

Fimmtudaginn 26. október 1995.

Nr. 359/1994.

Geir G. Waage

(Pórður S. Gunnarsson hrl.)

gegn

ríkinu

(Guðrún Margrét Árnadóttir hrl.)

Stjórnarskrá. Bráðabirgðalög. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma Arnljótur Björnsson hæstaréttardómari og vara-dómararnir Gunnar Sæmundsson hæstaréttarlögmaður, Jón Ólafsson hæstaréttarlögmaður, Sigurður Líndal prófessor og Stefán Már Stefánsson prófessor.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 22. ágúst 1994 og gerir þær kröfur, að stefndi verði dæmdur til þess að greiða sér 522.114 krónur svo og dráttarvexti samkvæmt vaxtalögum nr. 25/1987, eins og nánar er greint í héraðsdómi. Auk þess krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst aðallega staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann þess, að stefnukröfur verði stórlega lækkaðar og málskostnaður verði felldur niður.

Málavöxtum, málsástæðum og röksemdum aðila er lýst í héraðsdómi.

Löng réttarhefð er fyrir því, að dómstólar eigi fullnaðarúrskurð um, hvort almenn lög eru sett á stjórnskipulegan hátt. Með sama hætti ber að telja, að dómstólum sé heimilt að meta, hvort setning bráðabirgðalaga sé andstæð ákvæðum stjórnarskrár.

Svo sem segir í héraðsdómi, var Kjaradómi með bráðabirgðalögum nr. 66/1992, sem sett voru 3. júlí 1992, veittur frestur til 31. sama mánaðar til að kveða upp nýja úrskurði í stað úrskurða dómsins frá 26. júní. Fallast má á með áfrýjanda, að unnt hefði verið að kalla Alþingi saman með stuttum fyrirvara í þinghléi sumarið 1992. Þrátt fyrir það mat bráðabirgðalöggjafinn stjórnmalaaðstæður og ástand í þjóðfélaginu þannig, að brýnt væri að breyta strax lögum um Kjaradóm, þannig, að ákvarðanir hans tækju nú mið af stöðu og afkomu-horfum þjóðarbúsins svo og almennum launabreytingum í kjara-samningum annarra launþega.

Skilyrði stjórnarskrárinnar um brýna nauðsyn hefur í lagaframkvæmd hér á landi verið skýrt rúmt. Þykir ekki leitt í ljós, að löggjafinn hafi með því mati sínu, að brýna nauðsyn bæri til að setja hin umdeildu bráðabirgðalög, misbeitt valdi því, sem honum er fengið með 28. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 6. gr. stjórnskipunarlaga nr. 56/1991.

Vegna ummæla í héraðsdómi er rétt að taka fram, að bráðabirgðalög, sem sett voru eftir setningu bráðabirgðalaga þeirra, sem mál þetta reis af, eru lög nr. 86/1993, nr. 1/1994 og nr. 112/1994.

Með þessum athugasemdum og að öðru leyti með skírskotun til röksemda héraðsdóms verður hann staðfestur.

Eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður fyrir Hæstarétti falli niður.

D ó m s o r ð:

Stefndi, ríkið, skal vera sýkn af kröfum áfrýjanda, Geirs G. Waage, í máli þessu.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

S é r a t k v æ ð i

**Gunnars Sæmundssonar hæstaréttarlögmanns og
Sigurðar Líndal prófessors**

I.

Í þessu máli er til úrlausnar, hvort bráðabirgðalög nr. 66/1992 um breyting á lögum um Kjaradóm nr. 92/1986 með síðari breytingum hafi verið sett innan þeirra marka, sem 28. gr. stjórnarskrárinnar setur, sbr. 6. gr. stjórnskipunarlaga nr. 56/1991, þannig, að fullnægt hafi verið áskilnaði um „brýna nauðsyn“.

Dómstólar hafa úrskurðarvald um það, hvort almenn lög samrýmist ákvæðum stjórnarskrár um efni og setningarhætti. Bráðabirgðalög hafa sömu réttarverkanir og almenn lög, en sæta ekki jafntryggilegri meðferð, og því er enn ríkari ástæða til að leggja stjórnlagagildi þeirra á vald dómstóla. Í 28. gr. er bráðabirgðalöggjafinn sérstaklega minntur á aðgæslu í þessum efnum.

Almenni löggjafinn metur það sjálfstætt, hvort setja skuli lög, hvenær það skuli gert og hvers efnis þau skuli vera. Ekki er hann

bundinn af öðru en ákvæðum stjórnлага og þeim óskráðu og almennt viðurkenndu grundvallarreglum, sem búa að baki réttarskipan þjóðfélagsins. Innan þessara marka getur löggjafinn ráðið lagasetningu í samræmi við þau markmið, sem stefnt er að í stjórnámálum hverju sinni.

Bráðabirgðalög má setja um sérhver þau málefni, sem almenni löggjafinn hefur heimild til að skipa með lögum, nema sérstakar skorður séu reistar umfram þær, sem taka til almennra laga. Meðal þeirra má nefna, að óheimilt er að gefa út bráðabirgðafjárlög, ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið, sbr. 3. mgr. 28. gr. stjórnarskrárinnar.

Bráðabirgðalöggjafinn mat það svo, að brýna nauðsyn bæri til að breyta þeim „laga- og efnisreglum“, sem niðurstöður Kjaradóms í úrskurðunum tveimur frá 26. júní 1992 hvíldu á, þannig, að í þeim yrði tekið mið af stöðu og afkomuhorfum þjóðarbúsins og almennum launabreytingum annarra launþega í landinu. Öðrum kosti væri teft í tvísýnu þeim stöðugleika og þeirri samstöðu, sem náðst hefði til að mæta áföllum, sem þjóðarbúið hefði orðið fyrir. Ein mikilvægaasta forsenda þessa stöðugleika fælist í kjarasamningum við þorra launafólks um hóflegar launahækkanir, en niðurstöður Kjaradóms tefldu þessum árangri í tvísýnu.

Ekki er á valdi dómstóla að hnekkja mati bráðabirgðalöggjafans á nauðsyn lagasetningar til að ná stjórnámálalegum markmiðum, svo sem hér hefur verið lýst.

II.

Á hinn bóginn er það innan valdsviðs dómstóla að meta, hvort bráðabirgðalöggjafinn hafi beitt heimild sinni til lagasetningar innan þeirra marka, sem honum eru sett í 28. gr. stjórnarskrárinnar. Þrennt er þar áskilið:

- að brýna nauðsyn beri til útgáfu bráðabirgðalaga,
- að Alþingi sé ekki að störfum,
- að lögin ríði ekki í bága við stjórnarskrána.

Skilyrðið um „brýna nauðsyn“, sem mál þetta snýst um, hefur staðið í stjórnarskránni allt frá 1874. Í athugasemdum við 5. gr. stjórnskipunarlaga nr. 56/1991, sem síðar varð 6. gr. laganna, er tekið fram, að ekki sé breytt þeim skilyrðum, sem verið hafi fyrir út-

gáfu bráðabirgðalaga, en þau hafa iðulega verið túlkuð allfrjállega, frá því að þau voru fyrst lögleidd árið 1874.

Með 9. gr. stjórnskipunarlaga nr. 56/1991 var gerð breyting á 35. gr. stjórnarskrárinnar, sem hljóðar nú þannig:

Reglulegt Alþingi skal koma saman ár hvert hinn fyrsta dag októbermánaðar eða næsta virkan dag, ef helgidagur er, og stendur til jafnlengdar næsta árs, hafi kjörtímabil alþingismanna ekki áður runnið út eða þing verið rofið.

Samkomudegi reglulegs Alþingis má breyta með lögum.

Sú skipan, sem hér er gerð, felur í sér, að Alþingi stendur nú allt árið.

Rökin fyrir heimildinni til að setja bráðabirgðalög voru í upphafi þau, að Alþingi kom einungis saman annað hvert ár, nema aukabing væri kvatt saman, og var svo til ársins 1911. Þá stóð þing almennt ekki lengur en 8 vikur. Samgönguerfiðleikar og stíð fjarskipti réttlættu einnig útgáfu bráðabirgðalaga. Þegar dró úr þessum vandkvæðum, ýtti það helst undir útgáfu slíkra laga, að boða varð til aukapings, sem setja þurfti formlega, og síðan kjósa forseta og nefndir, áður en þingstörf hæfust. Þrátt fyrir þetta hefur því oft verið hreyft, að heimild til að setja bráðabirgðalög hafi iðulega verið beitt umfram brýna nauðsyn. Hafa slíkar skoðanir birst bæði í ritum fræðimanna og ummælum alþingismanna.

Sú nýskipan, sem gerð var með framangreindri breytingu á 35. gr. stjórnarskrárinnar, veldur því, að nú er að jafnaði fátt til fyrirstöðu, að Alþingi sé kallað saman með stuttum fyrirvara og hefji störf tafarlaust, enda var tilgangurinn sá með því að breyta 35. gr.

Þótt ekki hafi verið haggð við formlegum skilyrðum til útgáfu bráðabirgðalaga í 28. gr. stjórnarskrárinnar með 6. gr. stjórnskipunarlaga nr. 56/1991, þar á meðal þeim áskilnaði, að brýna nauðsyn þurfi til útgáfu þeirra, er ljóst, að breyting sú, sem gerð var á 35. gr., hlýtur að hafa áhrif á túlkun orðanna „brýn nauðsyn“. Eftir því sem auðveldara verður að kalla saman Alþingi, þeim mun ríkari verður nauðsynin að vera, og hún ræðst aðallega af tvennu, annars vegar því, hver þörf er á skjótum viðbrögðum, og hins vegar, hversu langan tíma tekur að kalla Alþingi saman. Enn fremur ber að gefa því

gaum, hversu mikilvægt málefni er og hvort tvímælis orki, hvernig leysa skuli.

Af gögnum þessa máls verður ekki séð, að reynt hafi verið að kveðja Alþingi til fundar til að taka á aðsteðjandi vanda, og var þó sérstök ástæða til vegna þess, hversu mikilvægt mál var til úrlausnar. Hefur því ekki verið sýnt fram á, að brýna nauðsyn hafi borið til að setja bráðabirgðalög nr. 66/1992. Með útgáfu þeirra hefur verið farið út fyrir þær heimildir, sem 28. gr. stjórnarskrárinnar veitir.

Af hálfu stefnda hefur því verið haldið fram, að líklegt megi telja, að meðferð málsins á þingi hefði tekið óhæfilega langan tíma og veruleg vandræði af hlotist, enda brýn nauðsyn skjótra viðbragða. Alþingi ber sjálft ábyrgð á þingstörfum, þar á meðal, hversu hratt mál eru afgreidd. Starfshættir þess hafa ekki áhrif á túlkun orðanna „brýn nauðsyn“ í 28. gr. stjórnarskrárinnar.

Einnig hefur verið bent á, að Alþingi hafi fallist á þá rúmu túlkun, sem viðgengist hafi við útgáfu bráðabirgðalaga með staðfestingu þeirra eftir á og án frekari eftirmála. Af þingræðisreglunni leiðir, að aðhald Alþingis er takmarkað. Stuðningsmenn ríkisstjórnar hljóta að forðast þá árekstra, sem óhjákvæmilega yrðu, ef kalla ætti ríkisstjórn eða einstaka ráðherra til fyllstu ábyrgðar vegna útgáfu bráðabirgðalaga.

Samkvæmt því, sem nú hefur verið rakið, verður niðurstaðan sú, að bráðabirgðalög nr. 66/1992 séu ekki sett með réttum stjórnskipulegum hætti og verði því ekki beitt um ákvörðun Kjaradóms frá 12. júlí 1992 um laun presta þjóðkirkjunnar.

Bráðabirgðalög nr. 66/1992 voru að efni til staðfest með lögum nr. 79/1992, sem birt voru 23. október 1992. Með þeim hafði Alþingi sett lög með réttum stjórnskipulegum hætti, sem breyttu lögum nr. 92/1986, sem Kjaradómur skyldi beita í úrskurðum sínum. Fallast má á það með áfrýjanda, að lög þessi hafi að verulegu leyti bundið hendur Kjaradóms við ákvörðun launa presta þjóðkirkjunnar. Öðrum kosti hefðu þau ekki náð tilgangi sínum.

Samkvæmt þessari niðurstöðu ber að miða ákvörðun Kjaradóms frá 12. júlí 1992 við gildistöku laga nr. 79/1992. Stefnda ber því að greiða áfrýjanda vangoldin laun fyrir mánuðina ágúst, september og október 1992, en föst laun starfsmanna ríkisins skulu greidd fyrir fram fyrsta hvers mánaðar, sbr. 20. gr. laga nr. 38/1954. Nemur fjár-

hæð þessi 111.572 krónum, sbr. yfirlit frá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis, dags. 6. janúar 1994, á héraðsdómsskjali nr. 18. Framangreinda fjárhæð ber stefnda að greiða með vöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 37.212 krónum frá 1. ágúst 1992 til 31. sama mánaðar, af 74.424 krónum frá 1. september 1992 til 30. sama mánaðar og af 111.572 krónum frá 1. október 1992 til greiðsludags. Eftir atvikum þykir rétt, að málskostnaður falli niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 26. maí 1994.

Mál þetta, sem dómtekið var 29. apríl 1994, hefur séra Geir G. Waage, kt. 101250-3189, Reykholti, Reykholtshreppi, Borgarfjarðarsýslu, höfðað fyrir dóminum 25. október 1993 gegn fjármálaráðherra f. h. ríkisins, kt. 540269-6549, Arnarhváli, Reykjavík.

I.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru þær, að stefndi greiði stefnanda 522.114 krónur með [nánnar tilgreindum dráttarvöxtum]. Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda að mati héraðsdóms.

Af hálfu stefnda er krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar að mati réttarins. Til vara krefst stefndi þess, að stefnukröfur verði stórlega lækkaðar og málskostnaður í því tilviki felldur niður.

Sættir voru reyndar án árangurs.

II.

Undir rekstri málsins kom fram krafa frá stefnda með tilvísun til g-liðar 5. gr. og 1. mgr. 6. gr. I. nr. 91/1991 um meðferð einkamála, að sá dómari málsins, er fyrstur fékk það til meðferðar, viki sæti. Krafan var rökstudd með vísan til þess, að dómariinn hefði verið skipaður og starfað sem dómari á þeim tíma, sem bráðabirgðalög nr. 66/1992 voru gefin út, en deilt er um réttmæti þeirra laga í máli þessu. Um launakjör dómarans hafi þá farið eftir ákvörðun Kjaradóms frá 26. júní 1992 um launakjör æðstu embættismanna ríkisins. Bráðabirgðalög nr. 66/1992 mæltu fyrir um, að Kjaradómur skyldi eigi síðar en 31. júlí 1992 kveða upp nýja úrskurði um laun frá og með 1. ágúst 1992 á grundvelli laganna. Eins og mál þetta er rekið, verði ekki annað séð en hagsmunir dómarans fari saman við hagsmuni stefnanda málsins og dómariinn því vanhæfur að fara með málið.

Hinn 7. febrúar 1994 kvað dómariinn upp úrskurð, þar sem fallist var á kröfu stefnda, og vék sæti.

Hinn 14. febrúar 1994 tóku aðrir héraðsdómarar við Héraðsdóm Reykjavíkur þetta mál til meðferðar, úrskurðuðu sig vanhæfa til að fara með það og viku sæti.

Sama dag ritaði dómstjóri Héraðsdóms Reykjavíkur dómsmálaráðherra bréf og greindi frá því, að allir dómara dómstólsins hefðu vikið sæti, og óskaði þess jafnframt með vísan til l. mgr. 7. gr. l. nr. 92/1989, að dómari yrði settur til að fara með og dæma mál nr. E-8248/1993. Hinn 15. apríl 1994 var Sigurmar K. Albertsson hæstaréttarlögmaður skipaður setudómari til að fara með málið.

Hinn 8. mars 1994 tilkynnti setudómari ráðuneyti dómsmála, að hann hygðist beita heimild 3. tl. 2. gr. l. nr. 91/1991 og kveðja til tvo aðra héraðsdómara, og setti dómsmálaráðherra þá Andra Árnason og Jóhann H. Niels-son hæstaréttarlögmenn héraðsdómara við Héraðsdóm Reykjavíkur. Aðil- ar málsins hafa ekki borið brögður á hæfi áður nefndra dómara, og dæma þeir mál þetta.

III.

Mál þetta er höfðað til heimtu skuldar vegna tjóns, sem stefnandi telur sig hafa orðið fyrir vegna ólögmeðrar kjaraskerðingar frá 1. ágúst 1992 til 1. október 1993, og er höfuðstóll kröfunnar 522.114 krónur.

Stefnandi máls þessa er sóknarprestur í Reykholtsprestakalli í Borgar- firði og tók skipan til starfans í júlímánuði 1979. Skv. 18. gr. l. nr. 62/1990 um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands tekur stefnandi laun úr ríkissjóði, er opinber starfsmaður, nýtur lögkjara og ber skyldur skv. því, en 18. gr. l. nr. 62/1990 vísar einnig til l. nr. 38/1954 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.

Skv. ákvæðum l. nr. 45/1991 um starfskjör presta þjóðkirkjunnar skyldu launakjör tiltekinna starfsmanna þjóðkirkjunnar, þ. á m. stefnanda, ákveð- in af Kjaradómi, sem þá starfaði eftir l. nr. 92/1986. Allt fram til ársins 1962 voru laun presta eins og annarra ríkisstarfsmanna ákveðin með launalög- um. Frá 1963 tók við tímabil takmarkaðs samningsréttar, en til kasta Kjara- dóms kom, ef samningar tókust ekki. Með lögum um kjarasamninga opin- berra starfsmanna nr. 94/1984 fengu háskólamenntaðir ríkisstarfsmenn samningsfrelsi. Stéttarfélag stefnanda, Prestafélag Íslands, gerði sem félag innan vébanda Bandalags háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna tvo kjara- samninga, og var hinn síðari undirritaður 18. maí 1989. Sá samningur var felldur úr gildi með bráðabirgðalögum nr. 89/1990, og í framhaldi af því ákvað Prestafélag Íslands að segja sig úr Bandalagi háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna og óskaði eftir því, að launakjör presta yrðu ákveðin af Kjaradómi. Var sú ósk tilefni l. nr. 45/1991, en þau tóku gildi 1. september 1991.

Hinn 26. júní 1992 ákvað Kjaradómur prestum laun í samræmi við l. nr. 45/1991. Í forsendum meiri hluta dómsins er m. a. fjallað um viðveruskyldu

og óreglulegan vinnutíma presta, rakin sérstaða vegna aukaverka og því slegið föstu, að þessi atriði hefðu ekki nema að litlu leyti verið viðurkennd í kjarasamningi Prestafélags Íslands og ríkisins. Niðurstaða meiri hluta Kjaradóms varð sú, að laun presta, sem þjónuðu færri en eitt þúsund sóknarbörnum, svo sem í tilviki stefnanda, skyldu vera 150.000 krónur á mánuði, og var um talsverða kjarabót að ræða. Einn kjaradómsmanna skilaði sératkvæði og taldi launahækkun þessa tvöfalt meiri en hann gæti fallist á og vísaði m. a. til þess, að hliðsjón yrði að hafa af almennum launakjörum í landinu.

Sama dag ákvað Kjaradómur forseta Íslands laun svo og þeim ríkisstarfsmönnum, sem 2. gr. 1. nr. 92/1986 tók til. Í forsendum þeirrar ákvörðunar er því m. a. lýst sem markmiði, að leiðrétta verði launamisræmi, sem dómurinn taldi, að orðið væri milli mánaðarlauna, eins og þau höfðu áður verið ákveðin af Kjaradómi, og þeirra launa, sem greidd voru í raun. Þá er í forsendum m. a. tekið mið af launum þeirra, sem sambærilegir gátu talist á almennum vinnumarkaði með tilliti til starfa og ábyrgðar, eins og lög um Kjaradóm kváðu á um. Samkvæmt launaákvörðunum þessum hækkuðu laun margra opinberra embættismanna talsvert. Aftur skilaði einn kjaradómsmanna sératkvæði og taldi hækkanirnar langt úr hófi fram miðað við ríkjandi aðstaður í þjóðfélaginu og u. þ. b. þrisvar sinnum meiri en unnt væri að fallast á.

Mánuði fyrir þessar ákvarðanir Kjaradóms höfðu náðst kjarasamningar við þorra launafólks að undangengnum kjaradeilum, sem staðið höfðu um tíma. Kjarasamningarnir byggðust á miðlunartillögum ríkissáttasemjara, sem voru bornar fram í apríllök. Helsta ákvæði þeirra samninga var 1,7% almenn launahækkun, en yfirlýsingar fylgdu um ýmsa aðra þætti efnahagsmála, þ. á m. frá ríkisstjórn Íslands, um stöðugt gengi, aðhald í vaxtamálum og ýmsar breytingar í félags- og réttindamálum. Almennt mun með kjarasamningum þessum hafa verið tekið mið af ríkjandi efnahagsástandi, einkum samdrætti í þjóðartekjum og tilraunum stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins til að skapa og halda efnahagslegum stöðugleika. M. a. er í bókunum með kjarasamningnum vísað til svonefndra þjóðarsáttarsamninga frá 1990 og minnkandi verðbólgu, sem sögð er ávinningur þeirra samninga. Litíð var svo á, að kjarasamningarnir hefðu skilað launþegum mjög hóflegum launahækkunum.

Svo virðist sem ákvarðanir Kjaradóms frá 26. júní 1992 hafi valdið uppnámi á vinnumarkaði og vakið verulega athygli í þjóðfélaginu. Af framlögðum skjölum má ráða, að fjölmiðlaumræða hafi verið lífleg, og m. a. var fjallað um ákvarðanir Kjaradóms í leiðaraskrifum helstu dagblaða. Öftar

en ekki fólst í umfjöllun fjölmiðla gagnrýni á ákvarðanir Kjaradóms, og þar við bættist, að nokkur launþegasamtök sendu frá sér ályktanir af þessu til-efni. Var þeim í einhverjum tilvikum fylgt eftir með mótmælafundum. Ekki er að sjá af gögnum, að mótmælunum og gagnrýninni hafi sérstaklega verið beint gegn þeirri ákvörðun Kjaradóms, er laut að launum félagsmanna í stéttarfélagi stefnanda, þ. e. Prestafélagi Íslands.

Viðbrögð ríkisstjórnar Íslands voru í fyrstu þau, að forsætisráðherra rit-aði Kjaradómi bréf 29. júní 1992, og var í því bréfi fullyrt, að niðurstaða dómsins stangaðist í veigamiklum atriðum á við þá þróun, sem orðið hafði á hinum almenna vinnumarkaði, og væri ekki í „takt“ við staðreyndir ís- lensks efnahagslífs um þær mundir. Vísað var til þess, að ákvarðanir Kja- radóms væru líklegar til að valda óróa í þjóðfélaginu og gætu rofið samstöðu, sem náðst hafði í tilraunum til, að þjóðin ynni sig sameiginlega út úr efna- hagslegum þrengingum. Í niðurlagi bréfsins var því beint til Kjaradóms, að hann tæki ákvarðanir sínar þegar til endurmats og tæki nýjar, sem ekki væru líklegar til að hafa þær afleiðingar, sem að framan var lýst.

30. júní svaraði Kjaradómur bréfi forsætisráðherra, og segir í niðurlagi þess bréfs, að hvorki séu efnahagsleg né lagaleg rök til þess að endur- upptaka þá kjaradómsúrskurði, sem upp voru kveðnir 26. júní 1992, og var tilmælum ríkisstjórnarinnar hafnað.

Daginn eftir gaf forsætisráðherra út fréttatilkynningu, þar sem m. a. sagði, að lögfræðilegir ráðunautar ríkisstjórnarinnar teldu stjórnarskrá lýð- veldisins setja því skorður, að bráðabirgðalög yrðu gefin út til að afnema eða breyta niðurstöðu Kjaradóms. Síðan er boðað, að ríkisstjórnin hafi ákveðið að endurskoða lög um Kjaradóm og muni leggja fram frumvarp um það efni, þegar þing komi saman að nýju.

Skjöl málsins bera með sér, að þau launþegasamtök og félög, sem gagn- rýnt höfðu launaákvarðanir Kjaradóms, hafi ekki talið nóg að gert, og 3. júlí 1992 sendu m. a. Alþýðusamband Íslands og formenn landssambanda innan Alþýðusambandsins forsætisráðherra mótmæli. Þar er m. a. fullyrt, að ríkisstjórnin hafi vikist undan því að taka á málinu og vísað því til með- ferðar Alþingis, þegar það kæmi saman í ágústmánuði 1992. Tekið er fram, að kjarasamningar á almennum vinnumarkaði hafi tekið mið af erfiðu efna- hagsástandi og haft sem meginmarkmið að ná verðbólgu niður, en ákvarð- anir Kjaradóms gangi þvert á þá stefnu og þvert á þau markmið, að stöðug- leiki skuli haldast í þjóðfélaginu. Sagt er, að ríkisstjórnin hafi sett bráða- birgðalög af minna tilefni, ekkert sé því til fyrirstöðu að kalla Alþingi saman með stuttum fyrirvara, ekki séu rök til að fresta meðferð þessa máls til ágústmánaðar og enn síður að taka ekki afstöðu til þess, hvað þá cigi að

gera. Síðan fylgdi krafa um, að félagsmenn Alþýðusambandsins fengju sömu launahækkanir og æðstu embættismenn ríkisins, og sagt, að þeirri kröfu myndi fylgt eftir af þunga. Í niðurlagi bréfsins er ítrekuð áskorun um, að þing verði kallað saman.

Önnur stór launþegasambönd, svo sem Starfsmannafélag Reykjavíkurborgar, Landssamband íslenskra verzlunarmanna og Bandalag starfsmanna ríkis og bæja, settu einnig fram mótmæli og gerðu kröfu um samsvarandi launahækkanir handa félagsmönnum sínum og fólust í ákvörðun Kjaradóms.

Hinn 3. júlí 1992 gaf forseti Íslands að tillögu fjármálaráðherra út bráðabirgðalög nr. 66/1992 um breytingu á lögum um Kjaradóm nr. 92/1986, og birtust þau í Stjórnartíðindum 4. júlí 1992.

Í aðfaraorðum laganna segir orðrétt:

„Forseti Íslands gjörir kunnugt: Fjármálaráðherra hefur tjáð mér, að brýna nauðsyn beri til að breyta nú þegar lögum um Kjaradóm nr. 92/1986 með síðari breytingum vegna tveggja úrskurða, sem Kjaradómur kvað upp hinn 26. júní sl. Nauðsynlegt sé að breyta þeim laga- og efnisreglum, sem niðurstöður Kjaradóms hvíla á, þannig að þær taki mið af stöðu og afkomuhorfum þjóðarbúsins og almennum launabreytingum í kjarasamningum annarra launþega í landinu. Á þessu ári hafi tekist að treysta stöðugleika í efnahagslífi þjóðarinnar. Ein mikilvægasta forsenda þessa stöðugleika felist í kjarasamningum við þorra launafólks um hóflegar launahækkanir. Afar brýnt sé að varðveita þennan stöðugleika og þá samstöðu, sem náðst hafi til að mæta þeim áföllum, sem þjóðarbúið hafi orðið fyrir. Niðurstöður Kjaradóms frá 26. júní sl. telli þessum árangri í mikla tvísýnu. Staðfesting þessa komi m. a. fram í yfirlýsingum aðila á vinnumarkaði.

Fyrir því eru hér með sett bráðabirgðalög samkvæmt 28. gr. stjórnarskrárinnar á þessa leið:“.

Samkvæmt 1. gr. bráðabirgðalaganna bættust tvær nýjar málsgreinar við 6. grein laganna. Þar var kveðið á um, að við úrlausn mála skyldi Kjaradómur taka tillit til stöðu og þróunar kjaramála á vinnumarkaði svo og efnahagslegrar stöðu þjóðarbúsins og afkomuhorfa þess. Teldi Kjaradómur ástæðu til að gera sérstakar breytingar á kjörum einstakra embættismanna eða hópa, skyldi þess gætt, að það ylli sem minnstri röskun á vinnumarkaði. Samkvæmt 2. gr. laganna öðluðust þau þegar gildi. Í ákvæði til bráðabirgða var kveðið á um, að Kjaradómur skyldi, svo fljótt sem verða mætti og eigi síðar en 31. júlí 1992, kveða upp nýja úrskurði á grundvelli laganna og að gildistaka hinna nýju úrskurða skyldi miðast við 1. ágúst 1992.

Kjaradómur tók síðan nýja ákvörðun á grundvelli bráðabirgðalaganna

12. júlí 1992 um laun forseta Íslands, þeirra ríkisstarfsmanna, sem 2. gr. laga nr. 92/1986 tók til, og presta skv. l. nr. 45/1991.

Í forsendum nýrrar ákvörðunar Kjaradóms er forsagan rakin og tekið fram, að fyrri ákvarðanir dómsins hafi valdið miklu uppnámi hjá samtökum launþega og atvinnurekenda, og vísað til þess, að í maí 1992 hafi laun á almennum vinnumarkaði hækkað um 1,7%. Síðan er bréf forsætisráðherra frá 29. júní 1992 rakið svo og fyrri svör Kjaradóms og gerð grein fyrir útgáfu bráðabirgðalaganna, forsendum þeirra og efnisreglum.

Síðan segir: „Með hliðsjón af forsendum og tilurð bráðabirgðalaganna og yfirlýsingum ráðherra um forskrift að nýrri ákvörðun Kjaradóms er það niðurstaða dómsins að skýra verði lögin á þann veg að aðstaður í þjóðfélaginu nú leyfi ekki meira en 1,7% almenna hækkun á launum þeirra sem undir kjaradómsákvörðanir heyra.“

Áfram segir: „Í síðari málsgrein bráðabirgðalaganna, nú 3. mgr. 6. gr., er gefið færi á að gera breytingar á kjörum einstakra embættismanna eða hópa. Síðari hluti ákvæðisins um að þess skuli gætt að það valdi sem minnstri röskun á vinnumarkaði vísar væntanlega til viðbragða aðila vinnumarkaðarins en þau viðbrögð treystir Kjaradómur sér ekki til að meta.“

Um presta þjóðkirkjunnar segir Kjaradómur m. a.: „Að því er presta þjóðkirkjunnar varðar var með kjaradómsákvörðun 26. júní sl. reynt að mynda grunn að launakerfi fyrir presta og tengja það launakerfi Kjaradóms. Sá úrskurður fól ekki í sér breytingu á fyrri launaákvörðunum dómsins þar sem laun presta hafa ekki verið ákveðin af Kjaradómi um árabíl. Af þeim gögnum, sem lögð voru fyrir Kjaradóm, er ljóst, að kjarasamningur presta þarfnast endurskoðunar og brýnt er orðið að hann verði lagfærður. Í þessu efni vísast til forsendna fyrir ákvörðun um laun presta frá 26. júní sl.“

Niðurstaða Kjaradóms var síðan að framlengja síðast gildandi kjarasamning Prestafélags Íslands og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs með þeirri breytingu, að laun presta hækkuðu um 1,7% frá 1. ágúst 1992. Í þessu samhengi skal tekið fram, að prestar, þ. á m. stefnandi, fengu laun í samræmi við ákvörðun Kjaradóms frá 26. júní 1992 fyrir júlímánuð þess árs, og er ekki um það atriði deilt í máli þessu.

Alþingi kom saman, eins og boðað hafði verið, 18. ágúst 1992, og var lagt fyrir það frumvarp til laga um staðfestingu á bráðabirgðalögum nr. 66/1992. Frumvarpið var síðan samþykkt óbreytt sem lög frá Alþingi 18. september 1992, þ. e. lög nr. 79/1992. Í lok árs 1992 voru síðan á Alþingi samþykkt lög nr. 120/1992 um Kjaradóm og Kjaranefnd, en lög nr. 92/1986 um Kjaradóm felld úr gildi.

Samkvæmt 9. gr. l. nr. 120/1992 á Kjaranefnd m. a. að ákvarða starfskjör

presta, og tók nefndin ákvörðun um kjör þeirra 29. nóvember 1993. Í forsendum ákvörðunar Kjaranefndar er sagt, að stjórn Prestafélags Íslands hafi farið þess á leit við nefndina, að hún tæki launakjör presta þjóðkirkjunnar til endurskoðunar í samræmi við lög nr. 120/1992. Tekið er fram, að nefndin hafi kynnt sér kjaramál prestastéttarinnar ýtarlega, kallað fyrir síðsýmsa aðila og skoðað sérstaklega tekjur presta af svokölluðum aukaverkum. Síðan er rakin þróun í launamálum presta og nefndar ákvarðanir Kjaradóms frá 26. júní 1992 og 12. júlí 1992 og sá lagagrunnur, sem Kjaranefnd er ætlað að starfa eftir. Tekið er fram, að nefndin hafi borið kjör presta saman við kjör annarra stétta og komist að þeirri niðurstöðu, að prestar séu lakar settir en þeir starfsmenn ríkisins, sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Auk þess er nefnt, að þjóðfélagslega staða presta geri þeim örðugra um vik en flestum öðrum að vinna að bættum kjörum stéttar sinnar með hefðbundnum aðferðum kjarabaráttu. Niðurstaða nefndarinnar var síðan að ákveða prestum, sem þjóna færri en eitt þúsund sóknarbörnum, 105 þúsund króna mánaðarlaun auk 28 yfirvinnustunda á mánuði vegna yfirvinnu, óreglulegs vinnutíma og bakvakta. Ákvörðun Kjaranefndar tók gildi 1. júní 1993.

Fjármálaráðuneytið hefur tekið saman yfirlit um laun stefnanda, og kemur þar fram, að mánaðarlegur mismunur á launum hans eftir ákvörðun Kjaradóms frá 12. júlí 1992 er 1. ágúst 1992 37.212 kr. stefnanda í óhag. 1. september 1993 eftir niðurstöðu Kjaranefndar 29. nóvember 1993 er mismunurinn 10.487 krónur stefnanda í óhag. Samtals er mismunurinn fyrir tímabilið 1. ágúst 1992 til 1. október 1993, þ. e. það tímabil, sem stefnukröfur ná til, 522.114 kr. stefnanda í óhag, en ekki er ágreiningur milli aðila um fjárhæðir. Stefnandi óskaði eftir gjafsókn í samræmi við reglur l. nr. 91/1991, en fékk synjun. Í bréfum lögmanns stefnanda til dómsmálaráðuneytis kemur fram, að stefnandi hefur ekki fjárhagslegan stuðning stéttarfélags síns og standi einn að málsókninni.

Stefnandi málsins, séra Geir G. Waage, kom fyrir dóminn og staðfesti m. a., að hann hefði verið kosinn formaður Prestafélags Íslands 1992 og sé enn formaður félagsins.

IV.

Stefnandi reisir kröfur sínar á því, að bráðabirgðalögin, sem gefin voru út 3. júlí 1992 um breytingu á lögum um Kjaradóm nr. 92/1986 með síðari breytingum, „hafi ekki verið sett með stjórnskipulegum hætti ...“

Því er haldið fram, að í stjórnskipulegum skilningi hafi ekki borið brýna nauðsyn til að breyta ákvörðunum Kjaradóms frá 26. júní 1992, sem að mati

stefnanda var tekin með heimild í l. nr. 92/1986 og í fullu samræmi við þær lagareglur, sem Kjaradómi bar að byggja ákvarðanir sínar á.

Stefnandi bendir á, að skv. bráðabirgðalögum frá 3. júlí 1992 hafi Kjaradómi verið veittur frestur til 31. júlí 1992 til að kveða upp nýja úrskurði í stað úrskurðanna frá 26. júní 1992. Þetta ákvæði laganna, telur stefnandi, að staðfesti, svo að ekki verði um villst, að ekki hafi borið brýna nauðsyn í skilningi 28. gr. stjórnarskrárinnar til útgáfu bráðabirgðalaganna. Í þessu sambandi telur stefnandi, að hafa verði í huga, að heimild ríkisstjórnar til útgáfu bráðabirgðalaga hafi verið þrengd með setningu stjórnskipunarлага nr. 56/1991, en samkvæmt 35. gr. stjórnarskrárinnar sitji Alþingi nú allt árið, og því sé auðvelt að kalla það saman með stuttum fyrirvara í þinghléum, ef mikið liggur við.

Stefnandi telur, að hafi bráðabirgðalögin frá 3. júlí 1992 ekki verið gefin út með stjórnskipulegum hætti, verði að draga þá lögfræðilegu ályktun, að úrskurður Kjaradóms frá 12. júlí 1992 varðandi presta þjóðkirkjunnar hafi ekki réttaráhrif gagnvart stefnanda. Þá telur stefnandi, að með bráðabirgðalögum og nýjum úrskurði Kjaradóms í kjölfar þeirra hafi stefnandi verið sviptur kjarabót, sem hann öðlaðist á grundvelli úrskurðar Kjaradóms frá 26. júní 1992, en stefnandi telur réttaráhrif úrskurðarins frá 26. júní 1992 taka sjálfkrafa gildi á nýjan leik, reynist ákvörðun Kjaradóms frá 12. júlí 1992 ekki styðjast við fullnægjandi lagaheimildir.

Í málflutningi lögmanns stefnanda kom fram, að hann telur, að beint orsakasamband hafi verið á milli kjaradómsákvörðunarinnar frá 12. júlí 1992 og bráðabirgðalaganna, sem gefin voru út 3. júlí 1992, og taldi hann, að þessu hefði ekki verið sérstaklega mótmælt. Þá var bent á, að þeir aðilar, sem mótmæltu ákvörðunum Kjaradóms, hefðu ekki gert kröfu um útgáfu bráðabirgðalaga, heldur yfirleitt vísað til þess, að kalla ætti Alþingi saman. Sérstaklega spurður lýsti lögmaður stefnanda yfir, að eingöngu væri byggt á þeirri málástæðu, að ekki hefði borið brýna nauðsyn til útgáfu bráðabirgðalaganna.

Sjónarmið stefnanda vegna varakröfu stefnda eru þau, að ef fallist er á, að bráðabirgðalögin hafi ekki verið gild, séu staðfestingarlög Alþingis einungis staðfesting á ógildum bráðabirgðalögum, sem geti ekki veitt ákvörðunum Kjaradóms frá 12. júlí 1992 lagaheimild eftir á.

Stefndi styður kröfur sínar um sýknu við það, að „dómstólar séu ekki bærir til að taka til endurskoðunar hið huglæga mat bráðabirgðalöggjafans á því hvort brýn nauðsyn hafi legið til grundvallar lagasetningunni“. Stefndi segir, að ekki verði séð, „að eftirlit með meðferð þess valds geti að því leyti verið í höndum dómstóla. Gildir það jafnt um mat á því hvort ríkar efnis-

legar ástæður knýi á um lagasetningu sem um mat á því að beita þessari heimild fremur en kveðja þing sérstaklega saman. Bráðabirgðalöggjafinn á sjálfur fullnaðarúrskurð um þessi atriði og á mati sínu um brýna nauðsyn til lagasetningar ber viðkomandi ráðherra stjórnmalalega ábyrgð gagnvart Alþingi og eftir atvikum lagalega skaðabóta- og refsíðabyrgð gagnvart Landsdómi, sbr. 14. gr. stjkskr., telji Alþingi að misfarið hafi verið með heimildina“.

Stefndi rökstyður sýknukröfu sína einnig því, að brýn nauðsyn hafi verið fyrir útgáfu bráðabirgðalaganna um breytingar á lögum um Kjaradóm. Mikil ólga hafi verið í þjóðfélaginu, og nauðsynlegt hafi verið að bregðast hart við og lægja þær öldur strax, ef takast ætti í bráð og lengd að varðveita samstöðu og markmið um efnahagslegan stöðugleika.

Varakröfu sína um, að kröfur stefnanda verði stórlega lækkaðar, reisir stefndi á því, „að stefnandi geti a. m. k. ekki átt neinn rétt að lögum á grundvelli úrskurðar Kjaradóms frá 26. júní 1992 eftir að Alþingi hafði hinn 18. september 1992 staðfest bráðabirgðalögin, sbr. lög nr. 79/1992, og þar með gildi úrskurðar Kjaradóms frá 12. júlí 1992 sem gildandi um launaákvæðanir þeirra sem hann tók til“.

Stefndi heldur því fram, að ef lögin hefðu verið felld vegna þess, að brýn nauðsyn hefði ekki verið talin fyrir hendi, hefðu þau engu að síður haldið gildi sínu þann tíma, sem þeim var ætlað að standa, eða þar til þau hefðu verið felld.

V.

Í máli þessu er um það deilt, hvort dómstólar hafi heimildir til að endurskoða mat bráðabirgðalöggjafans á beitingu 28. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt langri réttarhefð hafa dómstólar úrskurðarvald um það, hvort almenn lög eru sett á stjórnskipulegan hátt. Á sama hátt mæla rök með því, að dómstólar hafi úrskurðarvald um gildi bráðabirgðalaga. Það er því álit dómsins, að hann hafi úrskurðarvald um, hvort bráðabirgðalög nr. 66/1992 samrýmast ákvæðum 28. gr. stjórnarskrárinnar.

Ágreiningur aðila í máli þessu er um það, hvort mat bráðabirgðalöggjafans á skilyrðum 28. gr. stjórnarskrárinnar um „brýna nauðsyn“ hafi verið rétt með tilliti til aðstæðna við útgáfu laganna. Í þessu sambandi er það álítaefni, hvort sú breyting, sem gerð var á ákvæðum stjórnarskrárinnar með lögum nr. 56/1991, hafi leitt til þess, að heimild til útgáfu bráðabirgðalaga sé takmarkaðri en áður, þannig, að lagaskilyrði um „brýna nauðsyn“ hafi þrengst til muna.

Með 9. gr. l. nr. 56/1991 var gerð sú breyting á skipulagi og starfsháttum

Alþingis, að þingið stendur nú allt árið, frá 1. október til jafnlengdar næsta árs. Af þeirri breytingu leiðir, að Alþingi getur komið saman til framhaldsfundar, eftir að því hefur verið frestað að vori, án þess að til þurfi að koma formleg þingsetning, kjör forseta, fastanefnda þingsins o. s. frv. Orðalagi 28. gr. stjórnarskrárinnar var breytt til samræmis þannig, að útgáfa bráðabirgðalaga er nú einungis heimil, þegar „Alþingi er ekki að störfum“, og auk þess var breytt ákvæðum um, hvenær leggja skuli bráðabirgðalög fyrir Alþingi til staðfestingar.

Við skoðun á því, hvort framangreind breyting á starfstíma Alþingis hafi ein og sér þau áhrif, að heimildir til útgáfu bráðabirgðalaga sé takmarkaðri en áður, verður m. a. að hafa í huga grunnreglur um þrískiptingu ríkisvaldsins skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar og um löggjafarhlutverk Alþingis. Af þeim leiðir, að túlka ber heimildir til útgáfu bráðabirgðalaga þröngt. Augljóst er, að með breytingunni var ætlunin að auðvelda og gera það raunhæfara en ella að kalla Alþingi saman í þinghléum. Má því fallast að nokkru á það með stefnanda, að með setningu laga nr. 56/1991 hafi heimildir til útgáfu bráðabirgðalaga verið þrengdar á vissan hátt. Á hinn bóginn var skýrt tekið fram í greinargerð með frumvarpi að stjórnarskrárbreytingunni 1991, að ekki væri um að ræða breytingar á þeim formlegu skilyrðum, sem verið höfðu fyrir útgáfu bráðabirgðalaga. Einnig er ljóst, að ekki var hreyft við orðalagi 28. gr. stjórnarskrárinnar um „brýna nauðsyn“, en þannig hefur orðalagið verið óbreytt frá stjórnarskránni 1874. Til þess er einnig að líta, að eftir samþykkt laga nr. 56/1991 hafa verið gefin út bráðabirgðalög önnur en þau, sem mál þetta snýst um. Má hér nefna bráðabirgðalög nr. 28/1993 um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga, sem gefin voru út tæpum mánuði eftir frestun Alþingis vorið 1993, og bráðabirgðalög nr. 1/1994 vegna verkfalls sjómanna, sem gefin voru út í jólaleyfi þingsins. Með vísan til þessa er ekki fallist á þau rök stefnanda, að eftir samþykkt l. nr. 56/1991 hafi skilyrði 28. gr. stjórnarskrárinnar um „brýna nauðsyn“ breyst á þann hátt, að skilyrðislaust hafi átt að kalla Alþingi saman af því tilefni, sem var til útgáfu l. nr. 66/1992.

Í málavaxtalýsingu eru rakin aðfaraorð laga nr. 66/1992, en þar er m. a. fullyrt, að nauðsynlegt sé að breyta þeim laga- og efnisreglum, sem ákvarðanir Kjaradóms byggðust á, þannig, að þær tækju mið af stöðu og afkomuhorfum þjóðarbúsins svo og launabreytingum í kjarasamningum annarra launþega. Rakinn er nauðsyn stöðugleika í þjóðfélaginu, en forsenda hans sé m. a. hóflegar launahækkanir.

Af gögnum málsins er ljóst, að ákvarðanir Kjaradóms frá 26. júní 1992 ollu uppnámi í þjóðfélaginu. Launþegasamtök, sem skömmu áður höfðu

fengið 1,7% launahækkun, kröfðust sambærilegrar launahækkunar og talið var, að fælust í ákvörðunum Kjaradóms. Var þar m. a. um að ræða fjölmennustu launþegasamtök landsins, Alþýðusamband Íslands, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja og fleiri samtök launþega. Kröfunum var fylgt eftir með útifundum, ályktunum og kröfugerð á hendur ríkisstjórninni.

Verulegur hluti almennrar löggjafar byggist á því, að hvaða stjórn mála legu markmiðum þinglegur meiri hluti og ríkisstjórnir stefna hverju sinni. Mat á nauðsyn útgáfu bráðabirgðalaga er á sama hátt háð stjórn mála legum tilgangi bráðabirgðalöggjafans.

Löng hefð er fyrir beitingu 28. gr. stjórnarskrárinnar. Tilfni til útgáfu bráðabirgðalaga hafa verið margvísleg og jafnvel vandséð, að ætíð hafi borið „brýna nauðsyn“ til útgáfu þeirra. Orðalag 28. gr. stjórnarskrárinnar um „brýna nauðsyn“ hefur því rúma merkingu.

Við útgáfu bráðabirgðalaganna frá 3. júlí 1992 var það mat bráðabirgðalöggjafans, að brýna nauðsyn bæri til að breyta þegar lögum um Kjaradóm í þeim tilgangi að eyða óvissu í kjaramálum og svo skjótra aðgerða væri þörf, að ekki væri kostur á að kalla Alþingi saman.

Það er álit dómsins, að ekki hafi verið sýnt fram á, að þetta mat bráðabirgðalöggjafans hafi verið rangt, svo að valdi ógildingu laganna, og jafnframt, að ekki hafi verið sannað, að lögin hafi að geyma ólögmæti gagnvart stefnanda málsins. Ekki er heldur fallist á það sjónarmið stefnanda, að sú staðreynd, að Kjaradómi var veittur frestur í tæpan mánuð til að taka nýjar ákvarðanir samkvæmt bráðabirgðalögunum, sýni sérstaklega, að ekki hafi borið brýna nauðsyn til útgáfu þeirra.

Ekki verður séð, að önnur þau lagasjónarmið, sem dóminum ber að gæta af sjálfsdáðum, komi hér til álita, svo að varði úrslit þessa máls.

Samkvæmt framansögðu verða kröfur stefnanda ekki teknar til greina. Rétt þykir, að hvor aðili beri sinn kostnað af máli þessu.

D ó m s o r ð:

Stefndi, fjármálaráðherra f. h. ríkisins, skal vera sýkn af kröfum stefnanda, séra Geirs G. Waage, í máli þessu.

Málkostnaður dæmist ekki.