

Dómarafélag Íslands

Reykjavík, 12. desember 2008

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8-10,
121 Reykjavík.

Með tölvubréfi frá efnahags- og skattanefnd Alþingis, dags. 10. desember sl., var óskað umsagnar Dómarafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 47/2006 um kjararáð, 210. mál.

Stjórn Dómarafélags Íslands hefur fjallað um ofangreint frumvarp og gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

Í 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um það að kjararáð skuli fyrir árslok 2008 taka nýja ákvörðun er feli í sér 5 – 15% launalækkun alþingismanna og ráðherra. Jafnframt skal kjararáð svo fljótt sem auðið er endurskoða kjör annarra er undir það heyra, til samræmis, að teknu tilliti til stjórnskipulegrar sérstöðu dómara.

Orðalag greinarinnar að því er varðar sérstöðu dómara gefur til kynna að þeir skuli vera undanskildir því að sæta launalækkun. Við annan tón kveður þó í athugasemdum með frumvarpinu. Þar er því haldið fram fullum fetum að grunnreglur um sjálfstæði dómvaldsins, sbr. 2. og 70. gr. stjórnarskrárinnar, komi ekki í veg fyrir að kjararáð geti á grundvelli lagabreytingarinnar kveðið á um launalækkun dómara. Til stuðnings þessu sjónarmiði er síðan vísað til forsendna í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. desember 2006 í máli nr. E – 1939/2006. Er svo komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé óheimilt að fella hæstaréttar- og héraðsdómara undir þá sem þurfa að sæta hlutfallslegri launalækkun samkvæmt nýjum úrskurði. Þessum röksemdum er andmælt af hálfu dómarafélagsins enda virðast þær fara í bága við þau grundvallarsjónarmið um sjálfstæði dómstóla, sem niðurstaða fyrrnefnds dóms var byggð á. Er því um að ræða algjöra mistúlkun á forsendum dómsins. Í því sambandi má m.a. benda á eftirfarandi, sem orðrétt er tekið upp úr nefndum dómi, bls. 22:

Dómurinn lítur svo á að með því fyrirkomulagi um ákvörðunarvald um laun dómara sem kveðið var á um í 2. gr. laga nr. 120/1992, sbr. og 25. gr. laga nr. 15/1998, hafi löggjafinn talið nauðsynlegt að tryggja eins og kostur er að slíkar ákvarðanir væru í ljósi stjórnskipulegs sjálfstæðis dómara teknar af sérskipuðum aðila sem væri ekki með beinum hætti háður framkvæmdarvaldinu

eða löggjafarvaldinu við töku slíkra ákvarðana. Slíkar ákvarðanir yrðu teknar á grundvelli fyrirfram settra reglna sem byggðar væru á almennum, efnislegum mælikvörðum. Hafi þá verið litið til áðurgreindrar réttarþróunar í átt til aukins sjálfstæðis dómstólanna samkvæmt stjórnarskránni eins og grunnreglur um það efni hafa verið túlkaðar í dómaframkvæmd Hæstaréttar, sbr. einkum Hrd. 1990, bls. 2, Hrd. 1995, bls. 1444 og Hrd. 1999, bls. 4793. Hlutverk löggjafans, sbr. 41. og 59. gr. stjórnarskrárinnar, er þannig að mæla fyrir um það skipulag og þær almennu efnisreglur sem ákvarðanir um launakjör dómara skuli miðast við. Löggjafinn getur á hverjum tíma gert breytingar á slíkum reglum enda séu þær í samræmi við grundvallarreglur stjórnarskrárinnar. Lagabreytingar af því tagi kunna að leiða til þess að taka þurfi nýjar ákvarðanir um launakjör dómara en við þær aðstæður eru þær byggðar á almennum, efnislegum mælikvörðum sem löggjafinn hefur ákveðið fyrirfram. Af þessu leiðir óhjákvæmilega að hömlur hljóta að vera á því að sérgreindar ákvarðanir löggjafans geti að efni til haft iþyngjandi áhrif á launakjör starfandi dómara.

Í dómnum á bls. 25 segir m.a. svo:

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

Í dóminum á bls. 26 segir m.a. svo:

Verði á það fallist að löggjafinn hafi almenna heimild til sérgreindrar ihlutunar í löglega ákvörðun þar til bærs aðila um launakjör dómara verður vart talið að staða dómara sé nægilega trygg þannig að þeir teljist hlutlægt séð „óháðir“ löggjafarvaldinu í merkingu 2. og 70. gr. stjórnarskrárinnar.

Að öðru leyti er vísað til forsendna dómsins í heild sinni en með niðurstöðu hans fékkst staðfesting á því að sérgreind löggjöf sem hafði íþyngjandi áhrif á launakjör dómara var ekki samrýmanleg ákvæðum stjórnarskrár um sjálfstæði dómstóla.

Um tengsl launakjara dómara og sjálfstæði dómstóla hefur margoft verið ályktað á alþjóðlegum vettvangi. Þannig hefur ráðgefandi nefnd evrópskra dómara, sem starfrækt er á vegum Evrópuráðsins (Consultative Council of European Judges, CCJE), sem heyrir beint undir ráðherranefndina, ályktað um mikilvægi þess vegna sjálfstæðis dómsvaldsins, að tryggt verði með lögum að laun dómara sæti ekki lækkun. Þá hafa Alþjóðasamtök dómara innleitt 13. gr. Universal Charter of the Judge (1999) um það að dómara skuli fá fullnægjandi laun til að tryggja fjárhagslegt sjálfstæði. Laun mega ekki vera árangurstengd og þau má ekki skerða meðan dómari gegnir embætti sínu. Evrópusamtök dómara hafa innleitt 8. gr. Judges Charter in Europe (1998) um það að dómara laun verði að vera fullnægjandi til þess að tryggja raunverulegt fjárhagslegt sjálfstæði dómara og þau laun megi í engu skerða á starfstíma dómara. Umræðuefni um launalækkun dómara hafa komið upp hjá alþjóðasamtökum dómara af ýmsu tilefni, sér í lagi vegna vandamála í löndum Austur –Evrópu, en einnig í Frakklandi og Svíþjóð, þar sem til álita kom að árangurstengja laun. Dómarafélag Íslands er aðili að Alþjóðasamtökum dómara, International Association of Judges (IAJ) og Evrópusamtökum dómara (European Association of Judges (EAJ)).

Stjórn dómarafélagsins vill í þessu sambandi benda sérstaklega á að síðustu áratugina hefur verið unnið að því að styrkja stöðu og sjálfstæði dómsvaldsins sem einn þátt ríkisvaldsins. Merkmum áfanga var náð í því efni með lögum um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði nr. 92/1989 og síðan með lögum um dómstóla nr. 15/1998. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laga um dómstóla var lögð á það áhersla að við mótun löggjafar um dómstóla yrði að hafa í huga eftirlitshlutverk þeirra með hinum tveimur valdþáttum ríkisins. Meðal verkefna dómstóla væri að skera úr um embættistakmörk yfirvalda, dæma í refsímálum sem framkvæmdarvaldið höfðaði og um það hvort löggjafinn hefði haldið sig innan þess ramma sem honum væri settur með stjórnarskrá. Með þeirri lagasetningu var leitast við að tryggja í sem ríkustum mæli að

dómstólarnir verði óháðir hinum tveimur þáttum ríkisvaldsins sem þeir hafa eftirlit með. Eins og fram kemur í tilvitnuðum forsendum dóms Héraðsdóms Reykjavíkur í málinu nr. E – 1939/2006 skiptir máli í þessu sambandi að við ákvörðun um launakjör dómara verði að gæta að stjórnskipulegri kröfu um sjálfstæði þeirra. Það hefur verið gert með því að fela sjálfstæðri stjórnslunefnd, fyrst Kjaradómi, og nú kjararáði að ákveða laun dómara, sbr. 25. gr. laga um dómstóla. Íhlutun löggjafans um breytingu á því fyrirkomulagi með launalækkun til dómara samkvæmt lagafrumvarpi þessu samrýmist ekki, að mati stjórnar dómarafélagsins, grunnreglum 2. og 70. gr. um sjálfstæði dómsvaldsins. Verður því að mótmæla þeim sjónarmiðum sem fram koma í athugasemdum frumvarpsins um að heimilt sé að fela kjararáði að lækka laun dómara. Að áliti stjórnar dómarafélagsins getur ekki komið til slíkrar launalækkunar nema samkvæmt ákvörðun dómara sjálfra.

Stjórn dómarafélagsins vill ítreka að á þessum tíma sé afar brýnt að hvergi sé hvikað frá kröfunni um sjálfstæði dómstóla enda verði borgararnir að bera óskorað traust til þeirra.

Burtséð frá þeim grundvallarsjónarmiðum sem rakin hafa verið og varða sjálfstæði dómstóla, sem dómarafélaginu ber að standa vörð um, má vekja athygli á því að sú löggjöf sem þegar hefur séð dagsins ljós og sem er væntanleg og leiðir beint af bankahruninu mun auka verulega álagið á dómstólunum. Þess er þegar farið að gæta í fjölgun gjaldþrotabeidna og beiðna um greiðslustöðvanir. Þá er fyrirsjáanlegt að margskonar álitaefni verða borin undir dómstóla sem tengjast bankahruninu. Aukið vinnuálag að þessu leyti hefur sjálfkrafa í för með sér launalækkun hjá dómurum.

Virðingarfyllst,
F.h. Dómarafélags Íslands

Eggert Óskarsson, formaður