

Nr. 1. Lagt fram í Héraðsdómi  
Reykjavíkur 7. desember 2017

Jón Þór Ólafsson, alþingismaður,  
kt. 130377-4089,  
Ólafsgesla 18, 113 Reykjavík,  
og  
VR,  
kt. 690269-2019,  
Kringlunni 7, 103 Reykjavík,

**GERA KUNNUGT:** að þau þurfi að höfða mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur gegn íslenska ríkinu og gera þar þessar dómkröfur:

Stefnendur gera þær dómkröfur aðallega hvor fyrir sig, að ákvörðun kjararáðs hinn 29. október 2016 um þingfararkaup alþingismanna og launakjör ráðherra til hækkunar verði ógilt með dómi. Til vara krefjast stefnendur þess hvor fyrir sig, að viðurkennt verði með dómi að fyrrgreind ákvörðun kjararáðs hinn 29. október 2016 hafi verið ólögmaet. Jafnframt krefjast stefnendur þess, að stefndi, íslenska ríkið, verði dæmt til að greiða þeim hvorum fyrir sig málskostnað allan að skaðlausu að mati dómsins eða samkvæmt framlögðum reikningi.

#### **Aðilar**

Stefnandinn Jón Þór Ólafsson er alþingismaður og lýtur ákvörðun kjararáðs hinn 29. október 2016 beinlínis að launakjörum hans. Stefnandinn VR er stéttarfélag og er tilgangur þess að efla og styðja hag félagsmanna. Félagsmenn eru 34.800 talsins og ákvarðast starfskjör þeirra af kjarasamningum sem félagið gerir við samtök vinnuveitenda og fylgja þeir samningar að meginstefnu almennri þróun kjaramála á innlendum vinnumarkaði. Fyrirsvarsmaður VR er Ragnar Þór Ingólfsson kt. 170573-4719, Hraunbæ 61, 110 Reykjavík.

Stefndi er íslenska ríkið og fer fjármálaráðherra með fyrirsvar fyrir ríkið í máli þessu.

#### **Málflutningsumboð**

Undirritaður lögmaður, Ragnar Aðalsteinsson hrl., Rétti – Aðalsteinsson & Partners, Klapparstíg 25-27, 101 Reykjavík, fer með mál þetta fyrir hönd stefnenda.

## Málsástæður og önnur atvik

Með lögum nr. 47/2006 var stofnað til kjararáðs í stað Kjaradóms og Kjaranefndar skv. l. nr. 120/1992. Samkvæmt lögnum frá 2006 var verkefni ráðsins að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, ráðherra, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í stjórnarráði Íslands, forstöðumanna ríkisstofnana og annarra ríkisstarfsmanna, sem svo er háttað um að þau geti ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu. Að auki var ráðinu falið að ákveða starfskjör forstöðumanna í félögum á einkaréttarsviði í meiri hluta eigu ríkisins. Ráðið aflar gagna að sjálfsdáðum, en þeim sem undir úrskurðarvald ráðsins falla gefst kostur á að leggja fram greinargerðir vegna mála sem til úrlausnar eru.

Kjararáð skal gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem það ákveður. Þau skulu á hverjum tíma vera í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist. Þá skal kjararáð ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.

Hinn 29. október 2016 tók kjararáð, að eigin frumkvæði að því er virðist, ákvörðun um að hækka laun foreta Íslands, ráðherra og þingmanna. Hér er ekki gerð krafa um ógildinguna kjararáðs á breytingu á launum forseta Íslands, sbr. 2. mgr. 9. gr. stjórnarskrárinnar.

Í rökstuðningi fyrir ákvörðuninni er ekki fjallað um almenna þróun kjaramála á vinnumarkaði. Þó er vikið að því lagafyrirmæli, að ætíð skuli taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði er ráðið lýsir þeim lagareglum sem það binda við úrlausn mála.

Í rökstuðningi fyrir hækkun þingfararkaups alþingismanna og launa ráðherra er einungis vísað til þess að Kjaradómur hafi metið það svo á sínum tíma, að eðlilegt væri að þingfararkaup væri það sama og laun héraðsdómara og væri kjararáð þeirrar skoðunar að þingfararkaup taki áfram mið af launum héraðsdómara, en það hafi um nokkurt skeið verið lægra. Þá segir að á sama hátt telji kjararáð rétt að laun ráðherra taki mið af mánaðarlaunum hæstaréttardómara. Ekki er ljóst af forsendum ákvörðunarinnar hvaða viðmið réðu ákvörðun kjararáðs um hækkun launa forseta Íslands.

Samkvæmt ákvörðun kjararáðs hækkaði þingfararkaup í kr. 1.101.194 á mánuði, laun forsætisráðherra í kr. 2.021.825 á mánuði og laun annarra ráðherra í kr. 1.826.273 á mánuði. Hækkun þessarar jafngilda 44% hækkun þingfararkaups og 36% hækkun ráðherralauna frá og með 30. október 2016.

Þróun launa alþingismanna og ráðherra hefur verið þessi:

- 14. júní 2007 hækkuðu þau um 2,6% frá og með 1. júlí s.á. (Almenn hækkun. Kjararáð 2007.002)
- 29. nóvember 2007 hækkuðu launin um 2% frá og með 1. janúar 2008 (Kjararáð 2007.003)

- 27. ágúst 2008 hækkuðu mánaðarlaunin um kr. 20.300 frá 1. maí 2008 (Kjararáð 2008.001)
- 27. desember 2008 lækkaði þingfararkaup um 7,5% og laun ráðherra um 14-15% frá 1. janúar 2009 (Sérstök lækkun. Kjararáð 2008.3.001)
- 28. júní 2011 hækkuðu launin um 4,9 % frá og með 1. júní þ.á. og að auki var ákveðið sérstakt desemberálag kr. 25.000 (almenn hækkun Kjararáð 2011.001)
- 21. desember 2011 voru þingfarakaup og laun ráðherra ákveðin eins og þau voru fyrir lækkun launa skv. ákvörðun Kjararáðs nr. 2008.3.001. Ákvörðunin tók gildi 1. október 2011 og fól í sér 8,1% hækkun þingfararkaupts, 16.1% hækkun launa ráðherra og 17.5% hækkun launa forsætisráðherra. (Kjararáð 2011.002)
- 28. febrúar 2012 hækkuðuð laun um 3.5% frá 1. mars 2012 (Almenn hækkun. Kjararáð 2012.001)
- 12. febrúar 2013 hækkuðu launin um 3.25% frá 1. mars 2013 (Almenn hækkun. Kjararáð 2013.001)
- 16. janúar 2014 ákveðin eingreiðsla kr. 38.000 með gjalddaga 1. febrúar 2014. (Almenn hækkun. Kjararáð 2014.001)
- 30. Júní 2014 hækkuðu launin um 3.4% frá og með 1. febrúar 2014 (Almenn hækkun. Kjararáð 2014.002)
- 17. nóvember 2015 hækkuðu launin um 9.3% frá og með 1. mars 2015 (Almenn hækkun. Kjararáð 2015.001)
- 9. júní 2016 hækkuðu launin um 7.15% frá og með 1. júní 2016 (Almenn hækkun. Kjararáð 2016.001)
- 29. október 2016 var ákveðin 44% hækkun þingfararkaupts og 36% hækkun launa ráðherra, sem tók gildi 30. október 2016. (Sérstök hækkun. Kjararáð 2016.3.001)

Ákvarðanir kjararáðs um hækkanir launa einkennast almennt af þeim röksemdum, að þær séu byggðar á almennum hækkunum á vinnumarkaði, ýmist á hinum almenna vinnumarkaði eða hjá opinberum starfsmönnum, þ.e. almennri þróun kjaramála á vinnumarkaði. Rökstuðningur í ákvörðuninni frá 29. október 2016 er frábrugðin öðrum ákvörðunum kjararáðs að því leyti að í honum er ekki vísað til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.

Samkvæmt minnisblaði ASÍ dags. 1. nóvember 2016 hækkaði þingfararkaup um 74.8% á tímabilinu frá mars 2013 til nóvember 2016 og laun ráðherra um 64.1-64.2%. Á sama tímabili

hækkaði daglaunatekjutrygging um 27.5% og launavístala um 28.9%. Með tekjutryggingu þessari er átt við umsamdar lágmarkstekjur fyrir fullt starf (40 stundir á viku), fyrir þá starfsmenn sem eftir að 18 ára aldri er náð hafa starfað í a.m.k. sex mánuði hjá sama fyrirtæki (þó að lágmarki 900 stundir): í dag kr. 280.000 á mánuði skv. kjarasamningi VR og Samtaka atvinnulífsins 1. maí 2015 - 31. desember 2018.

Samkvæmt útreikningum Samtaka atvinnulífsins og Viðskiptaráðs Íslands frá 1. nóvember 2016 hækkuðu á svonefndu Salek-tímabili laun þingmanna um 75%, laun ráðherra um 64%, laun á opinberum markaði um 32%, laun á almennum markaði um 28% og laun stjórnenda á almennum markaði um 22%. Með *Salek-tímabili* – nóvember 2013 til nóvember 2016 – er vísað til „Rammasamkomulags milli aðila vinnumarkaðarins“ sem gert var hinn 27. október 2015 og fjallar um sameiginlega launastefnu frá undirskrift til ársloka 2018.

Samkvæmt útreikningum þessum, sem skorað er á stefnda að vefengja með gögnum ellegar staðfesta sem óumdeilda, er verulegur munur á þróun þingfararkaups alþingismanna og launa ráðherra á tímabilinu 2013 til 2016 annars vegar og almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði hins vegar. Laun hinna fyrrnefndu hækka um 64-75% en laun á almennum vinnumarkaði um tæplega 30% á sama tímabili og munar þar meira en helmingi.

Hinn 27. október 2015 undirrituðu aðilar vinnumarkaðarins, þar með talið ísenska ríkið, samkomulag um sátt á vinnumarkaði, en samkomulag þetta hefur gengið undir nafninu Salek-samkomulagið. Samið var um að launastefna skyldi samræmd í sameiginlegri kostnaðarvísitölu þar sem nóvember 2013 jafngildir 100. Þá er samið um að kostnaðaráhrif kjarasamninga megi ekki leiða til hærri niðurstöðu en 132 í árslok 2018. Þá er samið um þróun nýs samningslíkans sem miðar m.a. að því að samningsaðilar í samkeppnis- og útflutningsgreinum semji fyrst og móti þannig svigrúm sem er til launabreytinga. Rétt þykir að við mat á almennri þróun kjaramála á vinnumarkaði að miða við greint Salek-tímabil, þ.e. þróun launa á tímabilinu nóvember 2013 til nóvember 2016. Stefndi er eins og stefnandinn VR aðili að samkomulagi þessu og bundinn af því að lögum. Á því er byggt að sú skuldbinding stefnda nái einnig til stofnana ríkisins þar á meðal til kjararáðs. Kjararáði hafi því verið skylt að taka fullt tillit til skuldbindinga ríkisins skv. samkomulaginu. Það hafi ráðið ekki gert og leiðir það til ógildingar á ákvörðun þess eða eftir atvikum viðurkenningar á ólögmati ákvörðunarinnar.

Stjórnarráðið hefur hinn 2. mars 2017 birt tilkynningu um launþróun alþingismanna og er þar birt yfirlit yfir þróun heildarlaunakjara alþingismanna miðað við þróun launavísitölu annarra hópa á vinnumarkaði miðað við nóvember ár hvert frá 2006 til 2016. Miðað við 100 árið 2006 hafa laun alþingismanna hækkað í 222 í nóvember 2016, en launavísitala í 196, laun ríkisstarfsmanna í 197, starfsmanna sveitarfélaga í 201, opinberir starfsmenn alls í 198 og starfsmenn á almennum vinnumarkaði í 197. Stjórnarráðið hefur miðað við svonefnd heildarlaunakjör alþingismanna en þá er áætlaður útlagður kostnaður alþingismanna talinn til launa og sagt að starfstengda

kostnaðinum megi jafna til launa. Þetta er ekki rétt. Lækkun framlaga til greiðslu kostnaðar alþingismanna hefur ekki áhrif á laun alþingismanna. Þau eru óbreytt eftir sem áður. Starfstengdi kostnaðurinn hefur ekki áhrif á ákvarðanir kjararáðs, hann telst ekki til launa og er ákvarðaður af Alþingi. Starfstengdu greiðslurnar eru að hluta skattfrjálsar. Eftir úrskurð kjararáðs lækkaði forsætisnefnd Alþingis ferðakostnaðargreiðslur um kr. 54.000 og starfskostnað um kr. 50.000 hjá hverjum þingmanni. Þessi kostnaður telst ekki til launa sem ákveðin eru af kjararáði. Að áliti ýmissa aðila vinnumarkaðarins svo sem Alþýðusambands Íslands, BSRB, Samtaka atvinnulífsins, Viðskiptaráðs, VR, stéttarfélagssins Framsýnar og Félags grunnskólakennara setti ákvörðun kjararáðs um launahækkanir alþingismanna og ráðherra fyrirnefnt Salek-samkomulag í uppnám stöðugleika á vinnumarkaði og jafnframt efnahagslegan stöðugleika í samfélaginu. Almennt sammæli er um að slíkur stöðugleiki efli almannahag og að slíkum stöðugleika stefnir löggjafarvaldið og framkvæmdavaldið í störfum sínum. Sem dæmi má nefna að í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar þeirrar sem sat til 30. nóvember 2017 segir m.a.:

„Forsenda þess að sótt verði fram í átt að bættum lífskjörum er að stöðugleiki ríki í efnahagsmálum þannig að landsins gæði og núverandi efnahagsbati komi næstu kynslóðum einnig til góða.“

Enn fremur segir í sáttmálanum

„Stöðugleiki á vinnumarkaði er mikilvæg forsenda jafnvægis og vaxtar í efnahagslífi.“

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar þeirrar, sem tók við hinn 30. nóvember 2017 segir m.a.:

„Stefna þarf að stöðugleika til lengri tíma ...“

Þá segir og í sáttmálanum:

„Sérstök áhersla verður lögð á að gæta efnahagslegs stöðugleika.“

Að lokum segir í sáttmálanum:

„Efnahagsletur styrkur er undirstaða þess að treysta megi til framtíðar samfélagslegan stöðugleika, velsæld og lífsgæði.“

Áhrif ákvörðunar kjararáðs eru ekki takmörkuð við ráðherra og alþingismenn. Kjör annarra hópa fylgja þingfararkaupi alþingismanna og má þar nefna til sögunnar a.m.k. sveitastjórnarmenn en kjör þeirra taka mið af þingfararkaupinu og auka þannig á þann óstöðugleika sem fylgir ákvörðun kjararáðs.

Í skýrslu OECD, Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu, um efnahagshorfur á Íslandi 2017 er nefnd sú áhætta fyrir efnahagsstöðugleika á Íslandi, að í landinu verði verðbólguþrýstingur vegna launahækkana. Þar segi m.a.: „Nýlegar raskanir vegna verkfalla og miklar launahækkanir hafa

aukið verðbólguþrýsting og ógnað samkeppnishæfni á heimsvísu, sér í lagi á tímum minni framleiðniaukningar. Að fóstura traust meðal aðila vinnumarkaðarins og auka samræmingu launa myndi gera samningaviðræður árangursríkari og styðja við að hagsbætur kerfisins nýtist framtíðar kynslóðum." OECD virðist því telja að ákvarðanir eins og þær sem kjararáð tók séu til þess fallnar að ógna stöðugleika í efnahagslífinu og á vinnumarkaði.

Viðbrögð þeirra sem fengu hækkun laun með ákvörðun kjararáðs voru neikvæð. Forseti Íslands kvaðst mundu hafna launahækkuninni með því að ráðstafa henni til annarra en hann getur ekki frekar en alþingismaður eða ráðherra komið í veg fyrir að greiðslur á hinum hækkuðu launum berist honum. Viðbrögð alþingismanna, þar með taldir ráðherrar á Alþingi, voru ekki síður neikvæð enda þótt þau væru fyrst og fremst táknað. Alþingi ákvað að bregðast við ákvörðun kjararáðs með því að lækka greiðslur á starfstengdum kostnaði alþingismanna, enda gat Alþingi ekki tekið ákvörðun um að lækka laun alþingismanna nema með nýrri löggjöf um ógildingu og breytingu á ákvörðun kjararáðs. Ætla verður að tilefni þessara viðbragða hafi verið óttinn við hin neikvæðu áhrif ákvörðunarinnar á stöðugleika í efnahagslífinu og á vinnumarkaði. Í raun viðurkenndi Alþingi að ákvörðun kjararáðs samræmdu ekki lögum um ráðið þar sem ekki var í úrskurðinum tekið mið af almennri þróun kjaramála á vinnumarkaði eins og lögskyld er, en slíka áherslu lagði löggjafinn á þetta viðmið sem sagt er í lagatextanum að kjararáð skuli „ætíð“ taka tillit til. Þannig er girt fyrir það í eitt skipti fyrir öll að kjararáð geti sniðgengið þetta mikilvæga viðmið.

Stefnendur telja að dómur í samræmi við dómkröfur þeirra muni ekki hafa afturvirk áhrif þannig að þeim alþingismönnum og ráðherrum, sem notið hafa hækkunar launa samkvæmt ákvörðun kjararáðs, verði gert að endurgreiða hækkunina. Kjararáði verður þá skyldt að taka nýja ákvörðun um þingfararkaup alþingismanna og laun ráðherra og verði sú ákvörðun í samræmi við lög með gildistíma frá og með dagsetningu lokadóms í máli þessu. Þar sem kjararáð sinnti ekki þeirri lagaskyldu að rannsaka almenna þróun kjaramála á vinnumarkaði áður en hún tók ákvörðun í málinu og tengja niðurstöður þeirrar rannsóknar við ákvörðun um launahækkunir til handa forseta, alþingismönnum og ráðherrum er ákvörðunin brot á lögum og haldin bæði efnisannmörkum og formannmörkum og ber því að ógilda hana með dómi.

Fyrirnefnt ákvæði um að taka skyldi tillit til þróunar kjaramála á vinnumarkaði kom í lög í 2. málsl. 5. gr. l. nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd. Í athugasemdum við frumvarp að þeim lögum sagði um þetta ákvæði, að það væri hugsað til þess „að ekki sé hætt á að úrskurður Kjaradóms raski kjarasamningum þorra launafólks og stefni þar með stöðugleika í efnahagslífinu í hættu“. Enn fremur sagði á sama stað: „Kjaradómi ber þannig að hafa hliðsjón af launastefnu á vinnumarkaðnum en ekki móta hana.“ Umrætt ákvæði hljóðaði þannig í l. nr. 120/1992: „Enn fremur skal Kjaradómur taka tillit til þróunar kjaramála á vinnumarkaði.“ Á þessari skyldu var verulega hert í 2. mgr. 8. gr. l. nr. 47/2006 um kjararáð þar sem segir: „Kjararáð skal ætíð taka

tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði." Til að herða á skyldu úrskurðaraðilans er nú lögð áhersla á að hann skuli „ætíð“ taka tillit til umræddrar þróunar. Jafnframt er bætt við, að ráðið skuli taka tillit til „almennrar“ þróunar. Þannig er girt fyrir með lögnum um kjararáð að ráðið geti einvörðungu vísað til sambærilegra starfa á vinnumarkaði. Kjararáði urðu hins vegar á þau óforsvaranlegu mistök í ákvörðuninni 2016 að taka einungis mið af þróun launakjara dómara andstætt tilvísuðu ákvæði um almenna þróun kjaramála. Leiðir það til ógildingar á ákvörðuninni.

Stefnendur höfðu ástæðu til að ætla að mál þetta yrði leyst á vettvangi löggjafarvaldsins, en þegar líkur bentu til að það myndi ekki gerast hófust stefnendur handa um málssókn þessa.

### Nánar um lagalega annmarka á ákvörðun kjararáðs

Hér að framan hefur því verið lýst hvert er hlutverk kjararáðs lögum samkvæmt. Kjararáð er stjórnvald en ákvörðunum þess verður ekki skotið til æðra stjórnvalds til endurskoðunar. Dómstólar skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda skv. 60. gr stjórnarskrárinnar. Dómstólum ber því að taka með dómi afstöðu til þess hvort stjórnvald – í þessu tilviki kjararáð – hafi gætt réttra aðferða við meðferð máls og hvort ákvörðun sé haldin efnisannmörkum. Sé ákvörðun haldin slíkum annmörkum að formi eða efni ber að ógilda hana.

Sem fyrr segir giltu lög nr. 47/2006 (kjararáðslögin) um greinda ákvörðun kjararáðs, en 1. júlí 2017 tóku gildi ný lög nr. 130/2016 um kjararáð. Svo er mælt fyrir um í 2. mgr. 8. gr laga nr. 47/2006 (kjararáðslögin), sem giltu um greinda ákvörðun kjararáðs, að ráðið taki ætíð tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Gegn þessari efnisreglu laganna braut kjararáð. Með því að sniðganga regluna taldi kjararáð sér fært að ákveða þeim, sem ákvörðunin fjallar um, 36% og 44% hækkun launa, sem var í fullkomnu ósamræmi við almenna þróun kjaramála á vinnumarkaði. Ef kjararáð hefði farið að lögum og rannsakað almenna kjarapróun þá hefði ráðið óhjákvæmilega komist að þeirri niðurstöðu, að ekki væri heimilt að lögum að hækka laun þeirra, sem um var fjallað nema um óverulegan hluta þeirrar hækkunar sem ákveðin var og þar með í samræmi við almenna kjarapróun. Viðmiðið um almenna þróun kjaramála á vinnumarkaði takmarkar heimildir kjararáðs og bindur hendur þess. Því er ætlað að koma í veg fyrir geðþóttaákvörðanir kjararáðs, sem skapað geta hættu á að kjarasamningum þorra launafólks sé stefnt í hættu og þar með efnahagsstöðugleika landsins, eins og segir í athugasemdum við frumvarp að 2. mgr. 8. gr laga nr. 47/2006.

Samanburður í ákvörðuninni við laun héraðs- og hæstaréttardómara getur ekki komið í stað viðmiðsins um almenna kjarapróun. Að auki eru það ekki málefnalegt, að vísa til þess sem rökum fyrir hækkuninni að Kjaradómur hafi metið það svo á sínum tíma, að eðlilegt væri að þingfararkaup væri hið sama og laun héraðsdómara og segja síðan að kjararáð telji það rétt, að

Þingfararkaup taki áfram mið af mánaðarlaunum héraðsdómara. Hvergi í lögnum um kjararáð eru ráðinu veittar heimildir til að ákveða þingfararkaup alþingismanna og laun ráðherra eftir því sem kjararáðsmönnum þykir „eðlilegt“ eða „rétt“. Þau viðmið sem kjararáði ber að fara eftir samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 8. gr. laganna um kjararáð eru hvorki matskennd né huglæg. Þvert á móti leitaðist löggjafinn við að hafa viðmiðin sem hlutlægust m.a. til að koma í veg fyrir geðþóttaákvörðanir kjararáðs. Sú aðferð kjararáðs, að taka mið af því sem ráðið taldi eðlilegt og rétt við ákvörðunina á sér ekki lagastoð og telst ómálefnaleg. Svo huglæg viðmið sem kjararáð beitti leiða óhjákvæmilega til geðþóttaákvörðana eins og raunin varð í þessu tilviki.

Í 1. mgr. 8. gr. laganna um kjararáð nr. 47/2006 segir vissulega að kjararáð skuli gæta „innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem það ákveður“. Í því sambandi er rétt að gera grein fyrir því að hinn 17. desember 2015 ákvað kjararáð dómurum í landinu laun og var það í fyrsta skipti sem ráðið fjallaði heildstætt um starfskjör dómara. Kjararáð gerði sér grein fyrir sérstöðu dómara og hver áhrif sú staða hefði á ákvörðun um kjör þeirra. Í ákvörðuninni (Kjararáð 2015.3.001) segir m.a.:

„Sjálfstæðir dómstólar eru hornsteinar í lýðræðisþjóðfélögum og forsenda réttlátrar málsmeðferðar. Sjálfstæðir dómstólar sem uppfylla stjórnskipulegar kröfur um málshraða eru grundvallaratriði í réttarríki. Sjálfstæði dómstóla er einnig eitt meginatriði þeirra alþjóðlegu sáttmála sem Ísland er aðili að og ætlað er að tryggja mannréttindi borgaranna. Mikilvægt er að til dómstarfa veljist hæfir og heilsteyptir einstaklingar og tryggt sé að engir utanaðkomandi hagsmunir eða þrýstingur frá stjórnvöldum, aðilum máls eða nokkrum öðrum hafi áhrif á störf þeirra. [ ... ] Störf dómara eiga sér ekki beina hliðstæðu á hinum almenna vinnumarkaði. Við ákvörðun um laun og kjör dómara telur kjararáð nauðsynlegt að hafa í huga og taka tillit til þess að dómsvaldið er einn þriggja hornsteinna ríkisvaldsins og veitir löggjafar- og framkvæmdarvaldi nauðsynlegt aðhald. Þá skera dómstólar endanlega úr um lögskipti og réttarágreining einstaklinga og lögaðila, svo og sekt eða sýknu í sakamálum. Vegna þessa er nauðsynlegt að tryggja fjárhagslegt sjálfstæði dómara og þannig leitast við að efla trúverðugleika dómstóla. Því verður að tryggja að kjör dómara verði ávallt meðal hinna bestu sem ríkisvaldið getur veitt. Hér verður að nefna að möguleikar dómara til þess að sinna launuðum aukastörfum eru takmarkaðir.“

Eins og fram kemur í þessari umsögn ráðsins eru störf dómara einstök og ólík öðrum störfum og eiga ekki beina hliðstæðu á hinum almenna vinnumarkaði. Ekki er fallist á að eðlilegt sé og rétt að miða þingfararkaup alþingismanna og laun ráðherra við dómara-laun. Dómarastarfið leggur t.a.m. verulega meiri bönd á þá sem því starfi gegna en störf þingmanna eða ráðherra. Það er ástæðan fyrir því að dómara eru betur launaðir en flestir þeir sem embættisstörfum gegna. Í forsendum úrskurðar kjararáðs um laun alþingismanna og ráðherra 29. október 2016 (Kjararáð 20163.001) er ekki að finna röksemdir fyrir því hvers vegna rétt og eðlilegt teljist að þingfararkaup



alþingismanna og laun ráðherra fylgi launum dómara. Þá hefur kjararáði láðst að taka afstöðu til þeirra atriða sem getur í 4. mgr. 9. gr. kjararáðslaganna, þ.e. að meta hvort alþingismenn og ráðherrar njóti hlunninda sem dómara njóta ekki. Minnt er á það sem segir hér að framan um þá afstöðu stjórnarráðsins, að starfstengdar greiðslur til alþingismanna séu í raun laun. Fallist dómstólinn á það viðhorf að telja þessar greiðslur til launa er augljóst að kjararáð ákvarðaði laun alþingismanna og ráðherra verulega hærrí en dómara. Í 3. mgr. 9. gr. kjararáðslaganna er lögð áhersla á sérstaka hæfni sem viðmið og á það við um dómara.

Í 3. mgr. 10. gr. kjararáðslaganna er mælt fyrir um að kjararáð skuli birta ástæður fyrir ákvörðunum sínum opinberlega. Í þessu ákvæði felast fyrirmæli til kjararáðs um viðeigandi rökstuðning ákvarðana sinna. Sá verulegi annmarki er á úrskurði kjararáðs sem hér er um fjallað að krafan um viðeigandi rökstuðning er ekki uppfyllt og veldur það eitt út af fyrir sig því að ógilda ber úrskurðinn. Sbr. einnig 19. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Kjararáð er stjórnvald sem fyrr segir og fellur undir stjórnarsýslulög nr. 37/1993. Samkvæmt 11. gr. þeirra laga skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Ákvæði þetta á við um úrlausnir kjararáðs, sbr. einnig jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Regla þessi birtist og í 1. mgr. 8. gr. kjararáðslaganna þar sem segir að kjararáð skuli gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem það ákveður. Sá verulegi annmarki er á ákvörðun kjararáðs að jafnræðis er ekki gætt. Í öllum öðrum ákvörðunum kjararáðs er þess gætt beint eða óbeint að beita hinu lögbundna viðmiði um almenna þróun kjaramála á vinnumarkaði, sem takmarkar og þrengir heimildir kjararáðs. Þessa var ekki gætt í ákvörðun þeirri sem hér er um fjallað og er það stórfelldur annmarki, enda var kjararáði ókleift að hækka laun alþingismanna og ráðherra svo og forseta í fullkomnu ósamræmi við almenna þróun kjaramála án þess að brjóta gegn almennri jafnræðis- og samræmisreglu stjórnarsýsluréttar og sérreglu kjararáðslaganna. Rétt er að halda því til haga að skv. jafnræðisreglunni ber að fara með ólík mál með ólíkum hætti.

Um rannsóknarskyldu stjórnvalda er almennt mælt fyrir í 10. gr. stjórnarsýslulaga þar sem segir að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Í 1. mgr. 6. gr. kjararáðslaganna er að finna sérreglu um rannsóknarskyldu kjararáðs þess efnis að það skuli afla sér af sjálfsdáðum nauðsynlegra gagna og upplýsinga. Vegna hinna ófrávíkjanlegu fyrirmæla 2. mgr. 8. gr. laganna um að kjararáð skuli ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði var ráðinu skylt í því tilviki sem hér er til umfjöllunar að afla af sjálfsdáðum gagna og upplýsinga um almenna þróun kjaramála á vinnumarkaði og gera grein fyrir þeirri rannsókn og niðurstöðum hennar í forsendum ákvörðunarinnar og hvaða áhrif hún hefði á efni ákvörðunarinnar. Í vanrækslu kjararáðs að sinna hinni almennu og sérstöku rannsóknarskyldu felst stórfelldur annmarki á málsmeðferð ráðsins sem leiðir til þess að ákvörðunina ber að ógilda.

Samkvæmt framansögðu er ákvörðun kjararáðs haldin svo verulegum annmörkum bæði að því er varðar efni og málsmeðferð að skylt er að lögum að ógilda ákvörðunina. Þá er og á því byggt

að kjararáð hafi með fyrrgreindri háttsemi sinni brotið gegn meginreglu stjórnábylgjuréttarins um vandaða stjórnábylgjuháttsemi, réttmætisreglu (reglunni um málefnaleg sjónarmið) og meðalhófsreglu þar sem meðferð þess stjórnvalds, sem kjararáði er falið með lögum, var óforsvaranleg í því tilviki sem hér er um fjallað, byggt var á ómálefnalegum sjónarmiðum og horft fram hjá lögbundnum sjónarmiðum við ákvörðunartöku.

Þá verður ekki hjá því komist í máli þessu að taka afstöðu til þess hvort Alþingi sé heimilt skv. 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar að fela stjórnvaldinu kjararáði að taka ákvarðanir um ríkisútgjöld án heimildar í fjárlögum. Hér er því haldið fram og á því byggt að það framsal fjárveitingarvalds, sem felst í kjararáðslögunum, sé andstætt 41. gr. stjórnarskrárinnar og þegar af þeirri ástæðu beri að ógilda ákvörðun kjararáðs. Minnt er á í þessu samhengi að kjararáð fer ekki með dómsvald.

### **Lögvarðir hagsmunir og aðild**

Stefnandinn Jón Þór Ólafsson er alþingismaður og hefur því umrædd ákvörðun kjararáðs bein og milliliðalaus áhrif á hagsmuni hans. Stefnandinn er að þessu leyti í sömu stöðu og stefnendur í hundruðum mála í dómasafni Hæstaréttar er varða ógildi stjórnvaldsákvarðana. Niðurstaða þessa dómsmáls mun hafa augljós áhrif á réttarstöðu hans. Til viðbótar er þessi stefnandi í sérstöðu sem alþingismaður. Hann hefur í samræmi við kröfur 47. greinar stjórnarskrárinnar unnið drengskaparheit að stjórnarskránni, sem merkir að hann er bundinn af þeim gildum sem birtast beinlínis í stjórnarskránni svo og þeim gildum, sem hún er byggð á, enda þótt þeirra sé ekki beinlínis getið þar. Meðal þeirra skyldna sem hvíla á stefnanda sem þingmanni er að gæta almannahagsmuna, þ.e. að stuðla í störfum sínum sem þingmaður að almannaheill. Þar sem Alþingi hafði með lögum um kjararáð framselt vald sitt til að ákveða laun forseta, þingmanna og ráðherra og þar með einnig hluta af fjárstjórnarvaldi sínu, þá hefur stefnandinn Jón Þór Ólafsson ekki átt þess kost að ræða þetta mikilvæga mál á þingfundum og í þingnefndum og hafa þar með áhrif á úrslit þess, einnig með atkvæði sínu. Eins og þegar er fram komið er það óumdeilt að við þær aðstæður, sem ríkja í landinu og ríktu árið 2016, þá þjóni það án tvímæla almannahagsmunum að viðhalda efnahagslegum stöðugleika og stöðugleika á vinnumarkaði. Með þeirri stórfelldu hækkun launa alþingismanna og ráðherra, sem er ekki í neinu samræmi við almenna þróun kjaramála á almennum vinnumarkaði, er vegið að greindum stöðugleika og þar með unnið gegn almannahagsmunum. Þá er sú staða einnig niðurlægjandi fyrir stefnandann bæði í eigin augum og í augum kjósenda hans og alls almennings að vera ákvörðuð meiri hækkun launa en nokkrum öðrum á vinnumarkaði. Þessi ýkta launahækkun dregur úr trausti almennings á þingmanninum sem kjörnum fulltrúa og eins handhafa löggjafarvalds og gefur þeim skilningi almennings byr undir báða vængi að þingmenn, þar með talinn stefnandi, einbeiti sér fyrst og fremst að því að skara eld að sinni köku í stað þess að sinna almannahagsmunum. Stefnandinn hefur því bæði málssóknarhæfi og lögvarða hagsmuni af því að ákvörðun kjararáðs verði ógilt með dómi, enda varða úrslit málsins miklu um framtíð hans sem stjórnábylgjuháttsemin.

Þá ber að líta svo á að stefnandinn, Jón Þór Ólafsson, alþingismaður, sé í máli þessu að gæta hagsmuna alþingismanna, einnig þeirra sem eru jafnframt ráðherrar, sbr. fordæmisgefandi dóm Hæstaréttar í *Hrd. 1951, bls. 20 (13/1950)*. Þetta er honum heimilt og styðst það m.a. við vilja þingmanna og ráðherra, sem samþykktu að kostnaðargreiðslur til þeirra skyldu skertar þar sem þeir gátu ekki skert þingfararkaupið og launin. Stefnandinn Jón Þór Ólafsson á ekki annara kosta vól til að fá leyst úr ágreiningi þessum en höfða ógildingarmál þetta. Aðrar leiðir eru ekki færar.

Aðildarhæfi og hagsmunir stefnandans, VR, eru augljósir. Félagsmenn í VR eru 34.800 að tölu. Þeir eru launþegar og semur VR um laun þeirra og kjör við samtök atvinnurekenda. Samkvæmt 2. gr. samþykkt VR er tilgangur félagsins þessi:

„Tilgangur félagsins er að efla og styðja hag verslunar-, þjónustu- og skrifstofufólks á félagssvæðinu með því að vinna að framgangi allra þeirra mála, er verða mega til aukinna réttinda, menningar og bættra kjara launafólks í landinu. Félagið gerir kjarasamninga fyrir félagsmenn sína og kemur fram fyrir þeirra hönd gagnvart stjórnvöldum og öðrum, að því er varðar hagsmuni félagsmanna.“

Samkvæmt 1. gr. l. nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur nær réttur manna til að stofna stéttarfélög til þess tilgangs þeirra „að vinna sameiginlega að hagsmunamálum verkálýðsstéttarinnar og launtaka yfirleitt“

Samkvæmt tilgangsákvæði samþykktanna og 1. gr. l. nr. 80/1938 fellur það undir tilgang félagsins að höfða og reka mál sem þetta í því skyni að vinna að framgangi mála sem verða mega til aukinna réttinda og bættra kjara launafólks og vinna að hagsmunamálum verkálýðsstéttarinnar og launtaka. Samkvæmt undirstöðurökum 2. mgr. 8. gr. l. nr. 47/2006 þar sem vikið er að kjaramálum eru hagsmunir VR af því að fá efnisdómi í máli þessu lögvarðir bæði út frá sjónarmiði félagsins og félagsmanna. Sjá t.d. *Hrd. 2001, bls. 3434 (277/2001)*.

VR er heimilt að reka mál þetta gegn íslenska ríkinu við hlið Jóns Þórs Ólafssonar skv. heimild í 1. mgr. 19. gr. laga um meðferð einkamála (eml.) um samlagsaðild. Þá er VR heimilt að reka ógildingarmál þetta skv. heimild í 3. mgr. 25. gr. eml., en kröfugerðin varðar bæði hagsmuni félagsmanna VR og hagsmuni félagsins sjálfs. Hagsmunir VR fyrir hönd félagsmanna sinna eru þeir að stöðugleiki haldist bæði almennt í efnahagslífinu og á vinnumarkaði. Óstöðugleiki leiðir til aukinnar verðbólgu og veldur hún rýrnun kaupmáttar félagsmanna VR. Jafnframt hækka húsnæðisskuldir þeirra félagsmanna VR sem tekið hafa verðtryggð lán vegna íbúðakaupa, en ætla má að það séu meirihluti félagsmanna. Þessum hagsmunum félagsmanna VR hefur verið stefnt í hættu með ákvörðun kjararáðs og því hefur VR lögvarða hagsmuni af því að ákvörðun kjararáðs verði ógilt með dómi. Úrslit málsins varða félagið og félagsmenn VR miklu.

Hafa ber í huga að skilyrðið um lögvarða hagsmuni er ólögfest réttarfarsregla. Eftir að hún mótaðist hér á landi hefur það gerst að lögfest hefur verið í 70. gr. stjórnarskrár sú regla að öllum

beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Einnig hefur mannréttindasáttmáli Evrópu verið lögfestur, en í 6. gr. hans er að finna efnislega sambærilegt ákvæði. Því verður að túlka hina ólögfestu reglu með hliðsjón af þessum mannréttindaákvæðum, sem ætlað er að tryggja almenningi sem víðtækastan aðgang að dómstólum til að láta þar reyna á réttindi sín. Hæstiréttur hefur lagt á það áherslu í dómi, sbr. *Hrd. 2004, bls. 2509 (171/2004)* að sýna verði varfærni við beitingu reglunnar um skilyrði lögvarinna hagsmuna. Hæstiréttur hefur jafnframt sagt að „[a]llar takmarkanir á aðgangi manna að dómstólum verða að koma fram með skýrum hætti í lögum.“, sbr. *Hrd. 2005, bls. 864 (349/2004)*. Ströng og einstrengingsleg beiting reglunnar um að málsaðili uppfylli skilyrði um að úrlausn sakarefnisins hafi raunhæft gildi fyrir málsaðilann er ekki aðeins andstæð meginreglu stjórnarskrár um réttláta málsmeðferð, heldur og í andstöðu við þá þróun að félagasamtök líta æ meira á hlutverk sitt sem eftirlitsaðila eða varðhunda á tilteknum samfélagssviðum gagnvart opinberu valdi. Slíkt hlutverk hefur VR. Þá er þess að geta að VR á ekki annarra kosta vöð til að vernda réttindi félagsmanna sinna eða a.m.k. láta á þau reyna en að fara þá leið sem hér er valin.

Þá er þess að geta að dómstólar hafa eins konar eftirlitsskyldu með athöfnum stjórnvalda og þeirri skyldu verður ekki sinnt ef dómstólar beita skilyrðum um lögvarða hagsmuni þröngt þannig að stjórnvöld komist undan þessu eftirliti með því að bera fyrir sig regluna um lögvarða hagsmuni. Samkvæmt framansögðu uppfyllir VR því skilyrði málssóknarhæfis og lögvarinna hagsmuna, enda er með málssókninni stefnt að skynsamlegu og sanngjörnu markmiði.

### **Varakrafan**

Verði ekki fallist á aðalkröfuna af einhverjum ástæðum er til vara gerð sú krafa, að viðurkennt verði með dómi, að ákvörðun kjararáðs hinn 29. október 2016 hafi verið ólögmat. Enda þótt sú krafa gangi skemur en aðalkrafan, þá búa sömu lögvörðu hagsmunir stefnenda að baki varakröfunni og aðalkröfunni. Þá er varakrafan og byggð á sömu málsástæðum og lagarökum og aðalkrafan. Kröfugerðin í varasökinni á sér stoð í dómafordæmum Hæstaréttar, sbr. t.d. *Hrd. 1999, bls. 1709 (403/1998)*. Verði aðalkröfunni hafnað af einhverjum ástæðum, en fallist á varakröfuna, er líklegt að kjararáð taki hina umdeildu ákvörðun upp til endurskoðunar í samræmi við lög og hvað sem öðru líður mun dómur um ólögmati ákvörðunarinnar hafa þau réttaráhrif að ætla verður að kjararáð muni framvegis gæta þess að taka ekki ákvarðanir í andstöðu við fyrirmæli laga.

### **Réttarreglur**

Vísað er m.a. til stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, einkum 2. mgr. 9. gr., 41. gr., 42. gr., 47 gr., 60. gr., 65. gr. og 70. gr.; mannréttindasáttmála Evrópu, einkum 1. mgr. 6. gr. og 14. gr.; laga nr. 47/2006 um kjararáð, einkum 1. mgr. 6. gr., 1. og 2. mgr. 8. gr., 3 og 4. mgr. 9. gr., 3.

mgr. 10. gr. og 11. gr.; 2. málsl. 5. gr. l. nr. 120/1992 (fallin úr gildi); l. nr. 130/2016 (ný lög um kjararáð); stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, einkum 10. gr., 11. gr. og 19. gr.; 1. gr. laga nr. 80/1928 um stéttarfélag og vinnudeilur; laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, einkum 1. mgr. 19. gr., 1. mgr. 25. gr. og XXI. kafla.

### **Skýrslur fyrir dómi**

Stefnandinn, Jón Þór Ólafsson, og fyrirvarsmenn stefnandans VR áskilja sér rétt til að koma fyrir dóm og gefa skýrslur. Enn fremur áskilja stefnendur sér rétt til að leiða vitni allt eftir því sem varnir stefnda gefa tilefni til.

### **Áskilnaður um dómkvaðningu matsmanns/matsmanna**

Stefnendur áskilja sér rétt til að láta dómkveðja einn eða tvo matsmenn til að svara matsspurningum varðandi álitaefni málsins, einkum um áhrif ákvörðunar kjararáðs á stöðugleika í efnahagslífinu og stöðugleika á vinnumarkaði, allt eftir því sem varnir stefnda gefa tilefni til.

### **Sönnunargögn**

Stefnendur munu við þingfestingu málsins leggja fram ályktanir stefnenda, ályktanir samtaka atvinnulífsins og annarra samtaka, ákvarðanir kjararáðs, rammasamkomulag aðila vinnumarkaðarins frá 27. október 2015, gögn um viðbrögð Alþingis, viðbrögð forseta Íslands, umfjöllun fjölmiðla um ákvörðun kjararáðs, viðbrögð sveitarstjórnar Árborgar, minnisblað Hagstofu Íslands, frétt frá stjórnarráðinu um þróun launakjara alþingismanna o.fl.

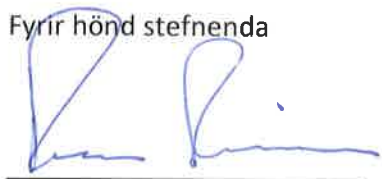
### **Fyrirkall**

Fyrir því stefnist hér með Bjarna Benediktssyni fjármálaráðherra, til heimilis að Bakkaföt 2, 210 Garðabæ, kt. 260170-5549, til að mæta fyrir hönd stefnda, íslenska ríkisins, fyrir dómþingi Héraðsdóms Reykjavíkur, sem háð verður fimmtudaginn 7. desember 2017 kl. 10 árdegis í dómhúsi réttarins við Lækjartorg í Reykjavík, er mál þetta verður þingfest til þess þar og þá að sjá skjöl og skilríki í rétt lögð, á sókn sakar og dómkröfur að hlýða, til sakar að svara, leggja fram gögn af sinni hálfu og dóm að þola í ofangreinda átt. Ef ekki verður mætt af hálfu stefnda við þingfestingu málsins má hann búast við því að útvistardómur gangi í málinu.

Fallið verður frá stefnufresti.

Reykjavík, 7. desember 2017

Fyrir hönd stefnenda



---

Ragnar Aðalsteinsson hrl.

Stefndi, íslenska ríkið, hefur falið undirrituðum að sækja þing fyrir sig við þingfestingu málsins fyrir héraðsdómi. Samrit af stefnu málsins hefur verið afhent mér samtímis því sem ég undirrita yfirlýsingu þessa.

Reykjavík, 7. desember 2017

Fyrir hönd íslenska ríkisins

---