

Reykjavík 20. júlí 2018
tilv.: FJR18030073

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð nr. 130/2016 (launafyrirkomulag)

Með bréfi ráðuneytisins dagsettu 19. júní sl. var óskað eftir ábendingum og/eða athugasemdum Dómarafélags Íslands (DÍ) við ofangreind drög að lagafrumvarpi. Efni umsagnar félagsins tekur fyrst og fremst mið af þeim ákvæðum sem snerta launakjör og fyrirkomulag launaákvæðana félagsmanna DÍ.

Um kjararáð

1. Stjórn DÍ lýsir yfir miklum vonbrigðum með að lög um kjararáð nr.130/2016 skuli hafa verið felld úr gildi án þess að þá þegar lægi fyrir hvernig fyrirkomulagi launaákvæðana þeirra sem heyrðu undir ráðið skuli háttáð. Nú er staðan sú að engin fyrirmæli er að finna í lögum um launaákvæðanir dómara önnur en þau að þeir skuli halda þeim kjörum sem kjararáð hefur þegar ákveðið þeim.
2. Kjararáð tók ákvörðun um heildarendurskoðun launa dómara í lok árs 2015, sbr. úrskurð ráðsins nr. 3/2015, sem tók gildi 1. janúar 2016. Þá var kveðið á um almenna launahækkun 1. júní 2016 allra sem heyra undir kjararáð með úrskurði ráðsins nr. 1/2016. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 130/2016 skyldi kjararáð meta, a.m.k. árlega, hvort tilefni væri til breytinga á starfskjörum þeirra sem heyrðu undir ráðið og ætíð ef orðið hefðu verulegar breytingar á launum í þjóðfélaginu. Þrátt fyrir framangreint sinni kjararáð ekki ítrekaðri beiðni dómara um endurskoðun kjara og hafa starfskjör dómara því engum breytingum tekið frá því um mitt ár 2016. Á sama tíma hafa laun í samfélaginu, hvort sem litið er til opinberra starfsmanna eða vinnumarkaðarins í heild hækkað verulega. Þannig virðist vísitala launa hafa hækkað um 13% en vísitala neysliverðs 4,83% frá því um mitt ár 2016.

Tómlæti kjararáðs gagnvart erindum dómara hefur í reynd leitt til þess að dómarar hafa verið sviptir rétti til að launákvörðunum þeirra sé hagað í samræmi við gildandi lög. Ákvörðun Alþingis um að fella brott lög um kjararáð leiðir jafnframt til þess að sú staða er fest í sessi um óákveðinn tíma. Afleiðing þessa er sú að laun dómara lækka jafnt og þétt frá miðju ári 2016 í samanburði við laun annarra stétta bæði á almennum vinnumarkaði og hjá hinu opinbera.¹

Þau vinnubrögð sem kjararáð viðhafði gagnvart erindum dómara hafa líka tíðkast um ákvæðanir þess á starfskjörum annarra. Ljóst er að þessir starfshættir voru stór hluti af vanda kjararáðs, enda hefur sá langi tími sem liðið hefur á milli þess að laun taki breytingum þrýst á að hækkunin verði meiri en ella í hvert skipti, sem hefur aftur leitt til gagnrýni aðila vinnumarkaðarins og ólgu í samfélaginu. Glögglega má sjá af samanburði launavísitölu kjararáðs annars vegar og launavísitölu Hagstofu Íslands, að launavísitala kjararáðs hefur á árunum 2006-2017 hækkað minna en vísitala Hagstofunnar, en hins vegar hafa launalækkunir

¹ Þannig má sjá að heildarlaun dómara í hlutfalli við meðallaun ríkisstarfsmanna hafa lækkað verulega frá því um mitt ár 2016 þegar síðasta ákvörðun kjararáðs um hækkun launa var tekin. Sjá töflu á bls. 42 í skýrslu starfshóps um málefni kjararáðs (14. febrúar 2018).

og launafyrstingar þeirra sem heyra undir ráðið leitt til þess að launin hækka í stökkum sem geta verið á skjön við almenna launaþróun, sé tiltekið viðmiðunartímabil valið.²

3. Þá vill DÍ leyfa sér að benda á að umræða og gagnrýni á ákvarðanir kjararáðs um laun dómara hefur á liðnum árum verið villandi og þar hefur gætt verulegra rangfærslna. Þannig hefur DÍ ítrekað þurft að leiðrétta fréttáflutning af heildarendurskoðun launa dómara á árinu 2015 þar sem oft var staðhæft í fyrirsögnum og almennum fréttáflutningi að úrskurður ráðsins hafi falið í sér 38% launahækkun til dómara.³ Hið rétta er að heildarlaun dómara hækkuðu um u.þ.b. 17,5%, með ofangreindri ákvörðun kjararáðs.⁴ Með úrskurðinum voru hins vegar gerðar breytingar á samsetningu launa dómara. Í þeim fólst að fóst laun dómara urðu herra hlutfall launa en greiðslur vegna viðbótareininga lækkuðu ásamt því að tímabundnar einingar voru felldar brott. Með úrskurðinum brást kjararáð við þeirri beiðni dómara að laun þeirra yrðu ákvörðuð með almennum og ótímabundnum hætti en ekki tímabundnum ákvörðunum og höfðu dómara um árabíl farið fram á þessa breytingu og fært fyrir því gild rök.
4. Þá er rétt að halda því til haga að laun dómara hafa ekki hækkað meira en laun almennt í samfélaginu, frá því kjararáði var komið á fót árið 2006. Laun dómara hafa heldur ekki hækkað umfram almenna launaþróun á því tímabili sem kveðið var á um í rammasamkomulagi aðila vinnumarkaðarins og ríkisins, þ.e á tímabilinu 2013-2018.⁵ Fullyrðingar um slíkt eru rangar.
5. Framangreint er nefnt hér þar sem það er að mati DÍ afar brýnt að tryggt verði að ný löggjöf, og ekki síður framkvæmd hennar, bæti úr þeim ágöllum sem hafa verið á því kerfi sem var við líði til skamms tíma og ef mögulegt er, skapi forsendur fyrir einhvers konar sátt í samfélaginu um launaákvarðanir dómara og annarra embættismanna sem frumvarpsdrögin taka til.

Um markmið frumvarpsins

6. Svo sem lýst er í almennum athugasemdum í frumvarpsdrögunum er markmið lagabreytinga að launaákvarðanir æðstu embættismanna verði gagnsærri og fyrirsjáanlegri, mælikvarðar skýrir og endurskoðun launa fari fram með reglubundnum hætti. Þá er gert ráð fyrir að launaákvarðanir þessara stétta verði ekki leiðandi heldur taki mið af launþróun næstliðins árs á undan. Dómarafélag Íslands tekur heilshugar undir þau sjónarmið sem liggja að baki frumvarpsdrögunum.
7. Nauðsynlegt er að benda á að ákvörðun launa dómara snýst um annað og meira en það hvaða starfskjör verða talin sanngjörn og eðlileg í samanburði við aðra embættismenn í þjónustu ríkisins. Ákvörðun um launakjör dómara er öðrum þræði ákvörðun um stöðu dómara innan stjórnkerfisins og hvort sjálfstæði þeirra sé tryggt almennt og gagnvart öðrum þáttum ríkisvaldsins.

Dómsvaldið verður vitaskuld ekki talið mikilvægara en aðrir þættir ríkisvaldsins í stjórnskipuninni. Störf dómara eru hins vegar í eðli sínu þannig að þau gera kröfu um að

² Launaþróun þeirra sem heyra undir ákvörðunarvald kjararáðs. Sjá <http://www.kjararad.is/launathroun/launathroun>, sótt 18. júlí 2018.

³ Sjá t.d. úrskurð síðanefndar Bláðamannafélags Íslands varðandi kæru DÍ vegna umfjöllunar Fréttablaðsins. Síðanefnd taldi blaðið ekki hafa brotið siðareglur félagsins þótt fyrir liggja að staðhæfingar í forsiðufyrirsögn um 38% hækkun launa dómara vísi til hækunar eftirlauna dómara, sem leiddi af þeirri ákvörðun kjararáðs að hækka hlutfall grunnlauna dómara af heildarlaunum þeirra, en eigi ekki við um launakjör starfandi dómara.

⁴ Ekki liggja fyrir opinberar upplýsingar um launabreytingar allra dómara en miðað við hækkan á launum héraðsdómara í upphafi árs 2016 var hækkanin um 17% og ekki verður betur séð en laun annarra dómara hafi tekið líkum breytingum á sama tíma.

⁵ Sjá skýrslu starfshóps um málefni kjararáðs (14. febrúar 2018).

dómstólar séu sjálfstæðir í störfum sínum og þar með að sjálfsögðu óháðir öðrum handhöfum ríkisvaldsins. Dómarar þurfa oft á tíðum að taka afstöðu til álitamála á borð við það hvort athafnir ráðherra samrýmist lögum eða hvort lög sem Alþingi setur standist stjórnarskrá. Almenningsur verður að geta treyst því að dómarar sjái sér engan hag í því að þurfa að þóknast valdhöfum í dómsstörfum sínum.

Um þessa stöðu dómara og dómsvaldsins er fjallað í stjórnarskrá og í lögum nr. 50/2016, um dómstóla. Auk þessa er víða í alþjóðlegum samningum og tilmælum vísað til skyldu ríkisins til að tryggja sjálfstæði dómara og í því efni m.a. sett fram viðmið um laun þeirra og fyrirkomulag launaákvæðana. Er í alþjóðlegum reglum í fyrsta lagi lögð áhersla á að kjör dómara endurspegli þá ábyrgð, skyldur og virðingu sem starfinu fylgir. Í því efni er einnig vísað til þess að þokkaleg launakjör dómara stuðli að sjálfstæði dómara og vernd stéttarinnar fyrir utanaðkomandi þrýstingi á ákvarðanir þeirra og hegðun. Þá er í öðru lagi lögð áhersla á að laun og kjör dómara skuli tryggð með lögum og skuli sæta reglulegri endurskoðun og að laun dómara verði ekki lækkuð á skipunartíma þeirra. Loks er í þessum alþjóðlegu reglum fjallað um eftirlaun dómara.⁶ Þá er rétt að vekja athygli á dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli E-1939/2006, sem íslenska ríkið áfrýjaði ekki, þar sem niðurstaða dómsins var sú að það samræmdest ekki grunnreglu 2. og 70. gr. stjórnarskrárinnar að lækka laun dómara með lögum.

8. DÍ leggur áherslu á að tillögur um framtíðarskipan launaákvæðana dómara taki mið af sjálfstæði dómsvaldsins samkvæmt framangreindum ákvæðum stjórnarskrár, laga og alþjóðlegra samþykktu, og þá túlkun stjórnarskrár sem lögð var til grundvallar niðurstöðu héraðsdóms í áðurefndu máli. Þess vegna skýtur það skökku við að í frumvarpinu skuli ekki vera gerð grein fyrir þessum reglum með ítarlegum hætti heldur staðhæft í 4. kafla almennra athugasemda að efni frumvarpsins kalli ekki á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Svo sem að framan er rakið, er það ekki rétt að því er ákvæði um launakjör dómara varðar.

Um launaákvæðanir samkvæmt frumvarpsdrögum

9. Samkvæmt fyrirliggjandi drögum að frumvarpi er lagt til að laun dómara verði ákveðin í lögum um dómstóla sbr. 1. gr. frumvarpsins. Í 4. tölul. 1. gr. er í fyrsta lagi kveðið á um tiltekna krónutölu fastra launa, sem skipt er í dagvinnulaun og álag vegna yfirvinnu, í öðru lagi mælt fyrir um að dómstólasýslan geti sett reglur um að almenn starfskjör embættismanna sem falla undir 2. mgr. 39. gr. laga nr. 70/1996 gildi einnig um dómara að undanskildum ákvæðum um endurmenntun og jafnframt að dómstólasýslan ákvarði laun fyrir gæsluvaktir. Loks er í 6. og 7. mgr. tölulíðarins ákvæði um námsleyfi og starfsmenntunarsjóð dómara.
10. Hvað launin sjálf varðar eru þau sett með sömu krónutölu og úrskurður kjararáðs nr. 3/2015 kvað á um, með þeim breytingum sem launin tóku með almennri hækkun kjararáðsmanna samkvæmt úrskurði ráðsins í júní 2016. Verði frumvarp þetta að lögum óbreytt á haustþingi 2018 felur það í sér að laun dómara verða við gildistöku laganna þau sömu og kjararáð ákvað í árslok 2015 að viðbætti almennri hækkun samkvæmt úrskurði ráðsins í júní 2016. Slík lagasetning myndi í reynd leiða til skerðingar á starfskjörum dómara miðað við þær breytingar sem voru gerðar á starfsumhverfi dómara með lögum nr. 50/2016 og þróun vísitölu. Viðbúið er að á það muni reyna hvort slík lagasetning samrýmist þeim sjónarmiðum sem leidd verða af grunnreglu 2. og 70. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt fyrrnefndum dómi í máli E-1939/2006 og eftir atvikum, alþjóðlegum eftirlitsaðilum.

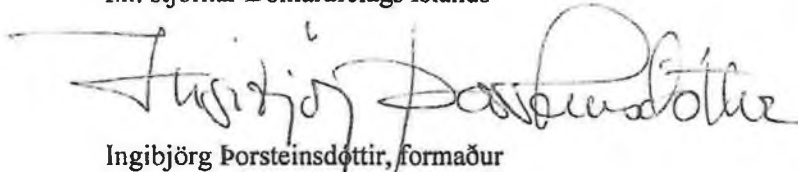
⁶ Sjá m.a. leiðbeiningar um innleiðingu 11. gr. Sáttmála Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir gegn spillingu, tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins Rec(94) 12 með síðari endurskoðun og sáttmála Alþjóðasamtaka dómara frá árinu 1999, sem síðast var endurskoðaður árið 2017.

11. Í 3. mgr. 4. töluliðar 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að föst laun dómara skuli taka breytingum 1. maí ár hvert til samræmis við breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna eins og þær birtast í tölum Hagstofu Íslands fyrir næstliðið almanaksár. Hvað þetta ákvæði varðar vill DÍ gera eftirfarandi athugasemdir:
- Eins og að framan greinir tóku laun dómara síðast breytingum um mitt ár 2016. Verði þetta ákvæði að lögum þýðir það að laun dómara verða fryst í tæplega þrjú ár og hækkunin sem þá er gert ráð fyrir að verði ákveðin taki mið af launabreytingum miðað við tiltekna launabróun á árinu 2018. Að mati DÍ er nauðsynlegt að taka tillit til þessa, annað hvort með því að ákveða grunnlaunasetningu í lögnum miðað við breytingar á launavísitölu frá miðju ári 2016 fram til gildistöku laganna, eða með bráðabirgðaákvæði í lögnum, þar sem kveðið verði á um það að við ákvörðun um breytingar á launum 1. maí 2019 verði miðað við breytingar sem orðið hafa á launum frá 1. júní 2016. Annað hefur í för með sér beina launalækkun dómara. Í þessu sambandi skal minnt á að kjararáð fór ekki að fyrirmælum 5. gr. laga nr. 130/2016, um árlega endurskoðun launa dómara, sbr. umfjöllun undir lið 2 að framan.
 - Þá segir í 3. mgr. 4. töluliðar 1. gr. að „laun skuli taka breytingum“ miðað við tiltekið viðmið. Hvorki í lagatextanum sjálfum né athugasemdum í greinargerð er að finna skýringu á því hvernig þetta ákvæði skuli útfært, svo sem hverjum sé falið að reikna út launabreytingarnar, hver beri ábyrgð á því að koma þeim til framkvæmda eða hvort gert sé ráð fyrir að það verði gert með breytingum á lögnum sjálfum. Úr þessu þarf að bæta og mæla fyrir um það með skýrum hætti hvernig fyrirkomulag þetta er hugsað. Þá leggst DÍ alfarið gegn því að launabreytingar verði gerðar með lagabreytingu einu sinni á ári, sé það hugmyndin með þessu ákvæði. Þá verður ekki hjá því komist að benda á að lagaákvæði sem þetta er engin trygging fyrir því að framkvæmdin gangi eftir. Vísast í þessu efni til 5. gr. laga nr. 130/2016, um kjararáð, þar sem með býsna afdráttalausum hætti var kveðið á um reglubundna endurskoðun launa. Þótt viðmiðin sem ráðinu bar að fara eftir, sbr. 4. gr. laganna, hafi ekki verið jafn skýr og hér er gerð tillaga um, voru þau hins vegar skýrari en eldri ákvæði um sama efni, sbr. 8. gr. laga nr. 47/2006. Þrátt fyrir það fór kjararáð ekki að þessum lagafyrirmælum og ekki hefur reynst unnt að fá neinar haldbærar skýringar um ástæður þess. Því má spyrja nú, hvaða ástæða sé til að ætla að sá eða þeir aðilar sem ætlað er að koma þessu ákvæði til framkvæmda, muni í raun gera það. Ef að fjársýslu ríkisins er ætlað að endurskoða laun samkvæmt fyrirmælum í lögnum leggur DÍ til að það verði kveðið á um skyldu til þess í lagaákvæðinu sjálfu og jafnframt tekið fram með hvaða hætti það skuli gert og að ekki sé unnt að koma sér hjá eða fresta ákvörðunum í þessu efni.
 - Þá telur DÍ mikilvægt að í lagaákvæðinu sjálfu og í skýringum í greinargerð verði vísað til þeirra skyldna sem leiða af ákvæðum stjórnarskrár og alþjóðlegra skuldbindinga að því er launaákvæðanir dómara varðar. Í því efni er bæði vísað til þess að tryggja þarf að endurskoðun launa fari í raun fram með reglubundnum hætti og ekki sé unnt að taka ákvörðun sem leiðir til lækkunar launa dómara, sbr. umfjöllun í lið 7 og 8 í umsögn þessari.
 - Í frumvarpsdrögum er lagt til að launabreytingar taki mið af því sem kallað er meðaltal reglulegra launa ríkisstarfsmanna eins og þær birtast í tölum Hagstofu Íslands. Ekki er vikið að því í lögskýringargögnum hvað nánar felst í útreikningi þessa viðmiðs. Hvorki í lögum nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagsýslugerð né í lögum nr. 89/1989, um launavísitölu er að finna nánari upplýsingar um útreikning þessa viðmiðs og rökstuðning fyrir því af hverju talið er rökrétt að miða við það, svo sem fram kemur í fyrirliggjandi drögum að frumvarpi. Nauðsynlegt er að skýra nánar þetta viðmið og jafnframt vísa til þess hvort forsendur útreiknings geti tekið breytingum og hvaða áhrif það hafi á launaákvæðanir þeirra hópa sem eru tengdir við þessa vísitölu.
 - Í fyrirliggjandi drögum að frumvarpi er gert ráð fyrir að fella niður með öllu samtal á milli þess eða þeirra sem taki ákvörðun um launabreytingar og þeirra sem

launabreytinguna varðar. DÍ gerir verulegar athugasemdir við þetta fyrirkomulag og telur það síst til bóta.

12. Í fyrirbyggjandi drögum að frumvarpi er ekki að finna umfjöllun um áhrif laganna á lífeyrisgreiðslur dómara á eftirlaunum. DÍ telur mikilvægt að skýrt sé að lögin leiði ekki til þess að lífeyriskjör dómara verði skert og er nauðsynlegt að það komi með afdráttarlausum hætti fram í frumvarpinu.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Dómarafélags Íslands



Ingibjörg Þorsteinsdóttir, formaður