

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum nr. 47/2006, um kjararáð.

(Lagt fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008–2009.)

#### 1. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. skal kjararáð fyrir árslok 2008 kveða upp nýjan úrskurð er feli í sér 5–15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gildi frá 1. janúar 2009. Til ársloka 2009 skal ráðinu óheimilt að endurskoða úrskurð þennan til hækkunar. Jafnframt skal kjararáð svo fljótt sem auðið er endurskoða kjör annarra er undir það heyra, til samræmis, að teknu tilliti stjórnskipulegrar sérstöðu dómara. Ákvæði þetta gildir ekki um forseta Íslands.

#### 2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Hinn 21. nóvember sl. ritaði forsætisráðherra kjararáði bréf þar sem mælt var til þess að laun þeirra sem undir ráðið heyra yrðu lækkuð tímabundið út árið 2009 um 5–15%. Var vísað til þess að hin alþjóðlega fjármálakreppa og hrun íslensku bankanna hefði haft víðtæk áhrif hér á landi. Í ljósi almennrar þróunar á vinnumarkaði og fjárhagsvanda ríkissjóðs vildi ríkisstjórnin sýna gott fordæmi og vilja þeirra sem nytu hæstra launa úr ríkissjóði til að taka á sig hluta byrðanna. Kjararáð hafnaði þessum tilmælum með bréfi dags. 1. desember sl. Í ljósi þess að skammt væri liðið frá því að efnahagsáfallin dundu yfir, kjarasamningar hefðu ekki verið endurskoðaðir og traust gögn um launaþróun undanfarinna tveggja mánaða lögju ekki fyrir, teldi kjararáð ekki lagaskilyrði til að fella nýjan almennan úrskurð um laun og starfskjör þeirra, sem úrskurðarvald ráðsins tæki til.

Þegar svar kjararáðs lá fyrir boðuðu ráðherrar ríkisstjórnarinnar að kannaðar yrðu aðrar leiðir til að ná fram tímabundinni launalækkun þeirra sem heyra undir ráðið. Að mati ríkisstjórnarinnar er rétt og skylt við þær aðstæður sem nú eru uppi að hálaunahópar hjá ríkinu taki á sig launalækkun líkt og sambærilegir hópar hjá einkafyrirtækjum hafa verið að gera. Er frumvarpi þessu ætlað að ná þessu markmiði fram. Er þess jafnframt gætt að virða sem mest sjálfstæði kjararáðs og raska ekki til frambúðar hlutverki þess.

Meginmarkmið frumvarsins er að draga úr útgjöldum ríkissjóðs á árinu 2009 til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar. Að sama skapi er nauðsynlegt að þjóðkjörnir fulltrúar sýni samstöðu með öðrum launþegum sem hafa þurft og munu þurfa

að taka á sig launalækkunar. Líkt og gerst hefur á einkamarkaði er með frumvarpinu gert ráð fyrir að þeir sem hæstu launin hafa taki á sig hlutfallslega mesta skerðingu.

Frumvarpið mælir í fyrsta lagi fyrir um að kjararáð skuli taka nýja ákvörðun fyrir árslok er feli í sér 5–15% launalækkun alþingismanna og ráðherra. Óheimilt verði að endurskoða þann úrskurð til hækkunar út árið 2009. Ráðstöfun þessari er því ætlað að gilda tímabundið og að því búnu geti kjararáð að nýju fellt úrskurð um þann hóp sem frumvarpið nær til að teknu tilliti til kjara hjá viðmiðunarhópum eins og þau verða á þeim tíma. Hugsunin á bak við frumvarpstextann er sú að þeir, sem hæstu launin hafa, lækki hlutfallslega mest að jafnaði. Kjararáði er hins vegar eftirlátið svigrúm til að útfæra nákvæmlega í ákvörðun hvernig því markmiði verði náð. Mælt er fyrir um að kveða skuli upp úrskurðinn fyrir árslok 2008 og er gert ráð fyrir að hann taki gildi frá ársbyrjun 2009. Ekki megi endurskoða þennan úrskurð til hækkunar út árið 2009, en eins og orðalagið ber með sér yrði þá heimilt að endurskoða hann til lækkunar, til dæmis ef í ljós kæmi að viðmiðunarhópar lækkuðu enn meira en sem nemur úrskurði ráðsins.

Í öðru lagi mælir frumvarpið fyrir um að kjararáð skuli svo fljótt sem auðið er kveða upp nýjan úrskurð um aðra sem undir ráðið heyra til samræmis við þá launalækkun sem ákvörðuð hafi verið til handa alþingismönnum og ráðherrum. Kjararáði er eftirlátið svigrúm til að útfæra þá ákvörðun en tilgangurinn að baki lagabreytingunni er sá að lækkun verði að jafnaði hlutfallslega mest hjá þeim sem hæstu launin hafa. Við mat á þessu má gera ráð fyrir að kjararáð líti bæði til ákvörðunar varðandi alþingismenn og ráðherra og launaþróunar hjá viðmiðunarhópum að því marki sem hún liggur fyrir í samræmi við ákvæði laga nr. 47/2006. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að kjararáð taki við ákvörðun sína tillit til stjórnskipulegrar sérstöðu dómara. Rétt er að taka fram að grunnreglur um sjálfstæði dómssvaldsins, sbr. 2. og 70. gr. stjórnarskrárinnar, koma ekki í veg fyrir að kjararáð geti á grundvelli lagabreytingarinnar kveðið á um launalækkun dómara, enda sé hún í samræmi við það sem aðrir þeir er heyra undir úrskurðarvald ráðsins þurfa að sæta. Í þessu sambandi hefur verið horft til forsendna í óáfrýjuðum dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. desember 2006 í máli nr. E-1939/2006, en aðstæður hér eru verulega ólíkar þeim sem voru uppi í því máli. Í fyrsta lagi er með frumvarpi þessu mælt fyrir um að kjararáð taki sjálf nýja almenna ákvörðun framvirkt um hlutfallslega launalækkun til þeirra sem heyra undir úrskurðarvald ráðsins til samræmis við það sem alþingismenn og ráðherrar þurfa að sæta. Hér er því ekki verið að fella úr gildi fyrirbyggjandi úrskurð ráðsins heldur til framtíðar verið að kveða með almennum hætti á um nýjar launaforsendur. Í öðru lagi er ljóst af forsendum úr framangreindum dómi Héraðsdóms að þar var beinlínis gert ráð fyrir því að Alþingi gæti í undantekningartilvikum kveðið á um lækkun á launakjörum dómara samhliða kjörum annarra æðstu embættismanna ríkisins. Samkvæmt þessu er ekki óheimilt að fella hæstaréttar- og héraðsdómara undir þá sem þurfa að sæta hlutfallslegri launalækkun samkvæmt nýjum úrskurði á almennum, efnislegum forsendum. Enda er ljóst og hafið yfir allan vafa að baki frumvarpi þessu standa „haldgóð og áþreifanleg rök byggð á traustum grundvelli“, eins og það er orðað í áðurnefndum héraðsdómi, um alvarlega stöðu efnahagsmála, fyrirsjáanlega skerðingu ríkistekna og framtíðaráætlanir í þjóðarbúskapnum.

Í þriðja lagi er kveðið á um það í lokamálslið bráðabirgðaákvæðisins að það taki ekki til forseta Íslands. Helgast það af ákvæði 2. mgr. 9. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að óheimilt skuli að lækka greiðslur af ríkisfé til forseta kjörtímabil hans.

Fylgiskjal I.**Bréf forsætisráðherra til kjararáðs.**

(21. nóvember 2008.)

Með vísan til 1. mgr. 10. gr. 1. nr. 47/2006 um kjararáð og 5. gr. starfsreglna kjararáðs er þess farið á leit að erindi þetta sem skrifað er fyrir hönd ríkisstjórnarinnar verði tekið til meðferðar.

Hin alþjóðlega fjármálakreppa og hrun stóru íslensku bankanna hefur haft víðtæk áhrif hér á landi. Ljóst er að atvinnuleysi mun aukast, lífskjör skerðast tímabundið og samdráttur verður í landsframleiðslu á næsta ári. Tekjur ríkissjóðs munu dragast saman og því er nauðsynlegt að leita allra leiða til að draga úr útgjöldum, þ.m.t. launakostnaði. Gert er ráð fyrir að á árinu 2010 fari síðan aftur að rofa til. Við þessar aðstæður vill ríkisstjórnin ganga á undan með góðu fordæmi og sýna vilja ráðherra og annarra hátt launaðra ríkisstarfsmanna til að axla hluta af byrðunum. Er þess því farið á leit við kjararáð að það endurskoði tímabundið launakjör þeirra sem undir ráðið heyrja og að sú breyting sem ráðið ákveði gildi út árið 2009.

Ríkisstjórnin telur að tímabundin endurskoðun af þessu tagi rúmist innan heimilda kjarráðs skv. lögum nr. 47/2006. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laganna skal kjararáð taka mál til meðferðar "... ef orðið hafa verulegar breytingar á þeim launum í þjóðfélaginu sem höfð skulu til viðmiðunar". Þá segir í 1. mgr. 8. gr. laganna að kjararáð skuli við úrlausn mála gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeirra sem það ákveður og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Í 2. mgr. 8. gr. segir að kjararáð skuli ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.

Mörg fyrirtæki hafa að undanfögnu reynt að draga úr kostnaði með því að lækka laun hæstlaunuðustu starfsmanna eða lækka starfshlutföll. Þá hafa hátt settir stjórnendur í sumum tilfellum verið færðir niður í stöður sérfræðinga, sem þýðir launalækkun þótt hún komi ekki fram í launavísutölu Hagstofunnar.

Hvað almenna þróun kjaramála á vinnumarkaði varðar er ljóst að framundan er ekkert svigrúm til launahækkana. Líkur eru á að atvinnuleysi mun aukast þannig að almennt munu ráðstöfunartekjur dragast saman og lífskjör versna. Við þessar aðstæður er ekki nema sanngjarnt að þeir sem njóta starfsöryggis og/eða hæstu launa hjá ríkinu taki á sig launaskerðingu. Með því verður ennfremur stuðlað að aukinni samheldni hjá þjóðinni við þessar erfiðu aðstæður. Líkt og hjá mörgum einkafyrirtækjum er rétt og eðlilegt að skerðing af þessu tagi verði fyrst og fremst hjá þeim sem hæst launin hafa.

Það eru því tilmæli ríkisstjórnarinnar að kjararáð ákveði tímabundið, þ.e. út árið 2009, launalækkanir á bilinu 5-15% hjá þeim sem undir ráðið heyrja, þannig að þeir sem eru með hæstu launin taki hlutfallslega á sig mesta skerðingu. Vegna niðurlags ákvæðis 1. mgr. 8. gr. laga nr. 47/2006, er rétt að taka fram að ríkisstjórnin áformar að hefja viðræður við hálaunahópa hjá ríkinu um svipaðar tímabundnar lækkunir.



**Fylgiskjal II.****Bréf kjararáðs til forsætisráðherra.**  
(1. desember 2008.)

Kjararáði hefur borist bréf forsætisráðherra dagsett 21. nóvember 2008.

Í bréfinu er þess óskað, með vísun til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð og 5. gr. starfsreglna kjararáðs, að erindið, sem skrifað er fyrir hönd ríkisstjórnarinnar, verði tekið til meðferðar. Í bréfinu er bent á, að hin alþjóðlega fjármálakreppa og hrun íslensku bankanna hafi haft víðtæk áhrif hér á landi. Eru síðan raktar afleiðingarnar, eins og þær horfa við ríkisstjórninni. Segir í bréfinu, að við þessar aðstæður vilji ríkisstjórnin ganga á undan með góðu fordæmi og sýna vilja ráðherra og annarra hátt launaðra ríkisstarfsmanna til að axla hluta af byrðunum. Tilmæli ríkisstjórnarinnar til kjararáðs séu því þau, að kjararáð ákveði tímabundið, þ.e.a.s. út árið 2009, launalækkanir á bilinu 5–15% hjá þeim, sem undir ráðið heyra. Tekið er fram, að ríkisstjórnin áformi að hefja viðræður við hálaunahópa hjá ríkinu um svipaðar tímabundnar lækkanir.

Kjararáði er ljóst, að hrun íslensku bankanna og hin alþjóðlega fjármálakreppa hafa haft og munu hafa mjög alvarlegar fjárhagslegar afleiðingar fyrir allan almenning og ríkissjóð. Líklegt er, að áhrifin á launaþróun verði veruleg. Nú þegar liggur fyrir, að raungildi launa hefur lækkað og mun lækka enn meira á næstunni.

Kjararáð er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd, sem í störfum sínum er bundin af lögum um kjararáð nr. 47/2006 og stjórnarsýslulögum nr. 37/1993. Verkefni kjararáðs er að ákveða laun og starfskjör þeirra sem tilgreindir eru í 1. gr. laga um kjararáð, með þeirri undantekningu sem felst í lögum nr. 88/1995 um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað. Ber ráðinu við launaákvæðanir að gæta þess samræmis sem tilgreint er í 8. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. skal ráðið taka mál til meðferðar þegar því þykir þurfa og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á þeim launum, sem höfð skulu til viðmiðunar samkvæmt lögnum eða á störfum þeirra, sem úrskurðarvald ráðsins tekur til. Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. er ráðinu skylt að meta, eigi sjaldnar en árlega, hvort tilefni sé til breytinga á starfskjörum sem ráðið ákveður. Í 5. gr. starfsreglna kjararáðs segir meðal annars, að ráðið taki mál til meðferðar ef erindi berst frá einstökum ríkisstarfsmönnum eða hópum, frá einstökum ráðuneytum, eða ef kjararáð hefur frumkvæði að því að endurskoða mál einstaklinga eða hópa.

Áður en bréf forsætisráðherra barst, hafði kjararáð þegar hafið athugun á því hvort rétt væri að beita ákvæði 1. mgr. 10. gr. laga um kjararáð og hvort efni væru til breytinga á þeim launum og starfskjörum sem kjararáð ákveður, að teknu tilliti til þeirra réttarheimilda sem kunna að setja skorður við slíkum breytingum, þar á meðal ákvæða 2. mgr. 9. gr. stjórnarskrár um greiðslur til forseta Íslands.

Í 8. gr. laga um kjararáð segir, að við úrlausn mála skuli kjararáð gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim, sem það ákveði og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim, sem sambærilegir geti talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Við ákvörðun launakjara samkvæmt 4. gr. skuli kjararáð sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu, sem greidd séu á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs samkvæmt 3. gr. hins vegar. Kjararáð skuli ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.

Af lagaákvæðum um kjararáð sem vísað er til að ofan og lögskýringargögnum verður ráðið, að kjararáði er ekki ætlað að vera stefnumótandi um kjarapróun í landinu.

Eins og að framan greinir er kjararáð bundið af ákvæðum stjórnáskilslaga, nr. 37/1993, um meðferð mála og ber því meðal annars að tryggja, að mál séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin eða úrskurður felldur, sbr. og 6. gr. laga um kjararáð. Í samræmi við þetta hefur kjararáð kappkostað að afla eins áreiðanlegra upplýsinga og kostur er um launaþróun í þjóðfélaginu áður en úrskurðir eru felldir um almennar launabreytingar, auk samanburðar við laun sem greidd eru fyrir önnur störf, þegar um laun fyrir einstök störf er fjallað.

Í ljósi þess að skammt er liðið frá því að efnahagsáfallin dundu yfir, kjarasamningar hafa ekki verið endurskoðaðir og traust gögn um launaþróun síðustu tveggja mánaða liggja ekki enn fyrir, telur kjararáð ekki lagaskilyrði til að fella nýjan almennan úrskurð um laun og starfskjör þeirra, sem úrskurðarvald ráðsins tekur til. Kjararáð mun eins og endranær fylgjast með þróun kjaramála og taka málið upp þegar upplýsingar liggja fyrir, sem gera það skylt. Svarbréf þetta var samþykkt á fundi kjararáðs þann 1. desember 2008.

Virðingarfyllst,  
f.h. kjararáðs,

*Guðrún Zoëga,*  
formaður.

### Fylgiskjal III.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 47/2006, um kjararáð.**

Með frumvarpinu er lagt til við kjararáð að kveða upp nýjan úrskurð um 5–15% lækkun launakjara alþingismanna og ráðherra fyrir árslok 2008 og að úrskurðurinn taki gildi frá 1. janúar 2009. Óheimilt verður að endurskoða úrskurðinn til hækkunar á árinu 2009. Frumvarpið mælir einnig fyrir um að kjararáð endurskoði launakjör annarra, er undir ráðið heyra, eins fljótt og auðið er, til samræmis. Taka skal tillit til stjórnskipulegrar sérstöðu dómara og skal úrskurðurinn ekki taka til forseta Íslands. Frumvarpið gerir ráð fyrir að við þá ákvörðun hafi kjararáð svigrúm til að útfæra launalækkunina og að þar verði einnig litið til launaþróunar hjá viðmiðunarhópum. Undir kjararáð heyra m.a. æðstu embættismenn Alþingis og stofnana þess, forstöðumenn ríkisstofnana, ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar í Stjórnarráðinu og prestar og biskupar þjóðkirkjunnar, sem eru fjölmennasti hópurinn.

Þegar tekið er tillit til þess að spáð er 15% hækkun á almennu verðlagi milli árana 2008 og 2009 er ljóst að skerðing á kaupmætti þessara hópa gæti orðið um 20–30% á næsta ári verði frumvarpið að lögum.

Meginmarkmiðið með frumvarpinu er að draga úr útgjöldum ríkissjóðs á árinu 2009 til þess að mæta miklum samdrætti í tekjum sem fyrirsjánlegur er vegna efnahagskreppunnar. Verði frumvarpið að lögum og laun alþingismanna og ráðherra lækkuð um 5% má gera ráð fyrir að árleg lækkun á launakostnaði ríkissjóðs verði rúmar 35 m.kr. en 68 m.kr. verði laun lækkuð um 10% og 102 m.kr. við 15% launalækkun. Meiri óvissa er um útfærslu á launa-

lækkun fyrir aðra sem undir kjararáð heyra og er því erfiðara að segja fyrir um áhrif af þeim úrskurði á launakostnað ríkisins. Sem dæmi má taka að ef sú lækkun nemur að meðaltali 5% þá gæti launakostnaður lækkað um u.þ.b. 300 m.kr. á ári til viðbótar.