

1962

Fimmtudaginn 3. desember 1992.

Nr. 129/1991. **Bjarnheiður Guðmundsdóttir**

(Viðar Már Matthíasson hrl.)

gegn

fjármálaráðherra f. h. rikissjóðs

og menntamálaráðherra f. h. rannsóknardeildar

fisksjúkdóma við Tilraunastöð

háskólans í meinafræði

(Gunnlaugur Claessen hrl.).

Stjórnarskrá. Bráðabirgðalög. Kjarasamningar. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómarnir Guðrún Erlendsdóttir, Hjörtur Torfason, Hrafn Bragason og Þór Vilhjálmsson svo og Freyr Ófeigsson dómstjóri, Stefán Már Stefánsson prófessor og Sveinn Snorrason hæstaréttarlögmaður.

Áfrýjandi hefur skotið máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 22. mars 1991. Hún krefst þess aðallega, að hinum áfrýjaða dómi verði hrundið og stefndu in solidum dæmd til að greiða sér 193.564 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 með síðari breytingum af 4.268 krónum frá 1. september 1990 til 30. s. m., af 8.548 krónum frá 1. október 1990 til 31. s. m., af 14.832 krónum frá 1. nóvember 1990 til 30. s. m., af 21.233 krónum frá 1. desember 1990 til 31. s. m., af 27.632 krónum frá 1. janúar 1991 til 31. s. m., af 34.085 krónum frá 1. febrúar 1991 til 28. s. m., af 39.756 krónum frá 1. mars 1991 til 31. s. m., af 46.330 krónum frá 1. apríl 1991 til 30. s. m., af 52.431 krónu frá 1. maí 1991 til 31. s. m., af 59.176 krónum frá 1. júní 1991 til 30. s. m., af 65.922 krónum frá 1. júlí 1991 til 31. s. m., af 72.722 krónum frá 1. ágúst 1991 til 31. s. m., af 79.522 krónum frá 1. september 1991 til 30. s. m., af 86.322 krónum frá 1. október 1991 til 31. s. m., af 92.090 krónum frá 1. nóvember 1991 til 30. s. m., af 98.945 krónum frá 1. desember 1991 til 20. s. m., af 101.226 krónum frá 21. desember 1991 til 31. s. m., af 105.853 krónum frá 1. janúar 1992 til 31. s. m., af 112.109 krónum frá 1. febrúar 1992 til 28. s. m., af 116.523 krónum frá 1. mars 1992 til 20. s.

m., af 117.881 krónu frá 20. mars 1992 til 31. s. m., af 123.594 krónum frá 1. apríl 1992 til 30. s. m., af 131.823 krónum frá 1. maí 1992 til 31. s. m., af 147.346 krónum frá 1. júní 1992 til 30. s. m., af 155.293 krónum frá 1. júlí 1992 til 31. s. m., af 163.544 krónum frá 1. ágúst 1992 til 31. s. m., af 171.492 krónum frá 1. september 1992 til 30. s. m., af 179.440 krónum frá 1. október 1992 til 31. s. m., en af 193.564 krónum frá 1. nóvember 1992 til greiðsludags.

Til vara krefst áfrýjandi þess, að stefndu in soldidum greiði sér 169.140 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 með síðari breytingum af 4.268 krónum frá 1. september 1990 til 30. s. m., af 8.548 krónum frá 1. október 1990 til 31. s. m., af 14.832 krónum frá 1. nóvember 1990 til 30. s. m., af 21.233 krónum frá 1. desember 1990 til 31. s. m., af 27.632 krónum frá 1. janúar 1991 til 31. s. m., af 34.085 krónum frá 1. febrúar 1991 til 28. s. m., af 39.756 krónum frá 1. mars 1991 til 31. s. m., af 46.330 krónum frá 1. apríl 1991 til 30. s. m., af 52.431 krónu frá 1. maí 1991 til 31. s. m., af 59.176 krónum frá 1. júní 1991 til 30. s. m., af 65.922 krónum frá 1. júlí 1991 til 31. s. m., af 72.722 krónum frá 1. ágúst 1991 til 31. s. m., af 79.522 krónum frá 1. september 1991 til 30. s. m., af 86.322 kr. frá 1. október 1991 til 31. s. m., af 92.090 krónum frá 1. nóvember 1991 til 30. s. m., af 98.945 krónum frá 1. desember 1991 til 20. s. m., af 101.226 krónum frá 21. desember 1991 til 31. s. m., af 105.853 krónum frá 1. janúar 1992 til 31. s. m., af 112.109 krónum frá 1. febrúar 1992 til 28. s. m., af 116.523 krónum frá 1. mars 1992 til 20. s. m., af 117.881 krónu frá 20. mars 1992 til 31. s. m., af 123.594 krónum frá 1. apríl 1992 til 30. s. m., af 130.014 krónum frá 1. maí 1992 til 31. s. m., af 135.727 krónum frá 1. júní 1992 til 30. s. m., af 141.440 krónum frá 1. júlí 1992 til 31. s. m., af 147.371 krónu frá 1. ágúst 1992 til 31. s. m., af 153.084 krónum frá 1. september 1992 til 30. s. m., af 158.797 krónum frá 1. október 1992 til 31. s. m., en af 169.140 krónum frá 1. nóvember 1992 til greiðsludags.

Þá krefst áfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti. Stefndu krefjast aðallega staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti, til vara, að þeim verði einungis gert

að greiða áfrýjanda 21.304 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 með síðari breytingum af 4.268 krónum frá 1. september 1990 til 30. s. m., af 8.283 krónum frá 1. október 1990 til 31. s. m., af 14.302 krónum frá 1. nóvember 1990 til 30. s. m., af 17.803 krónum frá 1. desember 1990 til 31. s. m., en af 21.304 krónum frá 1. janúar 1991 til greiðsludags. Í því tilviki er þess krafist, að málskostnaður falli niður. Til þrautavara er þess krafist, að þeim verði einungis gert að greiða 22.612 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 með síðari breytingum af 4.268 krónum frá 1. september 1990 til 30. s. m., af 8.548 krónum frá 1. október 1990 til 31. s. m., af 14.832 krónum frá 1. nóvember 1990 til 30. s. m., af 18.722 krónum frá 1. desember 1990 til 31. s. m., en af 22.612 krónum frá 1. janúar 1991 til greiðsludags. Í því tilviki er þess krafist, að málskostnaður falli niður.

Stefndu mótmæla því sérstaklega, að áfrýjandi fái komið að hækkun kröfugerðar fyrir Hæstarétti.

I.

Áfrýjandi er félagsmaður í Félagi íslenskra náttúrufræðinga. Félagið er stéttarfélag í skilningi laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Það var eitt af svokölluðum samflotsfélögum Bandalags háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna, en félögin gerðu sams konar kjarasamninga við fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs í maí 1989. Kjarasamningur Félags íslenskra náttúrufræðinga, sem áfrýjandi byggir rétt sinn á í máli þessu, er frá 18. maí 1989. Kjarasamningur þessi átti að gilda til 31. desember 1994, en segja mátti honum upp eftir 30. september 1990 með eins mánaðar fyrirvara. Almennar kauphækkkanir á samningstímanum áttu samkvæmt 12. gr. samningsins að vera 1,5% hvert sinn 1. september 1989, 1. nóvember 1989, 1. janúar 1990 og 1. maí 1990. Samkvæmt 15. gr. hans gátu aðilar krafist breytinga, yrðu almennar hækkkanir á launakjörum annarra launþega eftir 30. nóvember 1989, þannig að þau hækkuðu umfram launabreytingar samkvæmt 12. gr.

Af hálfu Alþýðusambands Íslands vegna ýmissa aðildarsambanda þess voru kjarasamningar undirritaðir við Vinnuveitendasamband Íslands og fleiri sambönd vinnuveitenda 1. febrúar 1990. Var samn-

1965

ingstíminn til 15. september 1991, og áttu laun og launatengdir liðir að hækka fimm sinnum á samningstímanum um 9,5% samanlagt. Ein af forsendum þess samnings var, að launaþróun annarra yrði sú sama og gert var ráð fyrir í samningnum. Ýmsar starfsstéttir rituðu undir kjarasamninga við vinnuveitendur sína í kjölfar þessara samninga, og voru samningar þessir allir nefndir manna á meðal þjóðarsáttarsamningar, enda var yfirgnæfandi meiri hluti launamanna landsins bundinn af þeim. Samflotsfélög BHMR voru ekki aðilar að þessum kjarasamningum, enda voru þau bundin af gildandi kjarasamningi. Félagsmenn í þessum félögum, sem bundir voru af samningum BHMR, munu hafa verið um 3% allra launamanna.

II.

Auk þeirra hækkana, sem grein er gerð fyrir hér að framan, voru í kjarasamningum BHMR við fjármálaráðherra ákvæði um, að endurskoða skyldi launakerfi þeirra. Ákvæðin koma fram í 1. gr. samningsins og voru svohljóðandi:

„Endurskoða skal launakerfi háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins með tilliti til ábyrgðar, sérhæfni og menntunar, sem nýtist í starfi. Skal þessi endurskoðun hafa það að markmiði, að háskólamenntaðir ríkisstarfsmenn njóti sambærilegra kjara og menn, sem gegna hliðstæðum störfum eða hafa sömu eða svipaða menntun, sérhæfni og ábyrgð og ekki taka laun skv. launakerfi ríkisstarfsmanna, enda sé þá tekið tillit til hlunninda og annarra atriða, sem hafa áhrif á starfskjör. Standa skal að umræddum breytingum með þeim hætti, að ekki valdi röskun á hinu almenna launakerfi í landinu. Tímabundnar sveiflur og sérstakar aðstæður á vinnumarkaði skulu ekki hafa áhrif á þessa endurskoðun.“

Samkvæmt 2. - 4. gr. kjarasamningsins skyldu þrjár nefndir starfa að þeirri endurskoðun, sem hér um getur. Ein þeirra var svaðkölluð kjarasamanburðarnefnd. Samkvæmt 5. gr. átti síðan að endurraða starfsheitum í launaflokka í samræmi við endurskoðun launakerfisins, og átti því verki að vera lokið á ekki lengri tíma en þremur árum. Væri tilefni til tilfærslu milli launaflokka, átti það að gerast í sem jöfnustum árlegum áföngum, í fyrsta sinn 1. júlí 1990. Í 3. mgr. 5. gr. var svo mælt fyrir, að miða ætti við það, að þessi tilfærsla skyldi nema einum launaflokki hið minnsta

að meðaltali. Í 6. mgr. 5. gr. samningsins var síðan svofellt ákvæði:

„Hafi nefnd skv. 3. mgr. 2. gr. ekki skilað lokaáliti hinn 1. júlí 1990, skal greitt upp í væntanlega hækkun þannig, að tilfærslur milli launaflokka skv. 3. mgr. verði að jafnaði 1/2 launaflokki meiri en lágmark skv. 3. mgr. hefði verið frá 1. júlí 1990. Við endanlega ákvörðun áfangans skal þó enginn lækka í launaflokki.“ Nefnd sú, sem hér er talað um, er kjarasamanburðarnefnd.

Svo fór, að nefndin skilaði ekki þessu áltiti, og með dómi Félagsdóms 23. júlí 1990 var viðurkennt, að fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs væri frá 1. júlí 1990 skylt að greiða félagsmönnum Félags íslenskra náttúrufræðinga, sem tækju laun samkvæmt kjarasamningi aðila frá 18. maí 1989, fjárhæð, sem næmi 1½ launaflokki til viðbótar launum hvers þeirra. Nam hækkun þessi 4,5%.

Harkaleg viðbrögð urðu við þessum dómi Félagsdóms. Aðilar hinna svokölluðu þjóðarsáttarsamninga kröfðust sömu hækkunar félagsmönnum sínum til handa með vísan til forsendu þeirra samninga, sem að framan er rakin, að launaþróun þeirra yrði sú sama og annarra. Fram kemur í gögnum málsins, að ýmsir forystumenn úr röðum launamanna og vinnuveitenda svo og stjórnámálamenn töldu, að grípa yrði til útgáfu bráðabirgðalaga til að koma í veg fyrir víxlhækkun launa og verðlags, sem óhjákvæmilega myndi fylgja í kjölfar félagsdómsins, fengi hækkun samkvæmt honum að standa. Vinnuveitendasamband Íslands og Vinnumálasamband samvinnufélaganna svöruðu málaleitan Alþýðusambands Íslands um hækkunar kaups af þessu tilefni 31. júlí 1990. Þar segir meðal annars: „... Ef þessi hækkun gengur fram, telja VSÍ og VMS sig ekki eiga annarra kosta vól en að tryggja viðsemjendum sínum hliðstæða launaþróun.

Meiri launahækkunum fylgir ekki aukinn kaupmáttur, og því er nauðsynlegt að endurskoða samtímis aðrar forsendur kjarasamningsins að því er varðar verðlagsmarkmið og gengi. ...“

Bráðabirgðalög um launamál voru síðan sett 3. ágúst 1990, og segir forseti Íslands í aðfaraorðum þeirra meðal annars: „Forsætisráðherra hefur tjáð mér að eftir ákvörðun Vinnuveitendasambands Íslands og Vinnumálasambands samvinnufélaganna frá 31. júlí s.l. að veita viðsemjendum sínum sömu hækkun launa og félagar í

BHMR hljóta og þar sem tilraunir til samninga við BHMR hafa ekki borið árangur, beri brýna nauðsyn til að grípa þegar til ráðstafana til þess að koma í veg fyrir yfirvofandi víxlhækkanir launa og verðlags og treysta þau efnahagslegu markmið, sem ríkisstjórnin og aðilar vinnumarkaðarins hafa komið sér saman um og lögð voru til grundvallar almennum kjarasamningum í byrjun þessa árs. Þá er nauðsynlegt, að jafnræði ríki í þróun launataxta og kaupmáttar á milli hinna ýmsu stétta í landinu. ...“

Lögin áttu að ná til allra kjarasamninga, sem í gildi voru við gildistöku þeirra. Í 2. gr. laganna var mælt fyrir um ákveðnar hækkanir á launum, eins og þau voru 30. júní 1990, og áttu þær að koma í stað ákvæða kjarasamninga um breytingar launataxta og launatengdra liða. Voru þessar hækkanir í samræmi við ákvæði svokallaðra þjóðarsáttarsamninga. Hins vegar var hækkun sú, sem Félagsdómur hafði dæmt félögum í svokölluðum samflotsfélögum BHMR, tekin af þeim frá og með 1. september, en hún hafði verið greidd fyrir mánuðina júlí og ágúst. Launahækkanir samkvæmt þjóðarsáttarsamningunum áttu einnig að koma í hennar stað. Þá voru ákvæði 5. og 15. gr. kjarasamninganna, sem áður hafa verið rakin, felld úr gildi. Bráðabirgðalög þessi voru lögð fyrir Alþingi og samþykkt þar óbreytt í febrúar 1991 (lög nr. 4/1991 um launamál).

Þessu hafa hin svonefndu samflotsfélög ekki viljað una. Telja þau bráðabirgðalögin brjóta gegn ákvæðum stjórnarskrár Íslands. Mál það, sem hér er til meðferðar, er höfðað af félaga í einu þeirra, sem telur sig óbundinn af lögnum. Aðilar málsins hafa lýst yfir því, að með máli þessu verði leyst úr þessum ágreiningi þessara félaga og ríkissjóðs.

III.

Dómstólar eiga úrskurðarvald um það, hvort almenn lög samrýmast ákvæðum stjórnarskrár og hvort þau hafi orðið til á stjórnskipulegan hátt. Eðlisrök leiða til þess, að hið sama gildi um bráðabirgðalög.

Að framan er rakið, að hækkun sú til félagsmanna í samflotsfélögum BHMR, sem varð kveikjan að bráðabirgðalögnum, byggðist á ákvæðum um endurskoðun launakerfis þeirra og endur-

röðun í launaflokka. Ekkert liggur fyrir um það, í hvaða mæli niðurstaða þeirrar endurskoðunar og endurröðunar hefði leitt til raunhækkunar á launum félagsmanna, hefði endurskoðunin haft eðlilegan framgang. Samkvæmt niðurstöðu Félagsdóms tók ríkissjóður með framanskráðu ákvæði 6. mgr. 5. gr. kjarasamningsins á sig ábyrgð á því, að kjarasamanburðarnefnd hefði lokið störfum fyrir 1. júlí 1990. Ábyrgð þessi varð virk, og hækkuðu því laun allra félagsmanna samflotsfélaganna um 4,5%, og var hækkunin greidd fyrir mánuðina júlí og ágúst 1990. Hækkun þessi, sem viðurkennd hafði verið með dómi, var þannig til komin á sérstakan hátt og byggðist ekki á 15. gr. kjarasamningsins, sem fjallar um almennar launahækkanir. Þá liggur heldur ekkert fyrir um það, að aðilar að hinum svokölluðu þjóðarsáttarsamningum hafi ekki á samningstíma þeirra getað fengið launahækkanir með tilfærslum milli launaflokka. Þegar þessi tildrög hækkunarinnar eru skoðuð, verður ekki séð, að aðrir hafi, samkvæmt almenna ákvæðinu í þjóðarsáttarsamningunum um forsendur þeirra samninga, átt rétt til almennrar hækkunar á grundvelli dóms Félagsdóms frá 23. júlí 1990. Hér er einnig til þess að líta, hversu lítill hluti launamanna átti aðild að þeim kjarasamningi, sem hér um ræðir. Verður við það að miða, að aðrir hafi ekki átt lögvarða kröfu til hækkunar af þessu tilefni. Með hliðsjón af framansögðu urðu félagsmenn samflotsfélaganna að þola skerðingu á þegar áunnum réttindum, sem félagar annarra stéttarfélaga þurftu ekki að þola.

Ekki hefur verið hrakið það álit Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, að verðlagsáhrif 4,5% launahækkunar til samflotsfélaga BHMR einna sér hefðu orðið óveruleg. Þá ber til þess að líta, að samflotsfélög BHMR höfðu lögum samkvæmt sama rétt til þess og önnur stéttarfélög að semja við viðsemjendur sína um kjör sín og nutu við það réttinda og báru skyldur til jafns við þau. Var fyrrgreindur kjarasamningur BHMR til orðinn eftir langvarandi samningaumleitanir og verkfall.

Löggjafinn hafði til þess ríkan rétt að standa vörð um þau efnahagslegu markmið, sem ríkisstjórnin og aðilar vinnumarkaðarins höfðu komið sér saman um, eins og segir í aðfaraorðum bráðabirgðalaganna. Hins vegar verður að haga almennri lagasetningu í samræmi við þá jafnræðisreglu, sem hér á við og víða er byggt á

í stjórnarskrá Íslands, meðal annars í ákvæðum hennar um álögur á þegnana og skerðingu réttinda þeirra, ef til þess þarf að koma. Þegar ríkjandi aðstæður við setningu bráðabirgðalaganna eru metnar í heild, þykir á það hafa skort, að þessi regla hafi verið virt, og urðu þau því ekki skuldbindandi gagnvart áfrýjanda, að því er varðaði þá 4,5% launahækkun, sem hún hafði þá þegar öðlast.

Að framan er frá því skýrt, að hækkanir launa samkvæmt 1. mgr. 2. gr. bráðabirgðalaganna áttu að koma í stað ákvæða kjarasamninga um breytingar launataxta og launatengdra liða og einnig í stað hækkana, sem orðið höfðu á tímabilinu 30. júní 1990 til 1. september 1990 og falla áttu niður. Vegna þess tilgangs bráðabirgðalaganna að koma í veg fyrir víxlhækkanir launa og verðlags varð áfrýjandi að setta sig við, að girt væri fyrir almennar framtidarhækkanir samkvæmt 15. gr. kjarasamningsins, sem tóku mið af hækkunum annarra kauptaxta. Kjarasamningum samflotsfélaga BHMR og ríkisins mátti segja upp eftir 30. september 1990 með eins mánaðar fyrirvara. Jafna má setningu bráðabirgðalaganna til uppsagnar samningsins með gildi frá og með 1. nóvember 1990. Af þessum ástæðum má á það fallast, að áfrýjandi hafi orðið að setta sig við, að hækkanir samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna kæmu á móti þegar fenginni hækkun, jafnóðum og þær féllu til eftir 1. nóvember 1990.

Stefndu hafa mótmælt hækkunum kröfugerðar áfrýjanda frá því, sem var fyrir héraðsdómi. Ber að fallast á það, að hún fái ekki komið að frekari kröfum fyrir Hæstarétti, sbr. 45. gr. laga nr. 75/1973 um Hæstarétt Íslands, þar sem grundvöllur málsins gæti raskast að öðrum kosti.

Niðurstaða máls þessa er því sú, að tekin er til greina krafa áfrýjanda sem svarar til 4,5% hækkunar á laun hennar fyrir mánuðina september, október, nóvember og desember 1990 og janúar 1991, en til frádráttar komi þær hækkanir, sem hún hefur þegar fengið greiddar. Þessi niðurstaða er í samræmi við þrautavarakröfu stefndu hér fyrir dómi, en tölulega hefur henni ekki verið mótmælt.

Samkvæmt þessari niðurstöðu ber stefndu að greiða áfrýjanda málskostnað úr ríkissjóði, eins og nánar er ákveðið í dómsorði. Hefur þá ekki verið tekið tillit til virðisaukaskatts.

1970

D ó m s o r ð:

Stefndi, fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, greiði áfrýjanda, Bjarnheiði Guðmundsdóttur, 22.612 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 4.268 krónum frá 1. september 1990 til 30. sama mánaðar, af 8.548 krónum frá 1. október 1990 til 31. sama mánaðar, af 14.832 krónum frá 1. nóvember sama ár til 30. sama mánaðar, af 18.722 krónum frá 1. desember sama ár til 31. sama mánaðar, en af 22.612 krónum frá 1. janúar 1991 til greiðsludags. Þá greiði hann áfrýjanda 800.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

S é r a t k v æ ð i

**Pórs Vilhjálmssonar hæstaréttardómara og
Sveins Snorrasonar hæstaréttarlögmanns.**

Þegar mál þetta var flutt fyrir Hæstarétti, var af hálfu áfrýjanda byggt á því, að bráðabirgðalög nr. 89/1990 væru ósamrýmanleg 2., 28., 67. og 73. gr. stórnarskrárinnar og að af því leiddi, að fjárkröfur hennar bæri að taka til greina. Meiri hluti dómenda Hæstaréttar hefur ekki talið ástæðu til að fjalla um þessi stjórnarskrárákvæði hvert fyrir sig, en komist að þeirri niðurstöðu, að bráðabirgðalögin séu andstæð jafnréttisreglu íslensks réttar og að áfrýjandi eigi fjárkröfu á stefndu. Við teljum ljóst, að játa beri slíkri kröfu, ef fallist verður á þau lagarök áfrýjanda, að brotið hafi verið gegn 2., 28., 67. eða 73. gr. stjórnarskrárinnar, eða á þá niðurstöðu, að jafnréttisregla leiði til þess, að ekki verði á bráðabirgðalögunum byggt.

Við höfum komist að þeirri niðurstöðu, að bráðabirgðalögin séu samrýmanleg stjórnarskrá og jafnréttisreglunni og að sýkna beri stefndu, eins og gert var í héraði. Rök okkar eru þessi:

1. 2. gr. stjórnarskrárinnar.

Af hálfu áfrýjanda er því haldið fram, að með bráðabirgðalögum nr. 89/1990 hafi dómur Félagsdóms frá 23. júlí 1990 verið felldur úr gildi og réttaráhrif hans. Með því hafi bráðabirgðalöggjafinn tekið sér dómsvald andstætt 2. gr. stjórnarskrárinnar.

Bráðabirgðalögin breyttu engu um niðurstöðu Félagsdóms hinn 23. júlí varðandi laun fyrir júlí og ágúst 1990. Þau og síðar staðfestingarlögin, sem samþykkt voru á Alþingi, breyttu hins vegar þeim samningi, sem laun áfrýjanda byggðust á fyrir september 1990 og síðari mánuði. Dómur Félagsdóms gat ekki vegna 2. gr. stjórnarskrárinnar bundið hendur löggjafans og komið í veg fyrir, að hann setti almennar reglur. Það var gert með bráðabirgðalögunum og verður þeim ekki hnekkð á grundvelli 2. gr. stjórnarskrárinnar.

2. 28. gr. stjórnarskrárinnar.

Við erum samþykkir því, sem segir í 2. mgr. kafla VI.1. í héraðsdómi, það er, að ljóst verði að vera, að um misbeitingu heimildar til útgáfu bráðabirgðalaga sé að ræða, svo að dómstólar geti látið undan fallast að byggja á þeim. Bráðabirgðalög nr. 89/1990 voru sett til að verja efnahagsstefnu löglegra stjórnvalda, og verður því að okkar álitu ekki á því byggt, að gegn 28. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið brotið með setningu þeirra.

3. 67. gr. stjórnarskrárinnar.

Við erum því samþykkir, sem í héraðsdómi segir, að í bráðabirgðalögunum hafi falist lögmæt almenn takmörkun á eignarréttinum, þótt á því sé byggt, að réttur áfrýjanda sé eignarréttur í skilningi 67. gr. stjórnarskrárinnar. Í sératkvæði sem þessu er ekki ástæða til að taka afstöðu til þess atriðis, þótt eðli greiðslunnar skv. 6. mgr. 5. gr. kjarasamningsins frá 18. maí 1989 gæfi annars tilefni til sérstakrar umfjöllunar í því sambandi. Bráðabirgðalögunum verður ekki hnekkð vegna þeirrar verndar, sem í 67. gr. felst.

4. 73. gr. stjórnarskrárinnar.

Við erum samþykkir því, sem segir um þessa grein í héraðsdómi.

5. Jafnréttisregla íslenskra laga.

Meiri hluti dómenda telur, að taka beri kröfu áfrýjanda til greina með tilteknum hætti vegna jafnréttisreglu íslensks réttar. Hér er um lagaatriði að ræða, sem byggja má dóm á eftir réttarfarsreglum, þó að það hafi ekki verið reifað nema að hluta í málflutningi.

Ekki verður því á móti mælt, að jafnréttisregla geti leitt til þess, að lögum verði ekki beitt, þó að þau séu sett með lögformlegum hætti. Má í þessu sambandi benda á H. 1986, 706 og 714, sem varða skatt á hlunnindi í eigu utansveitarmanna. Fordæmi hliðstæð þessum eru þó ekki svo mörg, að af þeim verði ráðið um reglur hér

að lútandi í einstökum atriðum. Verður þá að styðjast við almenn sjónarmið, sem fram koma í stjórnarskránni, einkum VI. kafla, 70. og 71. gr., og dómstólar hafa lagt til grundvallar við skýringar á ákvæðum stjórnarskrárinnar, þar á meðal 67. gr. Þá verður höfð hliðsjón af lögum, þar sem jafnréttishugmyndir koma fram, svo sem lögum nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Einnig verður litið til 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (sbr. augl. nr. A 11/1954) og 1. mgr. 2. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi (sbr. augl. nr. C 10/1979). Telja verður á þessum grunni, að það jafnrétti, sem verndað er að íslenskum lögum, verði afmarkað með hliðsjón af því, hvaða hagsmunir eru í húfi, hver er tilgangur mismununar og rök fyrir henni og hve rík mismununin er.

Áfrýjandi varð eins og aðrir, sem tóku laun eftir kjarasamningi 18. maí 1989, fyrir því, að niður féll frá 1. september 1990 4,5% kauphækkun, sem eftir samningnum bættist við laun hennar frá 1. júlí 1990. Þessi lögskipaða kaupskerðing náði aðeins til lítils hluta launþega. Var því að þessu leyti um mismunun að ræða, ef kaupskerðingarákvæði laganna er skoðað einangrað, en annað, sem fólst í hinum umdeildu bráðabirgðalögum, getur haft þýðingu við mat á því, hvort gegn jafnréttisreglu íslensks réttar hafi verið brotið.

Þeir hagsmunir, sem áfrýjandi á og varða mál þetta, snerta launakjör hennar. Ljóst er, að 67. og 73. gr. stjórnarskrárinnar fjalla um atriði, sem varða sama svið, og þykir af þeim sökum verða að telja, að til greina geti komið að lögum að meta, hvort jafnréttisregla hafi verið brotin á áfrýjanda. Þar á móti kemur, að fólk nýtur mishárre launa hér á landi. Verður því að líta til annars en eðlis hagsmuna áfrýjanda.

Tilgangur þeirrar mismununar, sem áfrýjanda var ætlað að þola, var sagður sá að „koma í veg fyrir yfirvofandi sjálfvirkar víxlhækkanir launa og verðlags og treysta þau efnahagslegu markmið, sem ríkisstjórnin og aðilar vinnumarkaðarins hafa komið sér saman um“. Ber að byggja á þessu, og verður þá ekki dregið í efa, að stefnt hafi verið að lögmætu markmiði.

Rök þau, sem fram komu til skýringar bráðabirgðalögunum, voru stjórnmálalegs eðlis og verða aðeins að takmörkuðu leyti metin af dómstólum. Athyglisvert er, að í inngangi bráðabirgðalaganna

segir m.a.: „Þá er nauðsynlegt, að jafnræði ríki í þróun launataxta og kaupmáttar á milli hinna ýmsu stétta í landinu“. Hagsmunir þess hóps, sem utan samtaka áfrýjanda var, eru hér tengdir jafnrétti. Hvert sem endranær er gildi slíkra raka, er þess hér að gæta, að með bráðabirgðalögum var sett almennt ákvæði um kaupbreytingar. Fyrir lá, að atvinnurekendur myndu hafa greitt flestum launþegum í landinu sömu kauphækkun og áfrýjandi fékk 1. júlí 1990, en til þess kom ekki vegna bráðabirgðalaganna. Er ekki að okkar áliti unnt að hnekkja þeim á grundvelli þess, að ónóg rök að lögum hafi komið fram varðandi setningu þeirra.

Eftir stendur að meta, hvort til svo harkalegra ráða hafi verið gripið, að ólögmætt sé gagnvart áfrýjanda. Ber þá fyrst að hafa í huga, að afskipti af launum og efnahag einstaklinga með lagasetningu eru algeng. Bráðabirgðalögin snertu hóp manna og settu jafnframt almennar reglur, sem ekki voru háðar mati í framkvæmd. Af áfrýjanda var tekin 4,5% launahækkun. Meiri hluti dómenda telur, að hún hefði átt að njóta hennar nokkru lengur en hún gerði, en launahækkun eftir lögum nr. 89/1990 leiði síðar til þess, að þessi sérstaka hækkun hafi ekki áhrif. Höfum við komist að þeirri niðurstöðu eftir atvikum öllum, að kauplækkunin hafi ekki verið svo mikil, miðað við það markmið, sem að var stefnt, og þær greiðslur, sem á móti komu, að um ólögmæta mismunun hafi verið að ræða.

Niðurstaða okkar er sú, að staðfesta beri héraðsdóm. Við teljum, að málskostnaður í Hæstarétti eigi að falla niður.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 13. mars 1991.

Mál þetta höfðaði Bjarnheiður Guðmundsdóttir, kt. 010548-2339, Birki-
grund 32, Kópavogi, gegn fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, kt. 540269-6459,
Arnarhvoli, Reykjavík, og menntamálaráðherra f. h. rannsóknardeildar
fisksjúkdóma við Tilraunastöð háskólans í meinafræði, kt. 650269-4549,
Keldum við Vesturlandsveg, Reykjavík, með þingfestingu málsins fyrir
bæjarþingi Reykjavíkur 4. október 1990. Málið var dómtekið 29. janúar sl.,
endurupptekið 11. febrúar og dómtekið á nýjan leik 25. febrúar sl.

I.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru eftirfarandi:

1. Stefndu verði in solidum dæmdir til að greiða stefnanda 27.634 kr. með dráttarvöxtum [...].

2. Þá er þess krafist, að stefndu verði in solidum dæmdir til að greiða stefnanda málskostnað samkvæmt gjaldskrá Lögmannafélags Íslands og að við ákvörðun á fjárhæð málskostnaðar verði tekið tillit til þess, að stefnanda er skylt að greiða virðisaukaskatt á málf lutningsþóknun lögmanns síns.

Loks er þess krafist, að dæmt verði, að málskostnaður skuli bera dráttarvexti skv. III. kafla l. nr. 25/1987 að liðnum 15 dögum frá dómsuppsögu.

Endanlegar dómkröfur stefndu eru þær aðallega, að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og þeim tildæmdur málskostnaður úr hendi hennar að mati dómsins.

Til vara er þess krafist, að stefnukröfurnar verði lækkaðar og málskostnaður felldur niður í því tilviki.

II.

Stefnandi er ríkisstarfsmaður, ráðinn til starfa við Tilraunastöð háskólans í meinafræði með ótímabundnum ráðningarsamningi, sem staðfestur var af fjármálaráðuneytinu 6. desember 1989.

Stefnandi telur, að fjármálaráðuneytið hafi ekki greitt sér laun að fullu fyrir vinnu sína frá 1. september 1990 til 31. janúar 1991, á það skorti 27.634 kr. Vangoldin dagvinnulaun í þennan tíma nemi 21.608 kr., vangoldin yfirvinnulaun fyrir mánuðina september, október og nóvember nemi 5.331 kr. og vangoldin orlofslaun af yfirvinnu fyrir sama tíma 695 kr.

Stefnandi er félagi í Félagi íslenskra náttúrufræðinga, en það félag á aðild að Bandalagi háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna, BHMR. Félag íslenskra náttúrufræðinga er eitt af svokölluðum samflotsfélögum BHMR, en þau félög gerðu kjarasamning við fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs 18. maí 1989. Kjarasamningurinn var gerður að undangengnu sex vikna verkfalli félaga í samflotsfélagunum. Önnur aðildarfélög BHMR gerðu kjarasamninga sama efnis við fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs næsta dag. Aðildarfélög BHMR gerðu og hliðstæða kjarasamninga við aðra viðsejendur sína.

Þar sem kjarasamningar þessir eru sama efnis um þau atriði, er hér skipta máli, verða þeir eftirleidis nefndir kjarasamningur BHMR.

Samkvæmt 17. gr. kjarasamnings BHMR skyldi hann gilda til 31. desember 1994, en honum mátti segja upp eftir 30. september 1990 með eins mánaðar fyrirvara.

1. gr. kjarasamningsins er svohljóðandi:

Endurskoða skal launakerfi háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins með tilliti til ábyrgðar, sérhæfni og menntunar, sem nýtist í starfi. Skal þessi endurskoðun hafa það að markmiði, að háskólamenntaðir ríkisstarfsmenn njóti sambærilegra kjara og menn, sem gegna hliðstæðum störfum eða hafa sömu eða svipaða menntun, sérhæfni og ábyrgð og ekki taka laun skv.

launakerfi ríkisstarfsmanna, enda sé þá tekið tillit til hlunninda og annarra atriða, sem hafa áhrif á starfskjör. Standa skal að umræddum breytingum með þeim hætti, að ekki valdi röskun á hinu almenna launakerfi í landinu. Tímabundnar sveiflur og sérstakar aðstæður á vinnumarkaði skulu ekki hafa áhrif á þessa endurskoðun.

Samkvæmt 2.-4. gr. kjarasamningsins skyldu þrjár nefndir starfa að þeirri endurskoðun, sem um getur í 1. grein hans. Ein þeirra var svokölluð kjarasamanburðarnefnd.

5. gr. kjarasamningsins er svohljóðandi:

Endurraða skal starfsheimum í launaflokka í samræmi við endurskoðun launakerfisins skv. 1. og 2. gr. Að því skal stefnt, að endurröðuninni verði lokið á ekki lengri tíma en þremur árum.

Tilfærsla milli launaflokka skal gerast í sem jöfnustum árlegum áföngum, er taki gildi 1. júlí ár hvert, sá fyrsti árið 1990.

Í hverjum áfanga skal þá miða við, að hækkun nemi einum launaflokki hið minnsta að meðaltali, en einstök starfsheiti og einstakir starfsmenn hækki þó ekki meira en nemur þremur launaflokkum. Er hér miðað við launaflokka skv. 10. gr. eða jafngildi þeirra, verði launatöflu breytt.

Sé tilefni til endurröðunar takmarkað, er heimilt að ljúka tilfærslu á skemmri tíma en þremur árum. Reynist á hinn bóginn ekki unnt að ná endurröðuninni í þremur árlegum áföngum, er heimilt að fjölga áföngum um tvo, og falla þá niður ákvæði 3. mgr. varðandi þá áfanga.

Röðun í launaflokka skal taka mið af menntun svo og faglegri, fjármála- legri og stjórnunarlegri ábyrgð, sbr. ákvæði 1., 3. og 4. gr.

Hafi nefnd skv. 3. mgr. 2. mgr. ekki skilað lokaálitni hinn 1. júlí 1990, skal greitt upp í væntanlega hækkun þannig, að tilfærslur milli launaflokka skv. 3. mgr. verði að jafnaði 1/2 launaflokki meiri en lágmark skv. 3. mgr. hefði verið frá 1. júlí 1990. Við endanlega ákvörðun áfangans skal þó enginn lækka í launaflokki.

Í stað tilfærslu milli launaflokka skv. þessari grein er aðilum heimilt að semja um önnur kjaraatriði, er jafngildi þeirri launaflokkatilfærslu, sem tilefni gefst til, eða hluta hennar.

15. gr. kjarasamningsins er svohljóðandi:

Verði almennar breytingar á launakjörum annarra launþega eftir 30. nóvember 1989, þannig, að þau hækki umfram launabreytingar skv. 12. gr., geta aðilar krafist breytingar á launaliðnum sem því nemur. Náist ekki samkomulag um slíka breytingu innan eins mánaðar, frá því að krafa kemur fram, getur hvor aðili um sig óskað eftir, að ágreiningurinn verði úrskurðaður af nefnd skv. 9. gr., og skal hún þá skila niðurstöðu innan þriggja vikna.

Kjarasamanburðarnefnd mun ekki hafa lokið störfum sínum fyrir 1. júlí 1990.

Með bréfi starfandi forsætisráðherra, dags. 12. júní 1990, var fyrirsvarsmönnum BHMR tilkynnt, að ríkisstjórnin hefði ákveðið, að launahækkun, sem kveðið er á um í 5. gr. kjarasamningsins, yrði ekki greidd. Þessa ákvörðun töldu forsvarsmenn BHMR ólögmæta. Félag íslenskra náttúrufræðinga stefndi fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs fyrir Félagsdóm 5. júlí 1990 og krafðist þess, að viðurkennt yrði með dómi Félagsdóms, að stefnda væri skylt frá 1. júlí 1990 að hækka laun félagsmanna stefnanda, sem hjá stefnda störfuðu og tækju laun samkvæmt kjarasamningi aðila frá 18. maí 1989, um 1½ launaflokk, sem jafngildi 4,5% hækkun.

Í dómi, sem upp var kveðinn 23. júlí 1990, tók Félagsdómur þessa kröfu til greina.

Fjármálaráðuneytið greiddi frá 1. júlí til 31. ágúst 1990 þá launahækkun, sem Félagsdómur kvað á um, að greidd skyldi.

Eftir að dómur Félagsdóms var fallinn, hófust samningaumleitanir á milli ríkisstjórnarinnar og forráðamanna BHMR um breytingar á kjarasamningunum frá 18. og 19. maí 1989, en þær báru ekki árangur.

Hinn 3. ágúst 1990 voru sett bráðabirgðalög, sem gefin voru út í Stjórnartíðindum sama dag. Í lögnum segir svo: [...]

Fyrir dóminn komu og gáfu skýrslur Steingrímur Hermannsson forsætisráðherra, Ásmundur Stefánsson, forseti Alþýðusambands Íslands, Ögmundur Jónasson, formaður Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, Einar Oddur Kristjánsson, formaður Vinnuveitendasambands Íslands, og Árni Benediktsson, formaður Vinnumálasambands samvinnufélaganna.

Ásmundur Stefánsson lýsti því, að af hálfu ASÍ hefði sú krafa verið sett fram 24. júlí í launanefnd ASÍ, VSÍ og VMS, að félagar í ASÍ fengju sömu launahækkun og félagar í BHMR. Ásmundur kvaðst þess fullviss, að vinnuveitendur hefðu ætlað að verða við kröfunni.

Ögmundur Jónasson kvað féлага í BSRB ekki hafa sett fram sams konar kröfu á þessum tíma, þeir myndu hafa gert kröfuna við endurskoðun forsendna kjarasamningsins í nóvember 1990, en félagar í BSRB hefðu ekki sett sig við annað en fá sömu launahækkun og aðrir, enda þótt í forsendum kjarasamningsins væri ekki kveðið á um það.

Í málinu var lagt fram bréf, dags. 31. júlí 1990, sem hefur að geyma svar VSÍ og VMS við ósk ASÍ um endurskoðun samninga. Þar segir m.a.:

„Alþýðusamband Íslands hefur sett fram kröfu um endurskoðun á kaupgjaldsákvæðum gildandi kjarasamnings aðila í kjölfar sérstakrar 4,5% launahækkunar háskólagenginna starfsmanna ríkis- og sveitarfélaga í BHMR hinn 1. júlí sl. Krafa þessi er reist á 9. tölulið 10. gr. samningsins,

en þar segir, að ein af forsendum samningsins sé sú, að launaþróun annarra verði sú sama og gert sé ráð fyrir í samningnum.

Vinnuveitendur staðfesta, að þeim var fullkunnugt um, að það var af hálfu verkalýðsfélaganna frumforsenda samninga, sem miðuðu að lækkun verðbólgu og vaxta, óbreyttu verðlagi landbúnaðarafurða og tryggara atvinnuástands, að allir launamenn sætu við sama borð....

Nú liggur fyrir, að einn hópur launþega hefur þegar fengið 4,5% launahækkun umfram aðra og þar með nærfellt tvöfaldað þá launahækkun, sem ella hefði orðið á árinu. Ef þessi hækkun gengur fram, telja VSÍ og VMS sig ekki eiga annarra kosta vöð en að tryggja viðsejendum sínum hliðstæða launaþróun....“

Einar Oddur Kristjánsson sagði vinnuveitendur myndu hafa greitt umkrafða launahækkun. Haft hefði verið samband við framkvæmdastjórnarmenn VSÍ, og hefðu þeir verið samþykkir því, að launahækkunin yrði greidd. Ekki hefði þetta þó verið samþykkt formlega. Ekki hefði komið formleg beiðni um launahækkun frá öðrum en ASÍ, en vitað hefði verið, að slíkar kröfur myndu koma fram.

Árni Benediktsson kvað samband hafa verið haft við stjórnarmenn VMS, og hefðu þeir verið sammála um, að greiða yrði þessa kauphækkun, enda stæðu skuldbindingar til þess.

Steingrímur Hermannsson forsætisráðherra kvað sér hafa verið tjáð af formönnum VSÍ og VMS, áður en bráðabirgðalögin voru sett, að vinnuveitendur myndu greiða umkrafða kauphækkun ASÍ.

Kjarasamningur Alþýðusambands Íslands vegna Iðnnemasambands Íslands og eftirtalinna landssambanda þess og einstakra aðildarféлага þeirra: Verkamannasambands Íslands, Málm- og skipasmiðasambands Íslands, Rafiðnaðarsambands Íslands, Landssambands iðnverkfólks, Landssambands íslenskra verslunarmanna, Sambands byggingarmanna svo og féлага með beina aðild að sambandinu annars vegar og Vinnuveitendasambands Íslands vegna aðildarféлага þess og einstakra meðlima, Vinnumálasambands samvinnufélaganna, Meistara- og verktakasambands byggingarmanna og Reykjavíkurborgar hins vegar, var undirritaður 1. febrúar 1990. Samningstíminn er til 15. september 1991, og laun og launatengdir liðir hækka fimm sinnum á samningstímanum um 9,5% samanlagt. Í 10. gr. samningsins er greint, hverjar forsendur hans séu. Ein þeirra er sú, að launaþróun annarra verði hin sama og gert sé ráð fyrir í samningnum.

Í kjarasamningum Alþýðusambands Norðurlands, Verkstjórasambands Íslands og Verkstjórafélagsins Þórs, Vélstjórafélags Suðurnesja og Vélstjórafélags Íslands við Vinnuveitendasamband Íslands og Vinnumálasamband samvinnufélaganna er samið um sömu launahækkanir á sama tímabili

og í samningi Alþýðusambands Íslands. Forsendur þessara samninga eru hinar sömu, þ. á m. ákvæðið um launaþróun annarra.

Í kjarasamningum Blaðamannafélags Íslands og Alþýðusambands Vest-fjarða er byggt á sömu forsendum, að því er launaþróun annarra varðar, og í kjarasamningi Alþýðusambands Íslands, og launahækkunarir eru svipaðar.

Í kjarasamningi fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs og Reykjavíkurborgar annars vegar og Bandalags starfsmanna ríkis og bæja hins vegar er samið um sömu launahækkunarir og í framangreindum samningum. Í þeirri grein, þar sem greindar eru forsendur samningsins, er ekki getið um launaþróun annarra. Samningstíminn er frá 1. febrúar 1990 til 31. ágúst 1991.

Í kjarasamningi fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, Reykjavíkurborgar og St. Jósefsspítala annars vegar og Hjúkrunarfélags Íslands hins vegar er vísað til forsendna í kjarasamningi BSRB, en þeirri forsendu bætt við, að launaþróun annarra verði hin sama og í samningnum felist. Samningstíminn er frá 1. maí 1990 til 31. ágúst 1991. Samið var um samanlagt 7,5% kauphækkun á samningstímabilinu.

Þá hafa verið lagðir fram kjarasamningar Kjarafélags tæknifræðinga, Kennarasambands Íslands og Læknafélags Íslands og Læknafélags Reykjavíkur f. h. lausráðinna sjúkrahússlækna og einnig kjarasamningur vegna fastráðinna lækna.

Þessir kjarasamningar eiga það sammerkt, að ýmist var gildistími þeirra liðinn fyrir 1. júlí 1990 eða þeir uppsegjanlegir fyrir þann tíma. Kjarasamningarnir hafa allir að geyma ákvæði um rétt til breytingar á launum, hækki laun annarra launþega umfram þær hækkunarir, sem í kjarasamningunum eru ákveðnar.

Lagt hefur verið fram af hálfu stefndu minnisblað hagdeildar fjármálaráðuneytisins um líkleg áhrif víxlverkunar launa og verðlags í kjölfar 4,5% launahækkunar BHMR, dags. 20. nóvember 1990, en þar segir m.a.:

„Ein af forsendunum í kjarasamningi ASÍ og VSÍ frá 1. febrúar var sú, að launaþróun annarra launþega yrði sú sama og gert var ráð fyrir í þeim samningi. Á grundvelli þeirrar forsendu hefði 4,5% launahækkun til BHMR fljótlega leitt til samsvarandi hækkunar hjá ASÍ og og síðan hjá BSRB. Í kjölfarið hefðu félagar í BHMR krafist sömu hækkunar á grundvelli 15. gr. kjarasamnings þeirra og ríkisins, þar sem kveðið er á um sömu launahækkunarir til þeirra og annarra, og síðan koll af kolli.

Augljóst er, að án aðgerða hefði þessi leið á skömmum tíma leitt til mikilla víxlhækkana launa og verðlags, sem ómögulegt er að sjá fyrir endann á. Þannig má reikna með, að árshraði verðbólgunnar miðað við verðhækkunarir síðustu þriggja mánaða hefði í árslok 1990 nálgast 30% í stað

5-6% samkvæmt forsendum febrúarsamninganna. Þá hefði hækkunin innan ársins líklega orðið 8% umfram það, sem að var stefnt, þ. e. 15% í stað 6½%, sbr. eftirfarandi töflu.“

Af hálfu stefndu hafa einnig verið lagðir fram útreikningar Þjóðhagsstofnunar frá 3. desember 1990 um hugsanlega verðþróun á næstu mánuðum, ef bráðabirgðalögin féllu úr gildi. Útreikningar þessir eru gerðir að beiðni forsætisráðherra. Í útreikningunum eru ýmsir varnaglar slegnir og niðurstöður byggðar á mismunandi forsendum. Miðað er við, að laun hækki í janúar, mars, maí og júní 1991, en mismikið. Samkvæmt því er gert ráð fyrir, að hækkun verðlags í júlí 1991 á ársgrundvelli gæti orðið 22,3%, 26,9% eða 37,8% eftir því, við hvaða launahækkunir er miðað.

Af hálfu stefnanda hefur verið lögð fram rannsókn Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands á áhrifum tiltekinnar launahækkunar frá og með 1. júlí 1990 á verðbólgu næstu 12 mánuði. Tekið er fram, að grundvallarforsenda sé, að laun annarra launþega en þeirra, sem eru í BHMR, hækki ekki. Gert er ráð fyrir því, að meðallaun BHMR-félaga séu frá því að vera jöfn launum annarra til þess að vera tvöfalt hærri. Miðað við jöfn laun verði vægi í heildarlaunagreiðslum 3%, og 4,5% launahækkun hækkaði meðallaun í landinu um 0,14%. Miðað við tvöfalt hærri laun verði vægið 5,8%, og 4,5% launahækkun hækkaði meðallaun um 0,27%. Síðan segir orðrétt: „Ef gert er ráð fyrir, að meðallaun BHMR-manna séu á bilinu meðaltal allra til tvöfalt meðaltal þeirra, sem ekki eru í BHMR, má ætla, að verðlagsáhrif 4,5% launahækkunar BHMR-manna séu á bilinu 0,07% til 0,14% í framfærsluvísitölu frá 1. júlí 1990 til áramóta 1990/1991.“

Þá hefur stefnandi lagt fram skýrslu hagfræðideildar Seðlabanka Íslands, dags. 30. nóvember 1990, sem samin var að ósk forsætisráðherra.

Ekki þykir ástæða til að rekja efni skýrslunnar að öðru leyti en því, að aðalniðurstaðan er þessi:

„Það er því mat hagfræðideildar, að skynsamleg túlkun kjarasamninga ASÍ/VSÍ feli ekki í sér vá óðaverðbólgu.“

Rétt er að geta þess, að í tilefni þessarar skýrslu gaf bankastjórn Seðlabankans út yfirlýsingu.

Þar segir m.a. eftirfarandi:

„Þótt vissulega sé hægt að hafa mismunandi skoðanir á framvindu verðlagsmála, ef bráðabirgðalögin eru felld, telur bankastjórnin miklu meiri hættur fram undan en álit hagfræðideildar Seðlabankans virðist gefa í skyn. Er bankastjórnin eindregið þeirrar skoðunar, að umtalsverð almenn kauphækkun nú myndi hafa í för með sér alvarlega röskun í verðlagsþróun á næstu mánuðum, sem myndi stefna langtímamarkmiðum um lækkan verðbólgu hér á landi í verulega hættu.“

1980

III.

Í upphafi munnlegs málflutnings var því lýst af hálfu stefnanda, að eitt meginmarkmiðið með gerð kjarasamnings BHMR og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs hefði verið að færa kjör félagsmanna í BHMR til samræmis við kjör þeirra launþega á almennum launamarkaði, er gegndu hliðstæðum störfum eða hefðu sömu eða svipaða menntun, sérhæfni og ábyrgð, enn fremur, að loforð um leiðréttingu þessa yrðu annað en orðin tóm, en fyrri loforð um samræmingu af þessu tagi hefðu margoft verið svikin. Um þessi atriði hefðu verkfallsátökin staðið, sem hefðu verið undanfari samninganna. Samið hefði verið um, að félagsmenn í BHMR fengju þær almennu hækkanir, sem yrðu á launamarkaðinum, en að auki sérstakar hækkanir til samræmingar á launakjörum. Samningurinn hefði sætt nokkurri gagnrýni félagsmanna vegna lítillar launahækkunar, en þeir þó sætt sig við hann vegna ákvæðanna um samræmingu launakjara.

Ríkisstjórnin hefði lýst því yfir, að öll tortryggni um, að samningurinn yrði ekki efndur, væri ástæðulaus.

Alþýðusamband Íslands, Vinnuveitendasamband Íslands og Vinnumálasamband samvinnufélaganna hefðu í febrúar 1990 samið um litlar launahækkanir, og í þeim samningum hefði hvorki verið tekið fram, að samningarnir breyttu öðrum samningum, né heldur þar verið ákvæði, sem tryggt hafi, að samkvæmt þeim yrðu greiddar sömu launahækkanir og félagar í BHMR áttu rétt á. Eftir að dómur Félagsdóms gekk, hefðu komið fram beinar og óbeinar kröfur aðila vinnumarkaðarins um, að launahækkunin, sem dómurinn kvað á um, yrði tekin af með bráðabirgðalögum.

Með 1. mgr. 2. gr. bráðabirgðalaganna hefðu verið lögfestar sömu launahækkanir og Alþýðusamband Íslands hefði samið um, en þær launahækkanir hefðu félagar í BHMR, hvort sem er, fengið samkvæmt 15. gr. kjarasamnings síns. Samkvæmt bráðabirgðalögunum hefðu félagar í BHMR verið þeir einu, sem þola hefðu mátt launalækkun, laun annarra launþega hefðu ekki lækkað.

Í upphafi munnlegs málflutnings var því lýst af hálfu stefndu, að bráðabirgðalögin hefðu verið sett til varnar svokallaðri þjóðarsátt, en hún væri víðtækur samningur fjölda aðila í þjóðfélaginu um þau efnahagslegu markmið að halda niðri verðbólgu og verja kaupmátt launa. Um kaup og kjör hefði verið samið til lengri tíma en áður og um lágar kauphækkanir, og reynt hefði verið að tryggja, að verðhækkanir yrðu litlar. Ríkisstjórnin hefði beitt sér fyrir setningu laga og reglugerða til þess að stuðla að því, að markmiðum þjóðarsáttarinnar yrði náð. Þessar aðgerðir hefðu breytt allri efnahagsstjórnun í þjóðfélaginu. Kjarasamningarnir hefðu reynst grundvöllur þess stöðugleika, sem hefði ríkt, en verðbólga á árinu 1990 hefði aðeins verið 7,2%. Í aðfaraorðum bráðabirgðalaganna sé lýst þeim

1981

markmiðum, sem átt hafi að ná. Gildistími laganna sé hinn sami og þjóðarsáttarinnar.

IV.

Af hálfu stefnanda er því haldið fram, að með setningu bráðabirgðalaga nr. 89, 3. ágúst 1990, hafi bráðabirgðalöggjafinn brotið gegn 2. gr., 28. gr., 67. gr. og 73. gr. stjórnarskrárinnar, en þær eru svohljóðandi: [...]

IV. 1.

Eins og fyrr segir, er því haldið fram af hálfu stefnanda, að það sé andstætt 2. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um þriggreiningu ríkisvaldsins, að löggjafinn geti með setningu laga leyst ríkisvaldið undan samningsskyldum, sem staðfest hafi verið með dómi skömmu áður, að því bæri að efna, eins og verið hafi niðurstaða Félagsdóms 23. júlí 1990. Með setningu bráðabirgðalaganna hafi löggjafinn breytt endanlegum dómi yfir ríkisvaldinu, farið inn á valdsvið dómstóla og þar með bortið ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar.

Af hálfu stefndu er því haldið fram, að með dómi Félagsdóms hafi verið skýrðar 1. og 5. gr. kjarasamnings BHMR og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, sem deilt hafi verið um, og með þeirri skýringu hafi dómurinn skapað ákvæðið réttarástand. Löggjafinn hafi ekki breytt niðurstöðum dómsins um deiluefnið, heldur því réttarástandi, sem af dóminum leiddi. Þetta sé löggjafanum fyllilega heimilt, og um slíka löggjöf séu ýmis dæmi. Ekki skipti máli, hvort löggjafinn beiti þessari heimild sinni löngu eða skömmu eftir, að dómur gangi.

IV. 2.

Af hálfu stefnanda er því haldið fram, að við setningu bráðabirgðalaganna hafi ekki verið um að ræða það skilyrði 28. gr. stjórnarskrárinnar, að brýna nauðsyn verði að bera til setningar bráðabirgðalaga.

Samkvæmt bráðabirgðalögunum hafi engir aðrir launþegar en félagsmenn í BHMR þurft að sæta lækkun á launum sínum. Í kjarasamningum annarra launþega hafi ekki verið kveðið á um það, að þeir öðluðust rétt til sömu hækkunar og félagar í BHMR fengu frá 1. júlí 1990 samkvæmt kjarasamningi sínum. Sú fullyrðing bráðabirgðalöggjafans, að óumsamdar launahækkanir til annarra launþega hafi verið að bresta á og í veg fyrir þær þyrfti að koma með bráðabirgðalögum, séu rangar og ósannaðar. Ekkert slíkt hafi blasað við, þegar bráðabirgðalögin voru sett. Til þess að fá sömu hækkun og félagar í BHMR fengu frá 1. júlí 1990 hefðu aðrir launþegar þurft að semja um það sérstaklega við vinnuveitendur sína með nýjum kjarasamningi. Fullyrðingar forsvarsmanna Vinnuveitendasambands

Íslands og Vinnumálasambands samvinnufélaganna um, að viðsemjendum þessara samtaka yrði greidd sama launahækkun og félagar í BHMR höfðu fengið, séu rangar, ósannaðar og þýðingarlausar. Óljóst sé, hvernig og hvort Alþýðusamband Íslands hafi sett fram kröfu um hækkun launa. Þegar bráðabirgðalögin voru sett, hafi ekki verið búið að afgreiða neinar hækkunarbeiðnir frá ASÍ. Félagar í ASÍ hafi því ekki öðlast neinn lögvarinn rétt til launahækkana. Félagar í BHMR hafi verið þeir einu, sem þann rétt hafi átt. Þá hafi á þessum tíma verið ósamið um aðrar forsendur kjarasamninga, sem nauðsynlegt hafi verið að semja um samfara samningum um kauphækkun. Þótt lítið yrði svo á, að fram hefðu komið kröfur frá ASÍ, þá sé í þeim samtökum aðeins helmingur launþega landsins. Aðrir launþegar hafi ekki gert kröfu um launahækkun.

Þessa málsástæðu hafi stefnandi sett fram strax í stefnu og greinargerð.

Hækkun launa félaga í BHMR hefði leitt til sáralítillar hækkunar á heildarlaunum í landinu, og sama máli hefði gegnt um aukningu verðbólgu. Þetta komi fram í rannsókn Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, en þar sé komist að þeirri niðurstöðu, að 4,5% hækkun launa félagsmanna í BHMR leiði til 0,14 til 0,27 hækkunar meðallauna í landinu eftir því, hver hlutur þeirra launa af heildarlaunum sé talinn. Verðbólguþáttur, sem stefndu styðjist við, séu marklausar, enda hafi félagar í BHMR verið þeir einu, sem rétt hafi átt til kauphækkunar.

EKKI hafi verið bannað samkvæmt bráðabirgðalögunum að greiða öðrum launþegum sömu launahækkun frá 1. júlí til 1. september 1990. Það hafi vinnuveitendur hins vegar ekki gert og enginn krafist þeirrar hækkunar. Hækkun launa félaga í BHMR um 4,5% geti ekki talist hafa valdið brýnni nauðsyn á setningu bráðabirgðalaga. Þannig hafi stefndu ekki sýnt fram á, að þessu skilyrði til setningar bráðabirgðalaganna hafi verið til að dreifa.

Hafi verið nauðsyn á því að setja bráðabirgðalög vegna kjarasamnings BHMR í ágúst, þá hafi sama nauðsyn blasað við í febrúar 1990, þegar kjarasamningar voru gerðir. Þá hefði átt að setja almenn lög vegna kjarasamningsins.

Þá er því haldið fram af stefnanda, að mat á því, hvort brýna nauðsyn hafi borið til að setja bráðabirgðalög, sé ekki einvörðungu löggjafans, heldur beri dómstólum að taka það mat til sjálfstæðrar skoðunar, sé álítaefnið undir þá borið.

Almenn regla sé, að mál sæti úrlausn dómstóla, nema þau séu undanþegin lögsögu þeirra. Samkvæmt þeirri reglu geti dómstólar metið forsendur lagasetningar og einnig forsendur úrlausna stjórnvalda. Ef mat á hinni brýnu nauðsyn ætti að vera hjá löggjafanum einum, væru heimildir dómstóla stórlega skertar.

Af hálfu stefndu er því haldið fram, að á þeim tíma, er bráðabirgðalögin voru sett, hafi blasað við, að laun í þjóðfélaginu myndu hækka á víxl, að verðbólgan næði fyrra stigi og þjóðarsáttin færi út um þúfur. Hin brýna nauðsyn hafi verið fólgin í því að koma í veg fyrir þessa þróun.

Hækkunin, sem félagar í BHMR hafi fengið dæmda frá 1. júlí 1990, hafi verið nær hin sama og Alþýðusamband Íslands hafi samið um fyrir félagá sína frá þeim tíma til loka samningstímabilsins, 15. september 1991. Í þeim kjarasamningi og öðrum kjarasamningum hafi ýmist verið ákvæði um, að greidd skyldi til viðbótar umsömdum hækkunum sama hækkun og aðrir fengju síðar, eða samningarnir reistir á þeirri forsendu. Samkvæmt því hafi ASÍ gert kröfu um sömu hækkun og félagar í BHMR hafi fengið frá 1. júlí 1990 og VSÍ og VMS fallist á þá kröfu. Sú afstaða vinnuveitenda hafi átt rætur sínar í febrúarsamningunum. Þetta hafi forsætisráðherra verið skýrlega tjáð, áður en bráðabirgðalögin voru sett.

Félagar í BHMR hafi talið sig eiga rétt á sömu launahækkun og félagar í ASÍ og aðra launþega samkvæmt 15. gr. kjarasamningsins, og því myndu þeir hafa gert að svo búnu kröfu til sömu launahækkunar. Slíkar víxlhækkanir á launum hefðu leitt til mikillar aukningar verðbólgu. Skipti ekki máli, við hvaða verðbólguþátt sé miðað, verðbólgan hefði orðið svo mikil, að í öllum tilvikum hefði þjóðarsáttin verið úr sögunni. Frammi fyrir þessum vanda hafi stjórnvöld staðið og orðið að bregðast við honum. Ef VSÍ og VMS hefðu neitað að greiða umkrafaðar kauphækkanir, hefði þjóðarsáttinni verið rift eða samningum sagt upp þegar í stað.

Ekki hafi verið hægt að sjá fyrir í febrúar 1990, að laun samkvæmt þeim kjarasamningum, sem þá voru gerðir, myndu hækka vegna kjarasamnings BHMR, en ríkisstjórnin hafi túlkað 1. gr. þess kjarasamnings á þá lund, að samkvæmt henni væri ríkisstjórninni heimilt að grípa inn í kjarasamninginn eða fresta hækkunum samkvæmt honum.

Ríkisstjórnin hafi af þessum sökum ekki álitíð, að brýn nauðsyn væri fyrir hendi, fyrr en dómur Félagsdóms var fallinn.

Þótt hin brýna nauðsyn hefði verið komin í ljós á tímabilinu, frá því að þjóðarsáttin var gerð, þar til Alþingi var slitið, leiði það til sömu niðurstöðu, því að við það ástand verði að miða, sem ríki, þegar bráðabirgðalög séu sett.

Fyrir setningu bráðabirgðalaganna hafi verið reynt að ná samningum við BHMR, en það hafi ekki tekist.

Af hálfu stefndu er því haldið fram, að bráðabirgðalöggjafinn eigi einn mat á því, hvort brýn nauðsyn sé til setningar bráðabirgðalaga. Dómstólar geti ekki tekið til endurskoðunar huglægt mat bráðabirgðalöggjafans á nauðsyninni. Þetta sé skoðun bæði íslenskra og danskra fræðimanna. Þetta komi einnig fram í dómum, sem gengið hafi hér á landi.

Af hálfu stefnanda er því haldið fram, að sú skerðing á launakjörum hennar, sem bráðabirgðalögin höfðu í för með sér, sé brot á 67. gr. stjórnarskrárinnar um verndun eignarréttarins. Þau laun, sem stefnandi var sviptur með bráðabirgðalögnum, hafi verið eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrárinnar, og réttindi samkvæmt vinnusamningum njóti verndar greinarinnar. Þetta eigi ekki síst við, þegar launin hafi verið ákveðin með niðurstöðu dóms. Launaskerðingin hafi verið sérstök, en ekki almenn, og því ekki réttlætanleg samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar. Launaskerðingin samkvæmt bráðabirgðalögnum hafi einungis náð til félaga í BHMR, en þeir séu 3500 til 3700 talsins, innan við 3% af launþegum landsins. Aðrir launþegar hafi engan rétt öðlast til launahækkunar og engri launahækkun verið sviptir með bráðabirgðalögnum. Hins vegar hafi verið reynt að láta líta svo út, að launaskerðingin væri almenn. Engar efnahagslegar forsendur hafi því legið til grundvallar launaskerðingunni. Engin málefnaleg rök hafi legið til þess að haga launaskerðingunni eins og gert var, en hún hafi skert jafnræði launþega og gengið lengra en þörf hafi krafðið. Nær jafnræði hefði verið, ef framtíðarhækkanir hefðu verið afnumdar. Því hafi hér ekki verið til að dreifa; sú hækkun, sem bráðabirgðalögin afnámu, hafi verið komin til framkvæmda. Ríkisstjórnin hafi átt aðra möguleika en setningu bráðabirgðalaga til að ná sömu markmiðum. Samkvæmt þessu sé tvímælalaust, að stefnandi hafi verið sviptur eign, sem njóti verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar.

Af hálfu stefndu er því haldið fram, að allir launþegar hafi átt í vændum sömu launahækkun og félagar í BHMR höfðu fengið, og hafi sú hækkun verið á grundvelli ákvæða í kjarasamningum sama efnis og í 15. gr. kjarasamnings BHMR, þ. e. um viðbótarhækkanir, yrðu almennar breytingar á launakjörum annarra launþega. Bráðabirgðalögin hafi tekið til flestra gildandi kjarasamninga og laun samkvæmt þeim lækkað um sama hlutfall, þ. e. 4,5%. Launaskerðing sú, sem bráðabirgðalögin höfðu í för með sér, hafi því verið almenn, en ekki sérstök. Hækkanir til annarra launþega en félaga í BHMR hafi verið tilefni bráðabirgðalaganna.

Sé það ný málsástæða hjá stefnanda, sem fyrst hafi komið fram við munnlegan flutning málsins, að ekkert liggi fyrir í skjölum málsins um það, að aðrir launþegar fengu sömu hækkanir og félagar í BHMR, sé hún of seint fram komin. Stefnandi hafi þess vegna sönnunarbyrði fyrir þeirri staðhæfingu, að slík hækkun hefði ekki komið til, og þar með því, að bráðabirgðalögin hafi verið sett á rangri forsendu.

Því er haldið fram af hálfu stefndu, að einu gildi, hvort litið verði svo á, að skerðingin hafi einvörðungu náð til félaga í BHMR eða allra launþega jafnt. Ástæðan sé sú, að laun, sem ekki hafi verið unnið fyrir, geti ekki

verið eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrárinnar. Um þetta séu þó skiptar skoðanir. Launþega skorti t. d. þá eignarréttarheimild að geta veðsett þau laun, sem hann hafi ekki unnið fyrir. Einstakir launþegar séu ekki aðilar að kjarasamningum. Þeir gangist undir óvissu um það, hvaða laun kjarasamningar færi þeim.

Þótt lítið yrði svo á, að vinnulaun, sem ekki hafi verið unnið fyrir, séu eign í skilningi 67. gr. stjórnarskrárinnar, þá sé samt heimilt að leggja á þá eign almennar takmarkanir. Markmiðin með þjóðarsáttinni hafi verið almenns efnahagslegs eðlis, einkum þau að tryggja kaupmátt og ná niður verðbólgu. Í slíkum tilvikum sé meira svigrúm til þess að setja eignarréttinum mörk en annars. Bráðabirgðalögin hafi ekki verið hluti af þjóðarsáttinni, heldur aðgerð til þess að vernda hana.

Þegar því sé haldið fram, að lög séu ekki í samræmi við stjórnarskrá, verði það ósamræmi að vera hafið yfir allan vafa, en svo sé ekki í því tilfelli, sem hér um ræði.

IV. 4.

Því er haldið fram af hálfu stefnanda, að jafnalvarleg atлага að kjarasamningum og bráðabirgðalögin séu, leiði til þess, að menn glati trúnni á það að starfa í verkalýðsfélögum. Með bráðabirgðalögunum hafi því 73. gr. stjórnarskrárinnar um félagafrelsi verið brotin. Ekki verði við það unað, að 73. gr. stjórnarskrárinnar sé skýrð svo þröngt, að hún verji einungis rétt manna til þess að stofna félög. Við skýringar á 73. gr. stjórnarskrárinnar verði að hafa í huga þær skuldbindingar, sem íslenska ríkið hafi gengist undir með aðild sinni að Mannréttindasáttmála Evrópuráðsins og öðrum alþjóðasáttmálum, svo sem sáttmálum Alþjóðavinnuálastofnunarinnar, International Labour Organization, þar sem kveðið sé á um félagafrelsi, enda þótt ekki sé um að ræða réttarheimildir að íslenskum lögum. Stefnandi vísar til sáttmála Alþjóðavinnuálastofnunarinnar nr. 87, 98 og 151.

Af hálfu stefndu er því haldið fram, að 73. gr. stjórnarskrárinnar og þeir alþjóðasáttmálar, sem stefnandi vitni til, varði ekki kröfugerð hennar. Í stjórnarskránni sé aðeins kveðið á um rétt manna til að stofna félög. Ekki hafi verið viðurkennt í dómum, að 73. gr. stjórnarskrárinnar verndaði menn fyrir svokölluðu neikvæðu félagafrelsi, þ. e. skyldu til að vera í félögum. Reynslan hafi líka leitt í ljós, að margítrekuð afskipti löggjafans af kjarasamningum hafi í engu grafið undan félagsstarfsemi launþega.

V.

Um varakröfu sína halda stefndu því fram, að komi til þess, að kröfur stefnanda verði teknar til greina, eigi þær að lækka um fjárhæð þeirra kauphækkana, sem stefnandi fékk greiddar frá 1. október 1990. Þannig eigi

stefnandi ekki að fá greidda hærri fjárhæð en 21.304 kr., en af þeirri fjárhæð séu 668 kr. orlofslaun, sem ekki eigi að greiða stefnanda.

Samkvæmt kjarasamningi, sem stefnandi haldi fram, að sé í gildi, eigi hún ekki rétt á kauphækkunum frá og með 1. október 1990. Af hálfu BHMR hafi engar kröfur verið gerðar um launahækkunir samkvæmt 15. gr. þeirra, eins og rétt hefði verið, fyrst samtökin hafi talið samningana í fullu gildi. Hvaða form eða formleysi hafi áður verið viðhaft um kaupkröfur við svipaðar kringumstæður, skipti hér ekki máli, og sé ekki hægt að yfirfæra það á þær aðstæður, sem nú séu.

Stefnanda hafi verið greidd launahækkun samkvæmt ákvæðum bráðabirgðalaganna, og séu þau ógild, hafi verið greitt umfram skyldu.

Ríkisstjórnin hafi ákveðið að segja upp kjarasamningnum við BHMR, en sú uppsögn hefði ekki getað komið til fyrr en 30. september 1990 samkvæmt ákvæðum kjarasamningsins. Engin uppsögn hafi verið send, vegna þess að bráðabirgðalögin hafi verið sett fyrir 30. september 1990. Verði bráðabirgðalögin dæmd ógild, verði að byggja á því, að kjarasamningnum hefði verið sagt upp.

Af hálfu stefnanda er því haldið fram, að kröfu um launahækkun samkvæmt samningum þurfi ekki að setja fram skriflega eða í ákveðnu formi. Venjan sé sú að beina munnlegum tilmælum um hækkun til launagreiðanda, og dugi þau tilmæli ekki, sé sett fram skrifleg krafa.

Birgir Björn Sigurjónsson, framkvæmdastjóri BHMR, hafi skýrt frá því fyrir dóminum, að kröfum um launahækkun hafi verið beint til fjármálaráðuneytisins, og hafi þær kröfur verið settar fram samkvæmt 15. gr. kjarasamningsins. Ekki skipti máli, hvort fjármálaráðherra telji, að stefnanda hafi verið greidd launahækkun samkvæmt bráðabirgðalögunum.

Ríkisstjórnin hafi aldrei sagt upp kjarasamningnum, en það hafi í fyrsta lagi verið hægt 30. september 1990. Þótt ríkisstjórnin hefði sagt upp samningnum, hefði það engu máli skipt, því að samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga nr. 94/1986 gildi sá kjarasamningur, sem sagt hafi verið upp, þar til nýr hafi verið gerður.

Af hálfu stefnanda er því haldið fram, að hún sé einn réttur aðili til þess að krefjast orlofslauna sinna, þótt stefndu greiði þá fjárhæð inn á orlofsreikning stefnanda.

Stefndu hafi ekki sett þessa málsástæðu fram fyrr en 15. janúar sl., og sé hún of seint fram komin.

VI.

Telja verður, að málsástæður aðila þessa máls séu nægjanlega snemma fram komnar.

Eins og að framan er rakið, deildu forráðamenn BHMR og fjármálaráð-

herra um skilning á kjarasamningi aðila frá 18. maí 1989, einkum 1. gr., sbr. 5. gr. samningsins. Úr þeirri deilu var skorið með dómi Félagsdóms, sem upp var kveðinn 23. júlí 1990, á þann hátt, að ríkissjóði var gert skylt að hækka laun félagsmanna stefnanda í því máli, Félags íslenskra náttúrufræðinga, um 4,5%. Ríkissjóður greiddi öllum félögum í samflotsfélögum BHMR sömu launahækkun frá 1. júlí 1990, eftir því sem best er vitað. Með bráðabirgðalögnum nr. 89, 3. ágúst 1990, voru felldar úr gildi 5. og 15. gr. framangreinds kjarasamnings, en í 5. gr. var það ákvæði, sem hækkun launa um 4,5% byggðist á, og reyndar fleiri ákvæði, en um þau deila aðilar þessa máls ekki sérstaklega, og koma þau því hér ekki við sögu. Launahækkunin féll niður frá og með 1. september 1990 samkvæmt bráðabirgðalögnum. Með bráðabirgðalögnum voru og felld úr gildi hliðstæð ákvæði í kjarasamningum aðildarfélaga BHMR og annarra viðsemjenda þeirra.

VI. 1.

Eðlilegt þykir að taka fyrst afstöðu til deilu aðila um það, hvort það skilyrði 28. gr. stjórnarskrárinnar, að brýna nauðsyn verði að bera til setningar bráðabirgðalaga, hafi verið um að ræða og hvort bráðabirgðalöggjafinn eigi um það endanlegt mat eða dómstólar. Hér ber dómstólum eins og öðrum handhöfum ríkisvaldsins að virða innbyrðis valdmörk.

Mat á því, hvort brýna nauðsyn beri til setningar bráðabirgðalaga, hlýtur ætíð að verulegu leyti að byggjast á því, að hvaða markmiðum er stefnt hverju sinni í stjórnámálum og hvernig þeim skuli náð, rétt eins og verulegur hluti almennrar löggjafar er því marki brenndur. Verður m. a. af þeim sökum að líta svo á, að bráðabirgðalöggjafinn hafi allfrjálsar hendur um þetta mat, en þó ekki óbundnar með öllu. Telja verður, að ekki sé undan dómsvaldinu skilið að leggja mat á það, hvort bráðabirgðalög hafi verið sett í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar að þessu leyti, enda væri slík skýring óeðlileg, þegar m. a. er haft í huga, að dómstólar dæma um það, hvort almenn löggjöf brýtur í bága við stjórnarskrána eða ekki, bæði að efni og setningarháetti. Heimildir dómstólanna, að því er þetta atriði varðar, verður þó að skýra þannig, að þeirra sé fyrst og fremst að meta, hvort sú brýna nauðsyn, sem bráðabirgðalöggjafinn telur vera á setningu bráðabirgðalaga, sé studd nægilegum rökum, svo að ljóst megi vera, að um sýnilega misbeitingu heimildarinnar sé ekki að ræða.

Í aðfaraorðum bráðabirgðalaganna er lýst þeirri nauðsyn, sem talin var á því, að lögin yrðu sett.

Sú kauphækkun, sem tekin var af félögum í BHMR með bráðabirgðalögnum, var til komin eftir langt verkfall og átti sér þær sérstöku forsendur, að með henni átti hinn 1. júlí 1990 að stíga fyrsta skrefið til þess að færa

kjör félagsmanna til samræmis við kjör annarra háskólamenntaðra manna, sem ekki vinna í þágu ríkisins, væri þá ekki lokið samanburði á kjörum þessara hópa. Samkvæmt kjarasamningnum átti einnig að greiða ákveðnar launahækkanir á samningstímanum. Þá var ákvæði í 15. gr. kjarasamningsins, sem heimilaði félagsmönnum að krefjast hækkunar á launum til samræmis við almennar breytingar á launakjörum annarra launþega, yrðu þær meiri en þær launahækkanir, sem kveðið var á um í kjarasamningnum. Ákvæði sama efnis, þ. e. um launahækkanir vegna almennra breytinga á launakjörum annarra launþega, er að finna í þeim kjarasamningum, sem lagðir hafa verið fram í máli þessu, að kjarasamningi Bandalags starfsmanna ríkis og bæja frátöldum.

Upplýst er í málinu, að Alþýðusamband Íslands gerði þá kröfu í júlilok 1990, að þeir launþegar, sem það samdi fyrir í febrúar 1990, fengju 4,5% hækkun á launum sínum, og fyrir liggur, að Vinnuveitendasamband Íslands og Vinnumálasamband samvinnufélaganna ætluðu að verða við þeirri kröfu, enda þótt formlegar samþykktir hefðu ekki verið um það gerðar. Ekki höfðu komið fram kröfur frá öðrum samtökum launafólks um sömu launahækkun. Formaður VSÍ kvað það hafa verið vitað, að kröfur frá öðrum launþegum myndu koma fram.

Formaður Bandalags starfsmanna ríkis og bæja var þess fullviss, að félagsmenn BSRB hefðu gert kröfu í nóvember 1990 til sömu launahækkunar og BHRM fékk og fengið hana greidda, enda þótt í kjarasamningi BSRB væri ekki ákvæði þar um.

Forsætisráðherra kvað sér hafa verið gerða grein fyrir þessum kröfum launþega og viðbrögðum vinnuveitenda, og til þess að koma í veg fyrir víxlhækkanir launa, sem leitt hefðu til eyðileggingar á þjóðarsáttinni, hefðu bráðabirgðalögin verið sett.

Með það í huga, sem að framan er rakið, verður að telja, að sýnt hafi verið fram á með nægjanlegum hætti, að nauðsyn hafi borið til setningar bráðabirgðalaganna til þess að ná þeim stjórnmálalegu markmiðum, sem að var stefnt og lýst er í aðfaraorðum bráðabirgðalaganna. Ekki verður séð, að markmið þessi hafi út af fyrir sig haft að geyma neins konar ólögmati, og nauðsynin þykir hafa verið nægilega rík til þess, að telja verði setningu bráðabirgðalaganna innan heimildarmarka 28. gr. stjórnarskrárinnar, að því er varðar ákvæðið um brýna nauðsyn.

Rétt er að taka hér fram, að ekki þykir skipta máli, hvort nauðsyn á setningu laga í þessu skyni kann að hafa legið fyrir einhvern tíma, áður en bráðabirgðalögin voru sett, því að mat á nauðsyninni verður að miða við setningartíma bráðabirgðalaganna.

Með setningu bráðabirgðalaganna létti bráðabirgðalöggjafinn ákveðinni greiðsluskyldu af ríkissjóði, sem hann hafði gengist undir, er kjarasamningurinn var undirritaður 18. maí 1989. Með dómi Félagsdóms frá 23. júlí 1990 var staðfest, að þessi greiðsluskylda væri fyrir hendi. Að til þurfti dóm Félagsdóms til þess að setja niður þá deilu, sem risið hafði með aðilum kjarasamningsins um skilning á samningnum, þykir út af fyrir sig ekki skjóta loku fyrir rétt löggjafarvaldsins til íhlutunar um efni kjarasamningsins, en ýmis dæmi eru til um íhlutun löggjafarvaldsins um kaup og kjör. Þó ber sérstaklega að hafa í huga, að fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs var aðili kjarasamningsins, og af þeim sökum verður að telja, að íhlutunarrétti löggjafarvaldsins séu þrengri skorður settar en ella, enda þótt hér sé um að ræða tvo sjálfstæða handhafa ríkisvalds. Eftir að dómur Félagsdóms gekk, varð íhlutunin að byggjast á öðrum sjónarmiðum en þeim einum að létta greiðslubyrði af ríkissjóði sem samningsaðila, ætti hún að teljast heimil.

Fallast verður á það með stefndu, að íhlutunin byggist ekki á því fyrst og fremst að létta þeirri skyldu af ríkissjóði að greiða 4,5% launahækkun til félaga í samflotsfélögum BHMR, þótt hún hafi vissulega haft það í för með sér, heldur einnig að koma í veg fyrir með því móti, að aðrir launþegar í landinu fengju greidda sömu launahækkun og laun hækkuðu á víxl.

Lagasetning af þessu tagi verður af þessum sökum ekki talin brjóta gegn þriggri greiningu ríkisvaldsins, sem kveðið er á um í 2. gr. stjórnarskrárinnar.

VI. 3.

Af hálfu stefnanda er því haldið fram, að 67. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið brotin, þegar afnumin var með bráðabirgðalögunum sú 4,5% kauphækkun, sem kveðið var á um í kjarasamningi BHMR, að greidd skyldi.

Líta verður svo á, að laun manna, sem þeir eiga rétt á að fá greidd fyrir vinnu sína samkvæmt bindandi kjarasamningi eins og þeim, sem hér er til að dreifa, séu eign þeirra í skilningi 67. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki er um það deilt, að laun, sem unnið hefur verið fyrir, njóta verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar. Laun, sem ekki hefur verið unnið fyrir, en samið um, eru kröfuréttindi, þó því skilyrði bundin að sjálfsögðu, að vinna skal koma á móti launagreiðslum. Þessi réttindi, verður að telja, að njóti verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar eins og þau laun, sem unnið hefur verið fyrir. Stefnandi var ráðinn til vinnu hjá ríkinu með sérstökum ráðningarsamningi, en hún tók laun samkvæmt kjarasamningi BHMR.

Skal nú vikið að því, hvort bráðabirgðalöggjafinn gat, enda þótt réttur til launa sé eign samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar, skert þau bótalaust, en sú er málsástæða stefndu.

Líta verður svo á, að löggjafanum sé heimilt undir vissum kringumstæðum, svo sem við framkvæmd efnahagsstefnu, að skerða samningsbundin laun manna, án þess að bætur komi fyrir. Sú heimild er þó ákveðnum skilyrðum bundin, og verður að telja hin helstu þau, að skerðingin sé almenn, ekki úr hófi, ekki sé um beina tilfærslu verðmæta frá einum aðila til annars að ræða, gild rök séu færð fram fyrir nauðsyn skerðingarinnar og að þeir hagsmunir, sem ætlunin er að vernda, hafi mun meira vægi en hagsmunir þeirra, sem löggjöfin beinist að. Hér er vissulega um matskenndar viðmiðanir að ræða, sem þó verður að styðjast við.

Telja verður, að í málinu hafi verið leiddar í ljós yfirgnæfandi líkur á því, að mikill hluti launþega í landinu hefði fengið greidda sömu kauphækkun og félagsmenn í BHMR, hefðu bráðabirgðalögin ekki verið sett. Bráðabirgðalögin leiddu til þess, að nýfengin kauphækkun félagsmanna í BHMR var tekin af og væntanleg kauphækkun annarra launþega ekki greidd, og snerti þessi skerðing því mun fleiri launþega en félagsmenn í BHMR. Með þessum hætti voru ekki færð verðmæti frá einum aðila til annars í þeim skilningi, sem leggja verður í það skilyrði, enda þótt launagreiðendum sparaðist við þetta nokkurt fé. Sú launahækkun, sem af var tekin, var nokkuð mikil miðað við þær launahækkanir, sem almennt hafði verið samið um, að kæmu til framkvæmda á svipuðum tíma. Verður þó að telja, að með launaskerðingunni hafi ekki verið farið út fyrir þau mörk, sem setja verður skerðingu af þessu tagi.

Þær ástæður, sem fram eru færðar fyrir því, að launaskerðingin hafi verið nauðsynleg, eru stjórnmálalegs eðlis. Þótt um hafi verið að ræða allharkalegar aðgerðir löggjafarvaldsins, m. a. þær að breyta kjarasamningi, sem ríkið var aðili að, því í hag, verður þó að telja, að sýnt hafi verið fram á, að um hafi verið að tefla þá hagsmuni stjórnvalda að hafa svigrúm til þess að framfylgja ákveðinni efnahagsstefnu með það að markmiði að koma í veg fyrir víxlhækkanir launa og halda verðlagi í skefjum. Þá hagsmuni verður að telja það ríka, að afnám þeirrar almennu launahækkunar, sem bráðabirgðalögin kváðu á um, hafi verið réttlætanlegt.

Með vísan til þess, sem að framan er rakið, verður að telja, að sú skerðing á launum, sem bráðabirgðalögin höfðu í för með sér, hafi verið innan þeirra marka, sem að framan er lýst, að setja verði skerðingu af þessu tagi, og því hafi með henni ekki verið brotið gegn 67. gr. stjórnarskrárinnar.

VI. 4.

Stefnandi heldur því fram, að bráðabirgðalögin, einkum þó 2. og 4. gr. þeirra, fari í bága við 73. gr. stjórnarskrárinnar um félagafrelsi og einnig sáttmála Alþjóðavinnumálastofnunarinnar. Þessa sáttmála beri að hafa í

huga, þegar 73. gr. stjórnarskrárinnar sé skýrð, enda þótt þeir séu ekki réttarheimildir að íslenskum lögum.

Samkvæmt forsögu 73. gr. stjórnarskrárinnar er ljóst, að henni var ætlað það hlutverk að vernda rétt manna til þess að stofna félög í löglegum tilgangi, án þess að slík félagsstofnun væri háð leyfi stjórnvalda. Stjórnarskrárgreinin hefur ekki verið skýrð þannig, að hún verndi rétt manna til að neita að ganga í félag eða halda félagsaðild áfram. Enn síður verður greinin skýrð svo, að hún verndi menn fyrir atvikum, sem valdið geta vantrú á gildi þess að starfa í skipulögðum félagsskap til þess að bæta kjör sín og réttindi. Aðgerðir af á móta tagi þyrftu að vera mun alvarlegra eðlis en setning bráðabirgðalaganna, til þess að vernd 73. gr. stjórnarskrárinnar geti hugsanlega komið til sögu. Sáttmálar Alþjóðavinnuálastofnunarinnar breyta hér engu um.

Verður því ekki talið, að bráðabirgðalögin brjóti í bága við 73. gr. stjórnarskrárinnar.

Samkvæmt framansögðu verða kröfur stefnanda ekki teknar til greina.

Rétt þykir, að hver aðili beri sinn kostnað af rekstri málsins.

Dóm þennan kváðu upp Friðgeir Björnsson yfirborgardómari, Allan V. Magnússon borgardómari og Jón L. Arnalds borgardómari.

D ó m s o r ð:

Stefndu, fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs og menntamálaráðherra f. h. rannsóknadeildar fisksjúkdóma við Tilraunastöð háskólans í meinafræði, skulu vera sýknir af kröfum stefnanda, Bjarnheiðar Guðmundsdóttur, í máli þessu.

Málkostnaður fellur niður.
