinn að viðurkenna skyldu stefnda, íslenska ríkisins, til að greiða stefnanda mismun þeirrar launafjárhæðar sem hann átti rétt á sem héraðsdómari samkvæmt úrskurði Kjaradóms frá 19. desember 2005, og skert var með 1. gr. laga nr. 2/2006 frá og með 1. febrúar 2006, og þeirrar launafjárhæðar sem ákveðin var með téðu lagaákvæði. Stefndi hefur krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda. Að þessu virtu er sakarefni máls þessa, eins og það verður dæmt hér, takmarkað við kröfugerð stefnanda, sem er dómari, á hendur íslenska ríkinu vegna þeirrar launalækkunar sem óumdeilt er að stefnandi máls þessa varð að sæta við ákvörðun og greiðslu launa til hans fyrir febrúarmánuð 2006 vegna 1. gr. laga nr. 2/2006. Forsendur dómsins eru við þetta miðaðar.

## II.

Stefnandi heldur því fram að með því að lög nr. 2/2006 hafi felld úr gildi lögmæta ákvörðun Kjaradóms samkvæmt lögum nr. 120/1992 hafi með „sértækri löggjöf“ verið brotið gegn grunnreglum um sjálfstæði dómsvaldsins. Er því haldið fram að dómara, hlutlægt séð, geti ekki talist hlutlausir meðan þeir eru háðir ákvörðunarvaldi löggjafans um laun sín á hverjum tíma. Lög nr. 2/2006 séu því óskuldbindandi gagnvart stefnanda sem njóti sem héraðsdómari þeirrar stjórnar skrábundnu verndar sem á hverjum tíma verður talin leiða af áðurnefndum grunnreglum.

Af hálfu stefnda er málatilbúnaði stefnanda að öllu leyti hafnað. Er því haldið fram að það brjóti á engan hátt í bága við þrískiptingu ríkisvalds að löggjafinn ákvarði hvernig hagað skuli launakjörum hinna greina ríkisvaldsins. Samkvæmt 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar sé Alþingi falið fjárfstjórnarvaldið og samkvæmt 59. gr. sé það á valdsviði löggjafans að ákveða skipan dómsvaldsins. Lengi framan af hafi löggjafinn ákveðið sjálfur með launalögum launakjör dómara. Með lögum nr.

120/1992 hafi almenni löggjafinn falið óháðum úrskurðaraðilum á sviði stjórnslu að fara með vald sitt til að ákveða launakjör þjóðkjörinna fulltrúa, æðstu embættismanna, þ. á m. dómara, annarra embættismanna og starfsmanna sem ekki þótti rétt vegna stöðu þeirra að fengju samningsrétt um kjör sín. Ekkert sé því til fyrirstöðu að löggjafinn ákveði að taka á ný í sínar hendur ákvörðunarvald um launakjör og voru þeir sem undir Kjaradóm og kjaranefnd heyrðu, þ. á m. dómara, bundnir við slíkra ákvörðun löggjafans.

Í ljósi sakarefnis máls þessa, eins og því er lýst í niðurlagi kafla I hér að framan, verður að taka afstöðu til þess hvort sú ségreinda ákvörðun löggjafans sem fólst í 1. gr. laga nr. 2/2006 um breytingu á lögum nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd hafi gengið lengra en heimilt var samkvæmt grunnreglum stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómvaldsins og sé þar með óskuldbindandi fyrir stefnanda.

### III.

Ákvæði 2., 59., 61. og 70. gr. stjórnarskrárinnar byggjast á því að dómara skuli vera sjálfstæðir í störfum sínum. Grunnreglur stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómvaldsins hafa á undanförunum tveimur áratugum fengið aukinn styrk í íslenskum rétti samfara áhrifum Mannréttindasáttmála Evrópu á íslenskan rétt, en sáttmálinn var lögfestur með lögum nr. 62/1994. Þá var með 8. gr. stjórnarskipunar laga nr. 97/1995 lögfest ný 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sem á að verulegu leyti rætur sínar að rekja til 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmálans, en þar er með skýrum hætti áskilið að öllum beri réttur til að fá leyst úr málum sínum fyrir „óháðum dómstóli“. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 er rakið að áskilnaður 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar um óháða dómstóla felir í sér að dómstólar eigi að vera sjálfstæðir og „ekki háðir öðrum þáttum ríkisvaldsins“. Er skírskotað til þess að „kjör sem dómendum eru tryggð“ séu einn af efnisþáttum í mati á hvort dómstólarnir teljist sjálfstæðir þannig að fullnægt sé kröfum stjórnarskrárinnar.

Með lögum nr. 15/1998 voru sett gildandi lög um dómstóla. Í I. kafla almennra athugasemda í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögunum segir meðal annars að við mótun löggjafar um dómstólana verði að hafa í huga að þeim beri að hafa eftirlit með hinum tveimur þáttum ríkisvaldsins, löggjafarvaldinu annars vegar og framkvæmdarvaldinu hins vegar. Þannig komi í hlut dómstóla að skera endanlega úr um embættistakmörk yfirvalda, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar, og hvort löggjafinn hafi haldið sig innan þess ramma sem honum er settur með stjórnarskránni. Þá beri einnig að nefna það mikilvæga hlutverk dómstóla að dæma í refsimálum sem framkvæmdarvaldið höfðar á hendur sökuðum mönnum. Með framangreint í huga hafi þeirri stefnu verið fylgt við samningu frumvarpsins að tryggja verði í sem ríkustum mæli að dómstólarnir verði óháðir hinum tveimur þáttum ríkisvaldsins sem þeir hafa eftirlit með. Verði jafnframt að miða ákvæði frumvarpsins við það að ekki sé nægilegt að þetta sjálfstæði dómstólanna sé tryggt í raun, heldur að sjálfstæðið og trúverðugleikinn, sem því fylgir, sé öllum sýnilegur. Í II. kafla almennu athugasemdana í greinargerð með frumvarpinu er síðan rakið að megintilgangur þess sé að „styrkja stöðu og sjálfstæði dómstólanna sem þriðju valdstöð ríkisins og meðal annars auka þannig tiltrú almennings á starfsemi þeirra“. Þá kemur fram að við samningu frumvarpsins hafi verið tekið tillit til tilmæla ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (94) frá 13. október 1994 um sjálfstæði,

skilvirkni og hlutverk dómenda, svo og meginreglna Sameinuðu þjóðanna um sjálfstæði dómssvalds sem samþykktar voru á allsherjarþingi þeirra í nóvember 1985. Loks hafi verið litið til sáttmála dómenda í Evrópu frá árinu 1993, með breytingum frá 1996, sem samþykktur var af evrópsku dómarasamtökunum.

Í 9. tölul. í III. kafla almennra athugasemda í greinargerð með frumvarpi því er varð að dómstólalögum er vikið að dómi Hæstaréttar frá 18. maí 1995, Hrd. 1995, bls. 1444, sem nánar verður vikið að hér síðar. Síðan segir svo:

[Þykir] rétt að rifja upp að bæði hér á landi og á alþjóðlegum vettvangi er það skilyrðislaus krafa að dómstólar sem stofnanir og dómendur sem persónur skuli njóta sjálfstæðis. Dómarar eiga þannig að vera sjálfstæðir í starfi sínu og njóta enn fremur öryggis í starfi. Þessu til viðbótar verða dómstólar að vera þannig að skipan að ekki sé unnt að draga í efa sjálfstæði þeirra út frá fyrrgreindum sjónarmiðum.

Í IV. kafla dómstólalaga er fjallað um réttindi og skyldur dómara. Í 13. tölul. í III. kafla almennra athugasemda í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögnum segir að í IV. kafla frumvarpsins séu lagðar til öllu ítarlegri reglur um einstök atriði varðandi réttindi og skyldur dómara en voru í þágildandi sérlögum um þá. Um ýmis ákvæði kaflans af þeim meiði yrði þó sagt að „samsvarandi reglur hafi gilt til þessa um dómara, ýmist með ályktun af öðrum lögum, svo sem stjórnarskránni eða almennum lögum um starfsmenn ríkisins, vegna eðli máls eða sem óskráðar meginreglur“. Tilgangurinn með því að taka reglurnar upp í frumvarpinu sé einkum sá að gefa gleggri heildarmynd af stöðu dómara, svo og að komast sem mest hjá óvissu um það að hvaða marki almennar reglur um starfsmenn ríkisins, sem taka einkum mið af stöðu starfsmanna á sviði framkvæmdarvaldsins, geti gilt um dómara. Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. dómstólalaga eru dómarar sjálfstæðir í dómstörfum og leysa þau af hendi á eigin ábyrgð. Við úrlausn máls fara þeir eingöngu eftir lögum og lúta þar aldrei boðvaldi annarra. Dómsathöfn verður ekki endurskoðuð af öðrum nema með málskoti til æðra dóms. Samkvæmt 25. gr. dómstólalaga, eins og hún hljóðaði fyrir gildistöku laga nr. 47/2006 um Kjararáð, var mælt svo fyrir að Kjaradómi bæri að ákveða laun dómara fyrir embættisstörfin.

Í Hrd. 1995, bls. 1444, lagði meirihluti Hæstaréttar til grundvallar að í grunn reglum stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómssvaldsins felist nánar tiltekið að dómarar verði í störfum sínum að vera óbundnir af fyrirmælum frá öðrum og „staða þeirra að öðru leyti ekki ótrygg, meðan þeir eru í starfi“. Í dóminum er jafnframt vísað til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Langborgers gegn Svíþjóð* frá 22. júní 1989 þar sem á því var byggt að við mat á þessu verði meðal annars að taka tillit til þess hvaða vörn sé gegn því að óviðkomandi aðilar geti haft áhrif og „hvort dómurinn líti út fyrir að vera óháður“. Við nánari útfærslu á grunnreglum um sjálfstæði dómssvaldsins hefur Hæstiréttur að auki byggt á því að „ákvörðun launa“ héraðsdómara og „kjör þeirra [hljóti] meðal annars að taka mið af kröfu um sjálfstæði dómstólanna“, sbr. Hrd. 1999, bls. 4793. Í þessu sambandi verður einnig að horfa til þess að með öðrum og þriðja málslið 61. gr. stjórnarskrárinnar og lögum nr. 15/1998 um dómstóla er leitast við að tryggja persónulegt starfsöryggi

dómara. Þá eru með dómstólalögum settar skorður við því að dómari geti tekið að sér aukastörf, sbr. 1. mgr. 26. gr. laganna. Það er því einsýnt að mati dómsins að einn af efnisþáttum reglunnar um sjálfstæði dómstólanna er að ákvarðanir um launakjör dómara fullnægi þeim kröfum sem að framan eru nefndar. Löggjöf er varðar fyrirkomulag dómskerfisins og réttarstöðu dómara, þ. á m. um launakjör þeirra, verður samkvæmt þessu að vera þannig úr garði gerð að dómara séu að lögum og í reynd sjálfstæðir gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins, þ. á m. löggjafarvaldinu.

Þegar nánar er metið hvort sérgreind löggjöf sem kveður á um ógildingu löglegs og bindandi úrskurðar þar til bærrar stjórnarsýslunefndar um launahækkun til dómara samrýmist kröfu um sjálfstæði dómstólanna skiptir að auki máli að horft sé til þess hvernig löggjafinn hefur sögulega leitast við að tryggja að fyrirkomulag við ákvörðun launa til dómara samrýmist þessum kröfum. Er enda viðurkennt að til nánari fyllingar á inntaki stjórnarskrárreglna, sem einkum fjalla um mörk ríkisvalds, kann tilvist viðvarandi og reglubundinnar háttsemi í samskiptum handhafa ríkisvalds að hafa þýðingu að stjórnalögum.

Þegar Hæstiréttur Íslands kom saman í fyrsta sinn 16. febrúar 1920 á grundvelli laga nr. 22/1919 um hæstarjett sem komu til framkvæmda 1. janúar 1920, voru laun hæstaréttardómara og annarra embættismanna sem höfðu á hendi dómsvald beinlínis ákveðin með lögum frá Alþingi, sbr. þágildandi lög nr. 71/1919 um laun embættismanna. Með lögum nr. 60/1945 og lögum nr. 92/1955 hélst sú skipan allt þar til lög nr. 55/1962 um kjarasamning opinberra starfsmanna voru sett en þá var gerð sú breyting að löggjafinn ákvað að launakjör þorra ríkisstarfsmanna skyldu ákveðin með kjarasamningi. Þá var jafnframt settur á laggirnar Kjaradómur og var hlutverk hans annars vegar að ákveða kjarasamning þegar ekki semdist um með aðilum og hins vegar að ákveða launakjör sumra þeirra sem ekki var fenginn samningsréttur. Í hinum síðarnefnda hópi voru í fyrstu aðeins ráðherrar og hæsta réttardómarar. Með lögum nr. 41/1984 var Kjaradómi falið að ákvarða launakjör héraðsdómara.

Við setningu heildarlaga um Kjaradóm og kjaranefnd nr. 120/1992 var í 2. gr. laganna byggt á sama fyrirkomulagi en úrskurður Kjaradóms frá 19. desember 2005 var byggður á þeim lögum. Af almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 120/1992 kemur fram að hjá nefnd þeirri sem fjármálaráðherra skipaði til að endurskoða lög um Kjaradóm, og samdi frumvarpið, hafi komið til umræðu hvort réttara væri að niðurstöður Kjaradóms og kjaranefndar skyldu aðeins vera tillögur til fjármálaráðherra eða ríkisstjórnarinnar í heild í stað þess að fela í sér fullnaðarákvörðun um starfskjör. Um þetta segir svo í greinargerðinni:

„Sú leið var þó ekki farin af þeim ástæðum annars vegar að rétt þótti að framkvæmdarvaldið fjallaði ekki um mál þeirra aðila sem Kjaradómi er ætlað að afgreiða samkvæmt frumvarpi þessu og hins vegar þótti ekki rétt að leggja á fjármálaráðherra og ríkisstjórn launaákvæðanir sem hér um ræðir.“

Í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins, er varð að sama ákvæði í lögum nr. 120/1992, segir síðan að greinin geri ráð fyrir tæmandi upptalningu þeirra sem Kjaradómur á að ákvarða launakjör. Er þeim sem Kjaradómur skal fjalla um fækkað verulega frá því sem er í gildandi lögum og „verksvið takmarkað við þá aðila sem æskilegt er að framkvæmdarvaldið fjalli ekki um“. Síðan segir:

„Gert er ráð fyrir að Kjaradómur ákveði laun allra dómara sökum þeirrar sérstöðu sem þeir hafa umfram aðra ríkisstarfsmenn samkvæmt stjórnarskránni. Í þessu sambandi má benda á að eftir nýgerðar breytingar á réttarfarslögum fara dómara ekki lengur með umboðsstörf.“

Áður er rakið að með 25. gr. dómstólalaga, eins og hún hljóðaði fyrir gildis töku laga nr. 47/2006, ítrekaði löggjafinn það fyrirkomulag um ákvörðun launa kjara dómara, sem að framan er rakið og lengi hafði verið í gildi, að það væri verkefni Kjaradóms að ákveða laun þeirra fyrir embættisstörfin.

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

Dómurinn lítur svo á að með því fyrirkomulagi um ákvörðunarvald um laun dómara sem kveðið var á um í 2. gr. laga nr. 120/1992, sbr. og 25. gr. laga nr. 15/1998, hafi löggjafinn talið nauðsynlegt að tryggja eins og kostur er að slíkar ákvarðanir væru í ljósi stjórnskipulegs sjálfstæðis dómara teknar af sérskipuðum aðila sem væri ekki með beinum hætti háður framkvæmdarvaldinu eða löggjafarvaldinu við töku slíkra ákvarðana. Slíkar ákvarðanir yrðu teknar á grundvelli fyrirfram settra reglna sem byggðar væru á almennum, efnislegum mæli kvörðum. Hafi þá verið litið til áðurgreindrar réttarþróunar í átt til aukins sjálf stæðis dómstólanna samkvæmt stjórnarskránni eins og grunnreglur um það efni hafa verið túlkaðar í dómaframkvæmd Hæstaréttar, sbr. einkum Hrd. 1990, bls. 2, Hrd. 1995, bls. 1444 og Hrd. 1999, bls. 4793. Hlutverk löggjafans, sbr. 41. og 59.

gr. stjórnarskrárinnar, er þannig að mæla fyrir um það skipulag og þær almennu efnisreglur sem ákvarðanir um launakjör dómara skuli miðast við. Löggjafinn getur á hverjum tíma gert breytingar á slíkum reglum enda séu þær í samræmi við grundvallarreglur stjórnarskrárinnar. Lagabreytingar af því tagi kunna að leiða til þess að taka þurfi nýjar ákvarðanir um launakjör dómara en við þær aðstæður eru þær byggðar á almennum, efnislegum mælikvörðum sem löggjafinn hefur ákveðið fyrirfram. Af þessu leiðir óhjákvæmilega að hömlur hljóta að vera á því að sér greindar ákvarðanir löggjafans geti að efni til haft íþyngjandi áhrif á launakjör starfandi dómara. Þegar þar við bætist að sérgreind löggjöf kveður á um ógildingu löglegrar stjórnvaldsákvörðunar um launakjör dómara, og afnám launahækkunar sem ákveðin hefur verið í samræmi við gildandi efnisreglur, verður almennt að miða við það að gengið sé nærri grunnreglum um sjálfstæði dómvaldsins. Að öðrum kosti verður vart séð hvaða réttarlegu þýðingu hin stjórnarskrárbundna krafa um sjálfstæði dómstóla hafi þannig að tryggt sé að dómara séu að lögum og í reynd „óháðir“ löggjafarvaldinu.

#### IV.

Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 2/2006, sem teknar eru orðrétt upp í kafla I hér að framan, er rakið tilefni lagasetningarinnar. Þar segir að úrskurður Kjaradóms frá 19. desember 2005 hafi vakið harkaleg viðbrögð aðila vinnumarkaðarins sem hafi talið nýgerðu samkomulagi um kjaramál stefnt í hættu. Hinn 27. desember 2005 hafi forsætisráðherra ritað Kjaradómi bréf þar sem farið hafi verið fram á það að úrskurðurinn yrði endurskoðaður. Kjaradómur hafi hafnað þessu með bréfi, dags. 28. desember 2005. Þá segir að „[í] ljósi þeirra áhrifa sem úrskurður Kjaradóms gæti haft á stöðu vinnumarkaðsmála, þar á meðal nýgert samkomulag aðila vinnumarkaðarins um kjaramál, og þeirra ófyrirsjáanlegu áhrifa sem slíkt hefði á stöðugleikann í efnahagsmálum, sé nauðsynlegt að bregðast við ákvörðun Kjara dóms frá 19. desember 2005“.

Á því leikur ekki vafi að löggjafinn hefur til þess ríkan rétt að standa vörð um þau stjórnmalalegu markmið á sviði efnahagsmála sem ríkisstjórn og meirihluti Alþingis telur brýn á hverjum tíma. Heimildir löggjafans í þessum eignum eru hins vegar ekki takmarkalaugar. Hefur Hæstiréttur lagt til grundvallar að jafnvel löggjöf sem að þessu leyti er rökstudd með vísan til efnahagslegrar nauðsynjar verði að fullnægja grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, sbr. til hliðsjónar Hrd. 1992, bls. 1962 og Hrd. 2002, bls. 3686. Í fyrri dómnum voru bráðabirgðalög sem byggðu á efnahagslegum forsendum tengdum stöðugleika á vinnumarkaði ekki talin, að mati meirihluta Hæstaréttar, standast þær jafnræðisreglur sem væri að finna í stjórnarskránni. Í hinum síðari var af hálfu Hæstaréttar, sem skipaður var sjö dómurum, lagt efnislegt mat á þau efnahagslegu rök sem lágu til grundvallar lagasetningu sem bannaði verkföll sjómanna á árinu 2001. Var meðal annars talið að röksemdir fyrir lagasetningunni væru nægjanlega „haldgóðar“ til að réttlæta skerðingu á grundvallarréttindum. Að þessu virtu telur dómurinn að af fyrirliggjandi fordæmum Hæstaréttar verði dregin sú ályktun að þegar fyrir liggur að sérgreind löggjöf á borð við lög nr. 2/2006 felur í sér íþyngjandi íhlotun í ákvarðanir lögbærs aðila um laun sjálfstæðra dómara, komist dómstólar ekki hjá því að taka afstöðu til þess hvort slík löggjöf, þótt studd sé við röksemdir af efnahagslegum toga, samrýmist grunnreglum 2. og 70. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómstólanna. Í því sambandi ber að hafa í huga að eðli máls samkvæmt hlýtur ákvörðun löggjafans,

sem felur í sér sérgreinda íhlutun í áður ákveðin launakjör dómara, gjarnan að vera studd við röksemdir af því tagi.

Með bréfi forsætisráðherra til formanns Kjaradóms, dags. 27. desember 2005, fór hann þess á leit í samráði við formenn stjórnmalaflokkanna á Alþingi, formenn þingflokka og forseta Alþingis, að Kjaradómur tæki sem fyrst til endurskoðunar úrskurð sinn að því er varðar „laun þjóðkjörinna fulltrúa“. Þeirri málaleitan var hafnað með bréfi Kjaradóms til forsætisráðherra, dags. 28. desember 2005. Af nefndu bréfi forsætisráðherra verður a.m.k. dregin sú ályktun að af hálfu ríkis stjórnarinnar hafi í lok árs 2005 ekki verið talin ástæða til að ganga lengra en að óska eftir því að Kjaradómur endurskoðaði úrskurð hvað varðaði „laun þjóðkjörinna fulltrúa“. Þrátt fyrir það voru ráðstafanir þær sem mælt var fyrir um í frumvarpi því er varð að lögum nr. 2/2006 ekki bundnar við þennan hóp heldur látnar ná til allra þeirra sem féllu undir úrskurðarvald Kjaradóms, þ. á m. dómara. Þá skal getið að í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 2/2006 er ofangreindum samskiptum forsætisráðherra og Kjaradóms í lok árs 2005 ekki lýst með nákvæmum hætti enda þar ekki tekið fram að aðeins hafi verið farið fram á endurskoðun úrskurðarins að því er varðaði laun þjóðkjörinna fulltrúa. Sú niðurstaða ríkisstjórnar að leggja til í frumvarpi því er varð að lögum nr. 2/2006 að löggin tækju til allra þeirra sem féllu undir úrskurðarvald Kjaradóms kann að hafa stuðst við þau rök að nauðsynlegt væri að þessu leyti að láta eitt ganga yfir alla. Eftir stendur að taka þurfti afstöðu til þess hvort sú sérstaða sem dómurum er mörkuð í stjórnarskrá hafi áskilið að tekið væri til sérstakrar athugunar hvort gera þurfti málefnalegan greinarmun á þeim hópi og öðrum þeim sem féllu undir úrskurðarvald Kjaradóms.

EKKI verður séð af lögskýringargögnum að baki lögum nr. 2/2006 að fram hafi farið mat á því hvort slík sérgreind íhlutun í launaákvæðanir dómara og afnám úrskurðar lögbærs aðila um launahækkunir þeim til handa, sem löggin mæltu fyrir um, hafi samrýmst grunnreglum stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómstólanna. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum er aðeins vikið að stjórnskipu legum álitamáli er varð forseta Íslands. Af umræðum þingmanna við meðferð frumvarpsins verður ráðið að rætt hafi verið um stöðu dómara við meðferð þing málsins í efnahags- og viðskiptanefnd en af nefndaráliti meirihlutans verður ráðið að fulltrúar Dómarafélags Íslands komu á fund nefndarinnar. Ekkert kemur hins vegar fram um mat meirihluta nefndarinnar að þessu leyti í nefndarálitinu sjálfu.

Málatilbúnaður stefnda fyrir dómnum hefur byggst á því að ein af megin ástæðum þess að löggjafinn hafi talið nauðsynlegt að bregðast við úrskurði Kjaradóms hafi verið sú að með honum hafi verið gengið of langt miðað við almenna kjarapróun í þjóðfélaginu. Í greinargerð stefnda segir meðal annars að með lögum nr. 2/2006 hafi í reynd ekkert verið tekið „sem að réttu lagi varð bundið við fyrirmæli laga nr. 120/1992 um ákvörðun launa. Sú umframlaunahækkun um 5,6% sem lög nr. 2/2006 felldu úr gildi sótti samkvæmt ákvörðun Kjaradóms frá 19. desember réttlætingu sína í það að halda óbreyttu launabili frá því sem hann hafði ákveðið í úrskurði 10. maí 2003 milli sín og kjaranefndar. Lög nr. 120/1992 gera því ekki skóna að eitthvað óumbreytanlegt launabil eða launamisrétti skuli vera til staðar milli kjarasamninga, ákvarðana kjaranefndar og Kjaradóms. Slíkt er heldur ekki í samræmi við þá ráðagerð laganna að ríkið skuli ekki leiða launapróun heldur skuli Kjaradómur taka mið af þróun kjaramála á vinnumarkaði og kjaranefnd gæta þess að samræmi sé á milli launaákvæðana er hún tekur og þeirra launa hjá ríkinu

sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga eða Kjaradóms“.

Í bréfi formanns Kjaradóms til forsætisráðherra, dags. 23. desember 2005, sem tekið er orðrétt upp í málsatvikakafla dómsins, eru ítarlega raktar þær efnislegu forsendur sem úrskurður Kjaradóms var byggður á. Að framan eru rakin bréffleg samskipti forsætisráðherra og Kjaradóms í lok árs 2005. Af þeim verður ekki ráðið að það hafi verið afstaða ríkisstjórnarinnar að efnisleg niðurstaða Kjaradóms hafi byggst á ólögmætum forsendum. Hafi hins vegar verið talið nauðsynlegt að óska eftir endurskoðun úrskurðarins vegna viðbragða aðila vinnumarkaðarins og stöðu vinnumarkaðsmála að öðru leyti. Þá er hvorki í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 2/2006 né framsöguræðu fjármálaráðherra rökstutt að nauðsynlegt hafi verið að fella úr gildi umræddan úrskurð þar sem forsendur þær sem hann hafi byggst á hafi ekki verið í samræmi við hinar almennu efnisreglur laga nr. 120/1992. Loks er ekki skírskotað til þess í álitum meiri- eða minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis. Af þessum sökum telur dómurinn að ekki hafi verið sýnt fram á það af hálfu stefnda að lög nr. 2/2006 hafi verið reist á þeirri forsendu að nauðsynlegt hafi verið að fella úr gildi úrskurð Kjaradóms þar sem hann hafi í reynd brotið í bága við þær almennu efnisreglur laga nr. 120/1992 sem löggjafinn hafði ákveðið að gilda ættu við launaákvæðanir nefndarinnar. Tilfni lagasetningarinnar voru ófyrirsjáanleg áhrif sem úrskurðurinn gæti haft á stöðu vinnumarkaðsmála og stöðugleikann í efnahagsmálum þar sem hlutfallsleg hækkun launa í úrskurði Kjaradóms 1. janúar 2006 var töluvert hærri en sú hækkun sem átti frá sama tíma að koma til á almennum vinnumarkaði. Að þessu virtu verður ekki annað lagt til grundvallar við úrlausn máls þessa en að löggjafinn hafi með lögum nr. 2/2006 ákveðið að fella úr gildi úrskurð Kjaradóms frá 19. desember 2005 án þess að á því hafi verið byggt að hann hafi verið reistur á ólögmætum eða ómálefnalegum sjónarmiðum.

Í III. kafla dómsins er rakið að í grunnreglum stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómsvaldsins, sbr. einkum 2. og 70. gr., felist að dómara verði að vera „óháðir“ öðrum handhöfum ríkisvaldsins, þ. á m. löggjafarvaldinu. Styðst sú ályktun með ótvíræðum hætti við texta fyrri málsliðar 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og tilvitnuð lögskýringargögn að baki ákvæðinu. Hefur Hæstiréttur lagt þann skilning í þessa reglu að í henni felist ekki einungis að dómara verði í störfum sínum að vera óbundnir af fyrirmælum frá öðrum heldur verði „staða þeirra að öðru leyti ekki ótrygg, meðan þeir eru í starfi“, sbr. Hrd. 1995, bls. 1444. Við mat á þessu verði meðal annars að taka tillit til þess hvaða vörn sé gegn því að óviðkomandi aðilar geti haft áhrif og „hvort dómurinn líti út fyrir að vera óháður“. Þá felst í þessu að við ákvörðun um launakjör sem dómendum eru tryggð verði að gæta að kröfu um sjálfstæði dómstólanna, sbr. Hrd. 1999, bls. 4793, m.a. um skipulag og matsgrundvöll slíkra ákvarðana. Löggjafinn hefur lengi komið til móts við þessar stjórnskipulegu kröfur með því að kveða á um það skipulag að sjálfstæð stjórnsýslu nefnd, Kjaradómur, kveði á um laun dómara á grundvelli fyrirfram settra reglna sem byggðar hafa verið á almennum, efnislegum mælikvörðum. Við setningu dómstólalaga nr. 15/1998 var þessi löggjafarstefna um ákvarðanir launakjara dómara ítrekuð, sbr. 25. gr., og þá í samræmi við þann megintilgang laganna að tryggja sjálfstæði dómstólanna eins og því sé fyrir komið í stjórnarskrá í ljósi réttarþróunar. Núgildandi lög nr. 47/2006 um Kjararáð eru reist á sömu stefnumörkun hvað varðar ákvarðanir um laun dómara.

Ekki verður haggð því mati löggjafans að nauðsynlegt hafi verið að gera ráð stafanir í tilefni af úrskurði Kjaradóms frá 19. desember 2005 í ljósi viðbragða aðila vinnumarkaðarins og stöðu vinnumarkaðsmála á þessum tíma. Ákvarðanir löggjafans þurftu hins vegar að taka mið af því að með úrskurðinum hafði Kjaradómur ákveðið í samræmi við lög nr. 120/1992 hækkun launa til handa öðrum og sjálfstæðum handhöfum ríkisvalds, hæstaréttardómurum og héraðsdómurum, sem tók gildi 1. janúar 2006. Með því að fella úr gildi löglega og bindandi ákvörðun þar til bærs úrskurðaraðila um launahækkanir til dómara verður að telja að löggjafinn hafi með 1. gr. laga nr. 2/2006 gripið með sérgreindum hætti inn í lög bundið ferli til ákvörðunar um launakjör dómara sem byggt var á almennum, efnislegum mælikvörðum í lögum nr. 120/1992. Ákvörðun af því tagi getur ekki nema í undantekningartilvikum talist vera í samræmi við grunnreglur um sjálfstæði dómsvaldsins sem áskilja að staða dómara við ákvörðun launakjara þeirra verði ekki talin „ótrygg“. Verði á það fallist að löggjafinn hafi almenna heimild til sér greindrar íhlutunar í löglega ákvörðun þar til bærs aðila um launakjör dómara verður vart talið að staða dómara sé nægilega trygg þannig að þeir teljist hlutlægt séð „óháðir“ löggjafarvaldinu í merkingu 2. og 70. gr. stjórnarskrárinnar. Haldgóð og áþreifanleg rök byggð á traustum grundvelli þurftu því til svo að fallist yrði á að sú sérgreinda íhlutun löggjafans í löglegan og bindandi úrskurð Kjaradóms um launakjör annars handhafa ríkisvaldsins, sem lög nr. 2/2006 fólu í sér, gæti samrýmst grunnreglum 2. og 70. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómsvaldsins.

Af aðdraganda laganna og lögskýringargögnum verður hvorki ráðið að lög nr. 2/2006 hafi verið rökstudd með því að úrskurður Kjaradóms hafi sem slíkur verið í andstöðu við lög nr. 120/1992 né að lagt hafi verið sérstakt mat á nauðsyn þess í ljósi markmiða laganna að afnema löglega ákvörðun um laun dómara að virtri stjórnskipulegri stöðu þeirra. Forsendur að baki lögum nr. 2/2006 voru takmarkaðar við almennar tilvísanir til þeirra áhrifa sem úrskurður Kjaradóms frá 19. desember 2005 „gæti haft“ á stöðu vinnumarkaðsmála, þar á meðal nýgert samkomulag aðila vinnumarkaðarins um kjaramál, og þeirra „ófyrrisjáanlegu áhrifa sem slíkt hefði á stöðugleikann í efnahagsmálum“. Því stendur eftir að af hálfu stefnda er hin sér greinda og íþyngjandi íhlutun löggjafans í löglegan og bindandi úrskurð Kjaradóms, sem kvað á um launahækkun til dómara frá og með 1. janúar 2006, rökstudd með því að sá úrskurður gæti mögulega haft ófyrrisjáanleg og óskilgreind áhrif á framvindu vinnumarkaðsmála. Verður að telja með vísan til alls framan greinds að ekki hafi verið sýnt fram á að sú ákvörðun löggjafans að afnema úrskurð Kjaradóms frá 19. desember 2005 með 1. gr. laga nr. 2/2006, að því leyti sem úrskurðurinn tók til starfa dómara, hafi samrýmst grunnreglum 2. og 70. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómsvaldsins eins og þær hafa verið túlkaðar í dómaframkvæmd Hæstaréttar og nánar skýrðar í áratugalangri lagaframkvæmd.

Samkvæmt þessari niðurstöðu voru ákvæði 1. gr. laga nr. 2/2006 óskuld bindandi gagnvart stefnanda og átti hann sem héraðsdómari því rétt á að fá greidd laun hinn 1. febrúar 2006 í samræmi við úrskurð Kjaradóms frá 19. desember 2005, sbr. til hliðsjónar Hrd. 1992, bls. 1962. Verður krafa stefnanda því tekin til greina. Ítrekað er að niðurstaða dómsins að þessu leyti er bundin við stöðu dómara í hópi þeirra sem lög nr. 2/2006 tóku til vegna sérstakrar stöðu þeirra samkvæmt stjórnarskránni.

Ekki eru af hálfu stefnda gerðar athugasemdir við útreikning á fjárhæð kröfu stefnanda en þess krafist til vara að hún verði lækkuð um 12.905 kr. vegna staðgreiðslu skatta um 36,72%. Á þetta verður ekki fallist. Með varakröfu stefnda er í reynd krafist að dómurinn taki ákvörðun um álagningu skatta á launatekjur stefnanda. Það fellur utan við lögsögu dómstóla, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991, að taka slíkar ákvarðanir enda er það verkefni skattstjóra í umdæmi stefnanda að taka ákvarðanir af því tagi, sbr. lög nr. 90/2003 um tekjuskatt. Varakröfu stefnda er því vísað frá dómi ex officio. Það athugast að samkvæmt almennum reglum laga nr. 90/2003 ber stefnanda að standa skil á tekjuskatti af fjárhæð þeirra launa sem í stefnukröfunni er fólgin eins og öðrum launatekjum sínum.

Af hálfu stefnanda er þess krafist að stefnda verði gert að greiða stefnukröfuna auk dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af 26.044 frá 1. febrúar 2006 til 1. mars 2006, en af stefnufjárhæð frá og með þeim degi til greiðsludags. Af hálfu stefnda er því mótmælt að stefnandi geti átt rétt til dráttarvaxta frá fyrri tíma en dómsuppsögu, enda hafi afgreiðsla á launum til stefnanda í hvívetna verið í samræmi við sett lög. Dómurinn hefur í máli þessu komist að þeirri niðurstöðu að 1. gr. laga nr. 2/2006 hafi verið óskuldbindandi gagnvart stefnanda og hafi hann því átt rétt til greiðslu launa hinn 1. febrúar 2006 samkvæmt úrskurði Kjaradóms frá 19. desember 2005. Þegar af þessari ástæðu verður dráttarvaxtakrafa stefnanda tekin til greina.

Samkvæmt 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 skal sá sem tapar máli í öllu verulegu að jafnaði dæmdur til að greiða gagnaðila sínum málskostnað. Að þessu virtu verður stefnda í ljósi úrslita málsins gert að greiða stefnanda krónur 1.500.000 í málskostnað og hefur þá verið tekið tillit til virðisaukaskatts.

Dóm þennan kváðu upp setudómararnir Þórður S. Gunnarsson, sem jafnframt var dómsformaður, Ragnildur Helgadóttir og Róbert R. Spanó. Ragnildur Helga dóttir skilar séráliti að því er hluta dómsforsendna varðar.

### **Dómsorð:**

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Guðjóni S. Marteinssyni 35.144 krónur auk dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu af 26.044 krónum frá 1. febrúar 2006 til 1. mars 2006, en af stefnufjárhæð frá og með þeim degi til greiðsludags.

Varakröfu stefnda, íslenska ríkisins, er vísað frá dómi.

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Guðjóni S. Marteinsyni, krónur 1.500.000 í málskostnað.

Þórður S. Gunnarsson

Ragnhildur Helgadóttir

Róbert R. Spanó.

### Sérálit Ragnhildar Helgadóttur.

#### I.

Ég er sammála meirihluta dómenda um dómsorð og þær forsendur fyrir niðurstöðu er fram koma í köflum I-III. Þar skilur hins vegar leiðir að því er snertir rökstuðning fyrir niðurstöðunni.

#### II.

Eins og rakið er í kafla III hér að framan hafa hugmyndir um sjálfstæði dómstólanna þróast hratt undanfarna áratugi. Í 70. gr. stjórnarskrárinnar, eins og henni var breytt með lögum nr. 97/1995, er kveðið á um rétt allra „til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi ... fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli.“ Í greinargerð með frumvarpinu sagði skýrt, að krafan um óháða og óhlutdræga dómstóla væri „einn mikilvægasti áskilnaðurinn í ákvæðinu og undirstaða þess að maður geti talist njóta réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómstólunum.“ Þar kom einnig fram að með kröfunni um að dómstólar væru óhlutdrægir og óháðir væri „einkanlega skírskotað til þess að dómstólar eigi að vera sjálfstæðir og ekki háðir öðrum þáttum ríkisvaldsins. Er sjálfstæði þeirra gagnvart framkvæmdarvaldinu sérstaklega mikilvægt, bæði hvaða varðar skipunarvald framkvæmdarvaldsins yfir þeim, kjör sem dómendum eru tryggð og að dómendum verði ekki vikið úr starfi með stjórnvaldsákvörðun.“

Mannréttindasáttmála Evrópu var veitt lagagildi með lögum nr. 62/1994, en í 6. gr. hans segir m.a. að menn skuli „eiga rétt til réttlátrar og opinberrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstóli. Sé skipan hans ákveðin með lögum.“

Mannréttindanefnd og Mannréttindadómstóll Evrópu hafa, sbr. mál *Langborger g. Svíþjóð* frá 22. júní 1989 og Hrd. 1995, bls. 1444, byggt á því að við úrlausn þess, hvort dómari sé vilhallur eða ekki, verði að greina á milli athugunar, er miði að því að ganga úr skugga um, hvaða viðhorf hafi ráðið hjá dómara í tilteknu máli (subjective test), og athugunar á því, hvort svo tryggilega sé um hnúta búið hlutlægt séð, að engin ástæða sé til að draga í efa, að dómari sé

óvilhallur (objective test).

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið kröfuna um sjálfstæðan dómstól tvíþætta með sama hætti og kröfuna um óvilhalla dómara, sjá dóm í máli *Belilos* g. *Sviss* frá 28. apríl 1988.

Í ofangreindum dómi Hæstaréttar, Hrd. 1995, bls. 1444, var meðferð máls í héraði ómerkt þar sem staða dómarafulltrúa þótti vera með þeim hætti að ákærði hefði haft réttmæta ástæðu til að efast um, að dómarafulltrúinn, sem dæmdi mál hans í héraði, væri sjálfstæður og óvilhallur gagnvart framkvæmdarvaldshöfum. Ekkert benti til þess að hann hefði í raun verið vilhallur, svo það var því síðarnefnda athugunin – hvernig búið var um hnútana hlutlægt séð – sem reyndi á.

Eftir að dómur þessi var kveðinn upp í maí 1995, var lögum nr. 92/1989 breytt til að taka mið af því er fram kom í dómnum. Er dómstólalög nr. 15/1998 voru sett, var einnig vísað til þessa dóms í greinargerð með frumvarpi því, sem varð að lögnum. Þar sagði í þessu sambandi, að rétt þætti „að rifja upp að bæði hér á landi og á alþjóðlegum vettvangi er það skilyrðislaus krafa að dómstólar sem stofnanir og dómendur sem persónur skuli njóta sjálfstæðis. Dómarar eiga þannig að vera sjálfstæðir í starfi sínu og njóta enn fremur öryggis í starfi. Þessu til viðbótar verða dómstólar að vera þannig að skipan að ekki sé unnt að draga í efa sjálfstæði þeirra út frá fyrrgreindum sjónarmiðum.“ Löggjafinn tók þarna undir – og byggði á – þeim sjónarmiðum að samkvæmt íslenskum rétti yrðu dómstólar að vera starfræktir með þeim hætti að ekki væri hægt að efast um sjálfstæði þeirra, hlutlægt séð.

### III.

Eins og rakið var í kafla III í forsendum meirihluta dómenda, verður að ganga út frá því að kjör dómenda, líkt og skipunartími og aðferð við skipun þeirra, séu órjúfánlega tengd grunnreglunni um sjálfstæði dómstóla, enda er fyrirkomulag ákvarðana um þau einn þeirra þátta sem litið er til við ákvörðun þess hvort dómstólar séu sjálfstæðir og óvilhallir.

Við mat á því hvort brotið var í bága við grunnreglur stjórnarskrár um sjálfstæði og óhlutdrægni dómstóla með lögum nr. 2/2006 verður í fyrsta lagi að líta til þess, að í 59. gr. stjórnarskrár er sérstaklega tekið fram, að skipan dómsvaldsins verði eigi ákveðin „nema með lögum.“ Í 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, segir einnig að menn skuli „... eiga rétt til réttlátrar og opinberrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhóllum dómstóli. Sé skipan hans ákveðin með lögum ...“ Í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 97/1995, kemur fram að skýring þess, að ekki er tekið fram í 70. gr. stjórnarskrárinnar að skipan óháðra og óvilhallra dómstóla skuli ákveðin með lögum er sú, að slíkt ákvæði var fyrir í 59. gr. stjórnarskrárinnar.

Kröfur um að skipan dómsvaldsins eða dómstóla sé ákveðin með lögum eru ætlaðar til þess að fyrirfram þekktir dómstólar starfi eftir fyrirfram ákveðnum reglum. Löggjafinn hafí m.ö.o. sett almennar reglur fyrirfram, sem byggðar séu á almennum efnislegum mælikvörðum. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur litið svo á, að í skilyrði 6. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu um að skipan dómstóls sé ákveðin með lögum felist ekki eingöngu að tilvist dómstólsins sjálfs sé ákveðin

með lögum, heldur einnig að um samsetningu dóma í einstökum málum fari eftir almennum lögum (sjá m.a. mál *Fedotova g. Rússlandi*, frá 13. apríl 2006). Dómarnir undirstrika það inntak skilyrðisins, að um dómstóla skuli gilda almennar reglur settar fyrirfram.

Í öðru lagi ber að líta til dóms Hæstaréttar frá 19. desember 2000, í máli Öryrkjabandalags Íslands gegn íslenska ríkinu (mál nr. 125/2000) þar sem var m.a. deilt um það hvort greiðslur til tiltekinna hópa öryrkja samrýmdust kröfum 76. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um það að mönnum skuli „tryggður í lögum réttur til aðstoðar“ vegna tiltekinna atvika. Þessi grein stjórnarskrárinnar var í dómnum „skýrð á þann veg að skylt sé að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarks framfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákveðið sé á málefnalegan hátt. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar hefur almenni löggjafinn vald um það hvernig þessu skipulagi skuli háttað.“ Í skýringu Hæstaréttar á þeim orðum 76. gr. stjórnarskrár að mönnum skuli tryggður réttur til aðstoðar í lögum, var m.ö.o. talið felast að ekki væri nóg að lágmarksframfærsla væri tryggð, heldur fæli greinin í sér kröfu um að um hana gildi tiltekið lögákveðið skipulag, sem ákveðið væri fyrirfram á málefnalegan hátt.

Með hliðsjón af ofangreindum dómi og áskilnaði um að skipun dómsvaldsins sé ákveðin með lögum má telja, að til þess að sjálfstæði dómstóla sé tryggt, þurfi á sama hátt að koma til um skipan dómsvaldsins og þau atriði sem verulegu máli skipta um sjálfstæði dómenda, þ.á m. kjararákvarðanir þeirra, „fyrirfram gefið skipulag, sem ákveðið sé á málefnalegan hátt. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar hefur almenni löggjafinn vald um það hvernig þessu skipulagi skuli háttað.“ Með slíku skipulagi er tryggt að ákvarðanir séu teknar eftir fyrirfram gefnum, almennum efnislegum mælikvörðum. Þannig er komið í veg fyrir geðþóttaákvarðanir, hvort heldur er af hálfu framkvæmdar-, dóms- eða löggjafarvaldsins.

Með lögum nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, og nú lögum nr. 47/2006, um Kjararáð, var komið á fót lögmaeltu skipulagi um það hverjir skuli ákvarða æðstu embættismönnum ríkisins laun og á hvaða grundvelli.

Lög nr. 2/2006 voru sett í framhaldi af umróti í Þjóðfélaginu yfir launahækkun sem Kjaradómur ákvað þeim sem heyra undir hann þann 19. desember 2005. Í lögskýringargögnum með lögunum kemur fram, eins og rakið er í forsendum meirihluta dómenda, að ekki var byggt á því við setningu þeirra, að ákvörðun Kjaradóms frá 19. desember 2005 hefði verið ólögmaet. Menn óttuðust afleiðingar ákvörðunar Kjaradóms á efnahagslegan stöðugleika en drógu lögmaeti hennar ekki í efa. Með lögunum batt löggjafinn enda á réttarástand, sem gildi samkvæmt löglegri ákvörðun Kjaradóms og tók í sínar hendur, tímabundið, að ákvarða laun þessara embættismanna.

Með lögum nr. 120/1992 var Kjaradómi falið að taka ákvörðun um laun tiltekins hóps, þ. á m. dómara, að teknu tilliti til ákveðinna lögbundinna sjónarmiða. Ákvörðun sú, sem löggjafinn tók með lögum nr. 2/2006, greip tímabundið inn í það lögmaelta fyrirkomulag, sem var á launaákvörðunum dómara. Löggjafinn tók þannig fram fyrir hendurnar á stjórnvaldi sem með lögum nr. 120/1992 hafði verið - og var áfram eftir gildistöku laga nr. 2/2006 - falið að taka ákvörðun á tilteknum forsendum og tók aðra ákvörðun í staðinn, á öðrum forsendum en þeim sem taldar voru í lögum nr. 120/1992, sem þó giltu áfram. Í reynd var fyrirfram gefið skipulag

launaákvörðana dómara tímabundið strokað út, en einstök ákvörðun löggjafans, tekin á tíma pólitísku umróts, alfarið látin ráða launum dómara í staðinn.

Hér er of langt gengið með vísan til grunnreglna stjórnarskrár um sjálfstæði dómstóla. Það sem hér brýtur á, er sú sértæka ákvörðun löggjafans að fella niður lögmæta ákvörðun bærs stjórnvalds og taka í staðinn ákvörðun sem byggir á öðrum forsendum en gert er ráð fyrir í því lögbundna skipulagi sem þó er áfram í gildi. Þótt öðru máli kunnir að gegna um heimildir Alþingis til breytinga á einstökum stjórnvaldsákvörðunum á öðrum sviðum, þá verður, þegar kjör dómara eiga í hlut, að ganga út frá því að hlutlægt séd teljist sjálfstæði dómstóla ekki nægilega tryggt ef löggjafinn getur aftengt það lögmæla skipulag sem er til staðar um kjaraákvörðanir þeirra.

Með vísan til þess, hvernig grunnreglum íslensks réttar um sjálfstæði og óhlutdrægni dómstóla hefur verið beitt, fyrst og fremst í Hrd. 1995, bls. 1444, er þess vegna ekki ástæða til að fjalla um það hvort þær ástæður sem lágu að baki þessari ákvörðun löggjafans hafi verið þess eðlis að ákvörðunin yrði á þeim byggð. Það sem hér ræður úrslitum er að hlutlægt séd veitir það ekki nægilega tryggingu fyrir sjálfstæði og óhlutdrægni dómstóla ef löggjafinn getur ákveðið að kippa úr sambandi því lögbundna launaákvörðanakerfi sem í gildi er og gildir áfram, og taka aðra ákvörðun í staðinn. Sé þetta talið heimilt, hafa borgararnir, eins og reyndin var í Hrd. 1995, bls. 1444, réttmæta ástæðu til að draga í efa að dómstólar séu sjálfstæðir og óhlutdrægir. Hér skal hins vegar ítrekað, að löggjafinn getur, ef hann telur tilefni til, breytt hinu lögbundna skipulagi um launaákvörðun dómara, sbr. nú lög nr. 47/2006 um Kjaraákvörðun, og eftir atvikum lagt fyrir nýjan úrskurðaraðila að taka nýja ákvörðun svo fljótt sem unnt er. Sömuleiðis væri honum heimilt að breyta fyrirkomulagi launaákvörðana dómara í grundvallaratriðum. Það er engin þörf á því í þessu máli, að taka afstöðu til þess hvernig slíkar breytingar þurfa að vera til þess að nægilega sé gætt að sjálfstæði dómstólanna.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið sagt, er ég sammála meirihluta dómenda um það, að ákvæði 1. gr. laga nr. 2/2006 hafi verið óskuldbindandi gagnvart stefnanda og að kröfu hans beri að taka til greina.