



Alþingi
Nefndasvið Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 9.1.2019
Tilvísun: 201812-0033

Efni: Umsögn um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr.130/2016, með síðari breytingum (launafyrirkomulag), 413. mál.

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar breytingar á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. 130/2016, með síðari breytingum (launafyrirkomulag). 413 mál.

Með frumvarpinu er lagt til breytt fyrirkomulag við launaákvörðanir þeirra sem áður féllu undir úrskurðarvald kjararáðs sem lagt var niður með lögum nr. 60/2018 skv. tillögu starfshóps um málefni kjararáðs frá febrúar 2018. Í frumvarpinu er tillögum starfshópsins um að taka upp nýtt, fyrirsjáanlegt og gagnsætt fyrirkomulag við ákvörðun launa æðstu stjórnenda ríkisins fylgt eftir í megin atriðum.

Samantekt:

Alþýðusamband Íslands tekur undir þær breytingar sem lagðar eru til varðandi fyrirkomulagi launaákvörðana til framtíðar en vekur athygli á að **framúrkeyrsla kjararáðs** umfram viðmið rammasamkomulags aðila vinnumarkaðarins frá árinu 2015 **kostaði skattgreiðendur um 1,3 milljarða króna** í launahækkunum til þjóðkjörinna fulltrúa og æðstu embættismanna sem eru meðal hæst launuðu hópa hér á landi. Þá gerir ASÍ **alvarlegar athugasemdir við að til standi að hækka laun allra þeirra ráða- og embættismanna sem breytingin nær til þann 1. júlí n.k.** þrátt fyrir að fyrir liggi að laun æðstu stjórnenda ríkisins hafi hækkað langt umfram almenna launaþróun. ASÍ leggst sömuleiðis **gegn því að ráðherra fái heimild til þess að hækka laun umræddes hóps þann 1. janúar ár hvert** til samræmis við *áætlaða* breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins og leggur til launin taki breytingum einu sinni á ári þegar mat Hagstofunnar á breytingu reglulegra launa ríkisstarfsmanna liggur fyrir í júní ár hvert.

Þá telur Alþýðusambandið rétt að vekja athygli á því að á undanförunum árum hefur ríkið sem launagreiðandi verið leiðandi í aukinni misskiptingu milli þeirra lægst launuðu og þeirra sem hæst hafa launin. Má þannig nefna að regluleg heildarlaun verkafólks hjá ríkinu hækkuðu um 25% milli áranna 2014 og 2017 á sama tíma og laun stjórnenda hjá ríkinu hækkuðu um 33%. Á almennum vinnumarkaði er þessu öfugt farið, þar hækkuðu laun verkafólks um tæp 24% á sama tímabili en laun stjórnenda um tæplega 20%. Í þessu samhengi er eðlilegt að stjórnvöld setji sér og geri grein fyrir launastefnu sinni og markmiðum varðandi launasetningu og launabil milli hópa. Þannig má t.a.m. spyrja hvort það sé meðvituð stefna stjórnvalda að forseti lýðveldisins sé með nærri tífalda lágmarkstekjutryggingu í mánaðarlaun?



Nánari greinagerð:

ASÍ tekur undir þann þátt frumvarpsins sem snýr breyttu fyrirkomulagi launaákvæðana með því að:

- Laun þjóðkjörinna fulltrúa, dómara, saksóknara, ráðherra, ráðuneytisstjóra, ríkissáttasemjara, seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð.
- Laun og starfskjör forsetaritara og nefndarmanna í fullu starfi hjá úrskurðarnefndum verði ákvörðuð skv. 39. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.
- Laun og starfskjör skrifstofustjóra sem heyra undir ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins, sem fara með fyrirsvar fyrir hönd ráðherra í kjarasamningum verði ákveðin af ráðherra með hliðsjón af kjarasamningi skrifstofustjóra Stjórnarráðsins.
- Laun og starfskjör sendiherra verði ákvörðuð í kjarasamningum ríkisins við viðkomandi stéttarfélag.

Í skýrslu starfshóps um málefni kjararáðs segir:

„Í rammasamkomulagi aðila á vinnumarkaði í október 2015¹ var sú lína lögð að kostnaðarhækkanir vegna kjarasamninga yrðu ekki meiri en 32% á bilinu nóvember 2013 til ársloka 2018. Samkomulagið byggist m.a. á því að starfsgreinar eða hópar geti innan þess ramma fengið mismunandi launahækkanir en heildarniðurstaðan skuli vera tryggð. Þá er tekið fram í rammasamkomulaginu að opinberum starfsmönnum verði „tryggt það launaskrið sem verður á almennum vinnumarkaði umfram launaskrið á opinberum vinnumarkaði“.

Með úrskurði kjararáðs, einkum í október 2016, voru teknar ákvarðanir um launabreytingar sem höfðu þá í för með sér hækkanir langt umfram viðmið rammasamkomulagsins.² Aðilar vinnumarkaðarins og ýmsir fleiri telja að þessir úrskurðir kjararáðs hafi farið á svig við sáttina í rammasamkomulaginu og að ríkisvaldið hafi því brugðist þeim skuldbindingum sem það tók á sig með undirritun þess.“

Í skýrslunni kemur einnig fram að frá árinu 2013 hafi laun ráðherra hækkað um 64%, þingmanna um 48-57%, ráðuneytisstjóra um 48-49%, skrifstofustjóra um 51-55% og forseta Íslands um 46%. Meðalárslaun ríkisstarfsmanna hafi á sama tíma hækkað um 40% og gera

¹ Rammasamkomulag milli aðila vinnumarkaðar, dags. 27. október 2015 (milli ASÍ, BSRB, SA, ríkisins, Reykjavíkurborgar og sambands íslenskra sveitarfélaga). Hinn 21. janúar 2016 var svo gerður kjarasamningur á sama grunni. Undir hann rituðu ASÍ, SA, VR, Flóabandalagið, LÍV/VR, Rafiðnaðarsamband Íslands, Starfsgreinasambandið, Samiðn og félög með beina aðild.

² Hækkanirnar á tímabilinu 2013 til ársloka 2017 nema á bilinu 35% (héraðsdómarar) til 64% (ráðherrar). Sjá nánara yfirlit í hluta II.



megi ráð fyrir því að breyting meðalárslauna ríkisstarfsmanna verði á bilinu 43-48% á tímabili rammisamkomulagsins þ.e. milli áranna 2013-2018.

Til að bregðast við þessu misræmi fjallaði starfshópurinn um þrjár leiðir:

1. Ný ákvörðun um lækkun þeirra launa sem kjararáð ákvarðar til samræmis við viðmið rammisamkomulagsins og endurgreiðsla þeirra launa sem greidd hafa verið á grundvelli þeirra. Starfshópurinn var sammála um að þessi leið væri of íþyngjandi.
2. Ný ákvörðun um lækkun þeirra launa sem ráðið ákvað.
3. Launum verði haldið óbreyttum í tiltekinn tíma, þ.e. þar til nýtt fyrirkomulag um ákvörðun launa tekur gildi.

Meirihluti starfshópsins taldi leið tvö einnig ganga of langt og lagði til að leið þrjú yrði farin en fulltrúi ASÍ í hópnum var þessu mati ósammála og mældi með því að leið tvö yrði farin gagnvart þjóðkjörnum fulltrúum og æðstu embættismönnum.

„Minnihluti starfshópsins, fulltrúi ASÍ, mælir með því að valkostur tvö, þ.e. um lækkun launa, verði ofan á hvað varðar forseta, ráðherra, þingmenn, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra. Sá valkostur gangi ekki of langt, hann samræmist rammisamkomulagi aðila vinnumarkaðarins og ríkisins frá 27. október 2015, hann standist lög og heimildir stjórnvalda samkvæmt stjórnarskrá og þeim alþjóðlegu samningum sem Ísland er bundið af og sé líklegastur til þess að stuðla að sátt á vinnumarkaði.“

ASÍ taldi þannig nauðsynlegt að bregðast ekki eingöngu við útafkeyrslu kjararáðs til framtíðar með tímabundinni frystingu launa heldur lækka laun forseta, ráðherra, þingmanna, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra sem nemur útafkeyrslunni og fylgja eftir það almennri launaþróun ríkisstarfsmanna eins og lagt er til. Til að jafnsetja launaþróun æðstu stjórnenda ríkisins við aðra ríkisstarfsmenn var af ofangreindum tölum ljóst að frysta þyrfti laun æðstu stjórnenda a.m.k. út árið 2018 og í sumum tilvikum mun lengur. Það er mat ASÍ að með því að frysta laun þessa hóps héldi hann ekki einungis „ofgreiddum launum“ upp á 671 milljón króna heldur fengi áframhaldandi ofgreiðslur upp á 378 milljónir til viðbótar þar til frystingunni líkur. Þegar upp verður staðið mun útafkeyrsla kjararáðs því hafa kosta ríkissjóð um 1,3 milljarða króna. Ef hins vegar hefði verið farin sú leið sem ASÍ lagði til og laun þessa hóps lækkuð til samræmis við útafkeyrslu kjararáðs hefði það sparað ríkissjóði tæplega hálftan milljarð króna auk þess sem sú leið hefði verið mun líklegri til að stuðla að sátt á vinnumarkaði.

Alþýðusamband Íslands gerir þess vegna alvarlegar athugasemdir við að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir því að laun allra þeirra ráðamanna og embættismanna sem ákvörðuð eru með fastri krónutölufjárhæð þ.m.t. laun forsætisráðherra, annarra ráðherra og þingmanna taka hækkunum frá og með 1. júlí n.k. samkvæmt nýju fyrirkomulagi. Fyrir liggur að laun fyrir þessa æðstu stjórnendur ríkisins hafa hækkað langt umfram almenna launaþróun og hefur



sú framúrkeyrsla enn ekki verið jöfnuð. Alþýðusambandið hafnar því alfarið þeim hluta frumvarpsins sem snýr að þessu og gerir kröfu um að launahækkunum til þessara aðila verði frestað þar til fyrir liggur að jöfnun gagnvart launahækkunum annarra ríkisstarfsmanna hafi verið náð.

Að öðru leiti tekur ASÍ undir þá leið sem fara á við að ákvarða launaþróun fyrir umrædd störf til framtíðar, þannig að þau taki breytingum í júlí ár hvert til samræmis við mat Hagstofu Íslands á hlutfallslegri breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið ár. ASÍ gerir hins vegar athugasemdir við að gert sé ráð fyrir því að ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins geti einnig ákvarðað að hækka laun þann 1. janúar ár hvert til samræmis við *áætlaða* breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins.

Í tillögum starfshópsins er fjallað um mikilvægi þess að festa laun umrædds hóps betur í sessi og láta þau þróast í samræmi við almenna en vel skilgreinda mælikvarða með reglulegu millibili. Þá er lagt til að laun sem fastsett eru með lögum verði endurákvörðuð einu sinni á ári og gildi óbreytt í eitt ár frá þeim degi. Starfshópurinn telur þannig fullnægjandi að launin breytist árlega enda rík hefð fyrir því í kjarasamningum á vinnumarkaði að miða við árlegar launahækkanir. Að auki má ætla að hækkun launa tvisvar á ári eins og lagt er til í frumvarpinu skili ráðamönnum og æðstu embættismönnum meiri launahækkun en ella og verði því dýrari fyrir ríkissjóð. ASÍ leggur því til að farið verði að tillögum starfshópsins og laun hækkuð einu sinni á ári þegar mat Hagstofunnar á breytingu reglulegra launa ríkisstarfsmanna liggur fyrir í júní ár hvert.

Virðingarfyllst,

Henný Hinz
hagfræðingur ASÍ

Reykjavík, 14. janúar 2019.

Efnhags- og viðskiptanefnd Alþingis

Nefndasviði Alþingis, Austurstræti 8 – 10

150 Reykjavík

EFNI: Umsögn BHM um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, 130/2016, með síðari breytingum (launafyrirkomulag), 413. mál á 149. löggjafarþingi.

Bandalag háskólamanna (BHM) vísar til niðurstaðana og tillagna starfshóps um málefni kjararáðs sem skilaði skýrslu til forsætisráðherra 14. febrúar 2018. BHM, BSRB og Kí áttu einn sameiginlegan fulltrúa í hópnum. Starfshópurinn lagði fram breytingatillögur í sjö liðum. Þær hafa það að markmiði að laun æðstu embættismanna ríkisins séu ekki leiðandi á vinnumarkaði; þróun launa þeirra verði jafnari en verið hefur; launaseting þessa hóps sé gagnsæ og fyrirsjáanleg og launaákvörðanir öllum skýrar.

Hópurinn lagði til að laun þessa hóps væru endurákvörðuð einu sinni á ári. Þá var lagt til að bankaráð Seðlabankans, annars vegar, og stjórn Fjármálaeftirlitsins, hins vegar, fengju ákvörðunarvald um laun æðstu stjórnenda þessara stofanana. Þeir hópar sem áður féllu undir kjararáð en munu ekki þiggja laun lögum samkvæmt – verði þetta frumvarp að lögum – njóta eftir breytinguna samningsréttar í samræmi við 39. grein laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Meginefni þessa frumvarps er í samræmi við tillögur starfshópsins en BHM leggur eindregið til við efnhags- og viðskiptanefnd Alþingis að huga betur að þremur efnisatriðum þess:

- **Bráðabirgðaákvæði** frumvarpsins má skilja sem svo að hægt sé að hækka laun þeirra hópa sem undir nú lög munu heyra um mitt þetta ár. Taka verður af öll tvímæli um þetta í texta frumvarpsins, svo að ljós sé að næsta hugsanlega hækkun geti fyrsta lagi orðið árið **2020**.
- BHM leggur til, í samræmi við tillögur starfshópsins, að endurákvörðun launa samkvæmt frumvarpi þessu fari fram **árlega** en ekki tvisvar á ári.
- Að síðustu vekur BHM athygli á hlutskipti **félagsmanna Prestafélags Íslands** verði þetta frumvarp að lögum og lýsir stuðningi við athugasemdir í umsögn félagsins.

Að öðru leyti styður BHM afgreiðslu þessa frumvarps á Alþingi Íslendinga.

Virðingarfyllt,



Þórunn Sveinbjarnardóttir, formaður BHM

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. janúar 2019

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um kjararáð (launafyrirkomulag), 413. mál

BSRB hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um kjararáð. Frumvarpið felur í sér breytt fyrirkomulag vegna launaákvæðana þeirra sem áður féllu undir úrskurðarvald kjararáðs samkvæmt lögum nr. 130/2016, en lögin voru felld úr gildi með lögum nr. 60/2018. Efni frumvarpsins virðist að mestu vera gert með hliðsjón af tillögum starfshóps um málefni kjararáðs, sem skilaði skýrslu þann 14. febrúar 2018. Starfshópurinn lagði til að launafjárhæðir yrðu fastsettar með lögum og að laun yrðu endurskoðuð árlega með hliðsjón af almennri launaþróun ríkisstarfsmanna. Þannig taldi starfshópurinn að slík framkvæmd myndi stuðla að launafyrirkomulagi sem væri gagnsætt, fyrir sjáanlegt og skýrt.

BSRB leggur ríka áherslu á að nýju fyrirkomulagi verði komið á sem stuðli að sátt um þessi málefni og komi jafnframt í veg fyrir jafn ógagnsæ vinnubrögð og voru raunin á starfstíma kjararáðs. Af þeim sökum tekur BSRB undir með starfshópnum að farsælast sé að halda launum þeirra er féllu undir úrskurðarvald ráðsins óbreyttum um tiltekinn tíma og telur bandalagið eðlilegt að svo verði til ársins 2020. Að þeim tíma liðnum gætu árlegar hækkanir með hliðsjón af almennri launaþróun ríkisstarfsmanna komið til 1. júlí ár hvert. BSRB gerir því athugasemdir við að með frumvarpinu geti ráðherra, til viðbótar við árlegar hækkanir, ákveðið að hækka laun 1. janúar ár hvert til samræmis við breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins.

BSRB gerir ekki athugasemdir við útfærslu á því hvernig umrædd laun verða framvegis ákveðin, þ.e. með fastri krónutölufjárhæð í lögum, en gerir kröfu um að hækkanir þeirra komi ekki til fyrir en í fyrsta lagi árið 2020. Samkvæmt framansögðu leggst bandalagið gegn efni frumvarpsins að því leyti að það virðist gera ráð fyrir því að umrædd laun muni hækka þann 1. júlí n.k. Í þessu sambandi bendir BSRB á að laun æðstu stjórnenda ríkisins hafa hækkað töluvert umfram almenna launaþróun á undanförunum árum sem hefur valdið miklum titringi og óánægju á meðal almennings í landinu.

Fyrir hönd BSRB



Hrannar Már Gunnarsson
lögfræðingur

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 háttað. 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 sinnti 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 neysluverðs 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 launalækkanir

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 árábil 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 launaákvæðanir 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 launaákvæðanir æðstu embættismanna verði gagnsærri og fyrirsjáanlegri, mælikvarðar skýrir og endurskoðun launa fari fram með reglubundnum hætti. Þá er gert ráð fyrir að launaákvæðanir 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 stjórnmættisins 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 siðanefndar Błaðamannafélags Íslands varðandi kæru DÍ vegna umfjöllunar Fréttablaðsins. Siðanefnd taldi blaðið ekki hafa brotið siðareglur félagsins þótt fyrir liggi að staðhæfingar í forsiðufyrirsögn um 38% hækkun launa dómara vísi til hækkunar 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 hækkun á launum héraðsdómara í upphafi árs 2016 var hækkunin 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. Almenníngur 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 þökkaleg launakjör dómara stuðli að sjálfstæði dómara og vernd stéttarinnar fyrir utanaðkomandi þrýstingi á ákvæðanir 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 fyrirleggjandi 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. töluliðarins 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.

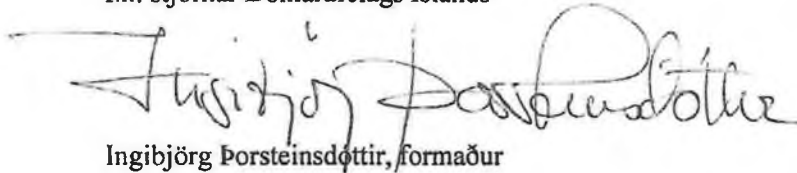
⁶ Sjá m.a. leiðbeiningar um innleiðingu 11. gr. Sáttmála Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir gegn spillingu, tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins Rec(94) 12 með síðari endurskoðun og sáttmála Alþjóðasamtaka dómara frá árinu 1999, sem síðast var endurskoðaður árið 2017.

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:
- a. 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.
 - b. 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.
 - c. 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.
 - d. 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 fyrirbyggjandi 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.
 - e. Í fyrirbyggjandi 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 fyrirliggjandi 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

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Ingibjörg Þorsteinsdóttir', written in a cursive style.

Ingibjörg Þorsteinsdóttir, formaður

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Dagsetning: 09.04.2019
Málsnúmer: FJR19010968
Bréfalykill: 3.4

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. 130/2016, með síðari breytingum

Í umsögnum um frumvarpið í meðförum efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis hafa ASÍ, BHM, BSRB og KÍ lagt til að laun hækki ekki 1. júlí 2019 auk þess sem þau leggja til að ákvæðið um heimild ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins til að ákveða að launin hækki hlutfallslega 1. janúar til samræmis við áætlaða breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins sem Hagstofan birtir fyrir 1. júní verði fellt brott. BHM og BSRB leggja til að laun verði í fyrsta lagi hækkuð 1. júlí 2020, KÍ leggur til að laun verði óbreytt a.m.k. út árið 2019 en ASÍ að launahækkun verði frestað þar til fyrir liggur að jöfnun gagnvart launahækkunum annarra ríkisstarfsmanna hafi verið náð.

Með hliðsjón af þessum umsögnum heildarsamtaka framangreindra stéttarfélaga leggur fjármála- og efnahagsráðherra, með samþykki ríkisstjórnarinnar, til að gerð verði eftirfarandi breyting á frumvarpinu:

1) Gerð verði breyting á 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða þannig að launahækkun 1. júlí 2019 komi ekki til framkvæmda gagnvart þjóðkjörnum fulltrúum, sbr. 1. gr. 3. gr. og 4. gr. laganna. Ráðherra verði hins vegar veitt heimild í eitt skipti til að hækka laun þjóðkjörinna fulltrúa 1. janúar 2020 til samræmis við áætlaða breytingu á launum.

Ákvæði 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða yrði þá svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði laga þessara um að laun skuli taka breytingum 1. júlí ár hvert skulu laun þjóðkjörinna fulltrúa ekki hækka 1. júlí 2019. Ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins getur þó ákveðið að laun þjóðkjörinna fulltrúa hækki hlutfallslega 1. janúar 2020 til samræmis við áætlaða breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins sem Hagstofan birtir fyrir 1. júní 2020. Hafi ný ákvörðun ekki verið tekin 1. janúar 2020 skulu laun þjóðkjörinna fulltrúa taka breytingum í samræmi við ákvæði laganna 1. júlí 2020.

2) Ákvæði um heimild ráðherra til að hækka laun 1. janúar til samræmis við áætlaða breytingu á launum verði fellt út en ákvæðið er í nokkrum greinum frumvarpsins og hljóðar svo: „Ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins getur ákveðið að launin hækki hlutfallslega 1. janúar til samræmis við áætlaða breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins sem Hagstofan birtir fyrir 1. júní.“



Alþingi
Nefndasvið
v/ Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. janúar 2019
Tilvísun: 2019010241

Efni: frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. 130/2016 með síðari breytingum (launafyrirkomulag). 413. mál á 149. löggjafarþingi

Fjármálaeftirlitið vísar til umsagnar stofnunarinnar um skylt mál, 871. mál á 145. löggjafarþingi, sem dagsett var 27. september 2016, auk þess að vísa til greinargerðar með lagafrumvarpinu, nánar tiltekið tilvísunar til helstu niðurstaðna og tillagna starfshóps um málefni Kjararáðs, sem lagafrumvarpið mun einkum vera byggt á. Þar segir í 7. tl. tillagna starfshópsins:

7. Vegna alþjóðlegra skuldbindinga um sjálfstæði seðlabanka og fjármálaeftirlits og hlutverks þeirra við að tryggja fjármálastöðugleika og efnahagslegan stöðugleika er eðlilegt að bankaráð Seðlabankans og stjórn Fjármálaeftirlitsins taki ákvörðun um laun æðstu stjórnenda þeirra.

Þá segir í greinargerðinni á bls. 13:

Í tillögum starfshópsins kemur fram að vegna alþjóðlegra skuldbindinga um sjálfstæði seðlabanka og fjármálaeftirlits og hlutverks þeirra við að tryggja fjármálastöðugleika og efnahagslegan stöðugleika er eðlilegt að bankaráð Seðlabanka Íslands og stjórn Fjármálaeftirlitsins taki ákvörðun um laun æðstu stjórnenda þeirra. Í frumvarpinu er hins vegar lagt til að laun seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð og þar af fastri krónutölufjárhæð fyrir yfirvinnu og álag sem starfinu fylgir, sjá nánar athugasemdir um 10. gr. Stjórn Fjármálaeftirlitsins var falið með lögum nr. 130/2016 að ákvarða laun og önnur kjör forstjóra þess skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996. Í frumvarpinu eru því ekki lagðar til breytingar á ákvörðun launa forstjórans. Sama fyrirkomulag gildir og við ákvörðun launa hjá stjórn Samkeppniseftirlitsins, Íbúðalánasjóðs, Bankasýslu ríkisins og Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins. Með þessum breytingum var stjórnnum sjálfstæðra stofnana falið að ákvarða laun og önnur starfskjör með hliðsjón af 39. gr. a laga nr. 70/1996.

Í frumvarpinu er, í samræmi við það sem kemur fram í ofangreindum texta, lagt til að laun Seðlabankastjóra verði ákveðin á sama hátt og laun kjörinna fulltrúa, dómara o.fl., en ekkert er þar fjallað um forstjóra Fjármálaeftirlitsins.

Það liggur hins vegar fyrir að það sem kemur fram í feitletraða textanum hér að ofan er ekki rétt, raunin er sú að ákvörðun um laun forstjóra Fjármálaeftirlitsins er tekin í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, eins og á við um flesta aðra en þá sem taldir eru í frumvarpinu og þannig ekki tekið mið af því sem fram kemur í 7. tl. tillagna starfshópsins, sbr. hér að ofan, varðandi alþjóðlegar skuldbindingar um sjálfstæði og hlutverk Fjármálaeftirlitsins.

Virðingarfyllst,
FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Ásta Þórarinsdóttir
Formaður stjórnar Fjármálaeftirlitsins



KENNARASAMBAND Íslands
Laufásvegi 81 • IS-101 Reykjavík • Sími 595 1111 • Fax 595 1112
ki@ki.is • www.ki.is

Umsögn um frumvarp

Umsögn um

413. mál, lagafrumvarp

149. löggjafarþing 2018–2019.

Í ákvæðum til bráðabirgða stendur:

„Þrátt fyrir ákvæði laga þessara um að ráðherra sem fer með starfsmannamál sé heimilt að hækka laun 1. janúar ár hvert skal hann ekki beita þessari heimild fyrr en í fyrsta lagi 1. janúar 2020.“

Það hefur verið skilningur margra að þessu ákvæði sé ætlað að koma til móts við gagnrýni á verulegar hækkanir innan sumra þeirra hópa sem lagafrumvarpið nær til með frystingu launa þeirra út árið 2019.

Á öðrum stað stendur:

„Með þessu er lagt til að laun geti hækkað tvisvar á ári svo að launahækkanir þessara aðila verði jafnari og nær almennri þróun kjaramála í tíma en ef hækkunin yrði aðeins einu sinni á ári.“

Í ljósi þess síðarnefnda er bráðabirgðarákvæðið tilgangslítið og tryggir ekki þá frystingu sem upp er lagt með. Ef lagt er út í lagabreytingar með það að markmiði að vinna að sátt um fyrirkomulag launa þingmanna, ráðherra og fleiri er mikilvægt að öllum vafa sé eytt og tryggt að þessir hópar fái ekki nánast sjálfkrafa allar kjarabætur sem aðrir hópar kunna að sækja á árinu 2019.

Kennarasamband Íslands telur að tryggja verði að frysting launa standi a.m.k. út árið 2019.

Virðingarfyllt,

Ragnar Þór Pétursson

formaður

Lögreglustjórafélag Íslands

Nefndasvið Alþingis,
efnahags- og viðskiptanefnd,
nefndasvið@althingi.is

Borgarnesi, 6. febrúar 2019.

Efni:

Umsögn Lögreglustjórafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. 130/2016, með síðari breytingum (launafyrirkomulag).
Þingskjal 554- 413. mál. Stjórnarfumvarp.

Í frumvarpinu er lagt til að laun þjóðkjörinna manna annars vegar og dómara, saksóknara, ráðherra, ráðuneytisstjóra, ríkissáttasemjara, seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra hins vegar verði ákvörðuð með fastri krónutölufjárhæð og laun síðan endurákvörðuð 1. júlí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins.

Í V. kafla frumvarpsins er lögð til breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum og laun vararíkissaksóknara og annarra saksóknara hjá ríkissaksóknara ákveðin með fastri krónutölufjárhæð. Tekur breytingin til 20. gr. laganna, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Í 9. gr. frumvarpsins eru laun héraðssaksóknara, varahéraðssaksóknara og laun annarra saksóknara hjá héraðssaksóknara ákvörðuð og tekur breytingin til 22. gr. laganna.

III. kafli laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 fjallar um ákærvaldið. Ákærendur eru taldir upp í 18. gr. laganna. Þeir eru ríkissaksóknari, héraðssaksóknari og lögreglustjórar. Aðrir ákærendur starfa í umboði þeirra.

Ákærendur taka ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákærvalds nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum. Í hlutverki ákæranda heyrir lögreglustjóri ekki undir ráðherra eða ríkislögreglustjóra en ríkissaksóknari hefur eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá öðrum ákærendum og gefur ákærendum fyrirmæli sem þeim ber að hlíta.

Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2015, liður 3.6 á bls. 21 er vikið að hlutlægni og sjálfstæði rannsakenda við rannsókn sakamála.

Áður hefur verið bent á í umsögn til nefndarinnar að Lögreglustjórafélagið telur varhugavert í réttarríki að laun lögreglustjóra séu ákveðin af ráðherra eða sérstakri starfseiningu í ráðuneyti. Slík breyting er til þess fallin að veikja stöðu lögreglustjóra og þar með ákærvaldið.

Í greinargerð um 8. og 9. gr. frumvarpsins stendur m.a.:

„Hvað saksóknara varðar kemur m.a. fram í 11. gr. tilmæla ráðherranefndar Evrópuráðsins til aðildarríkja um hlutverk ákærvaldsins í refsivörslukerfinu frá 6. október 2000 að ríkjum beri að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að ákærendur geti sinnt þeim störfum sem fylgja starfi þeirra og hlutverki án óréttmætra afskipta og án þess að þurfa að sæta ábyrgð að skaðabótarétti eða refsirétti eða á annan hátt. Í tilmælunum kemur einnig fram með ýmsu móti að staða ákæranda er lögð að jöfnu við stöðu dómara eftir því sem við getur átt. Hér má segja að formlega kynni það að verða talið geta haft áhrif á það hvernig ákærendur sinna störfum sínum að þeir væru undir ákvörðun framkvæmdarvalds settir um launakjör sín og starfsöryggi. Fyrir þá sem sæta rannsókn og hugsanlegri saksókn er mjög mikilvægt að geta verið þess

Lögreglustjórafélag Íslands

fullviss að ómálefnaleg sjónarmið hafi ekki áhrif á ákvarðanir um saksókn. Er staða ákæranda að því leyti mun viðkvæmari en lögmanna sem reka dómsmál ríkisins sem lúta einkarétti. Störf ákæranda fela ekki eingöngu í sér málflutning heldur ekki síður ákvarðanir um framkvæmd rannsókna og ákvörðun saksóknar. Slíkar ákvarðanir geta skipt borgarana mjög miklu.

Í ljósi stöðu ákæranda er lagt til að laun þeirra verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð.

Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjarráð, nr. 130/1990, með síðari breytingum er lagt fram af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra. Í dag ákveður sami ráðherra lögreglustjórum laun samkvæmt 39. gr. a. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

Á grundvelli grunnmats starfa forstöðumanna ríkisstofnana hefur störfum forstöðumanna verið skipað í 11 launaflokka. Lögreglustjórar eru 9 og hafa föst heildarlaun þeirra verið ákveðin á bilinu 1.220.000 – 1.750.000 kr. á mánuði. Vekur athygli að laun 7 af 9 lögreglustjórum eru ákveðin lægri en laun saksóknara hjá embættum ríkissaksóknara og héraðssaksóknara en í frumvarpinu er lagt til að heildarlaun þeirra verði 1.358.535 kr. á mánuði. Laun héraðsdómara eru ákveðin með svipuðum hætti en lagt er til í frumvarpinu að heildarlaun þeirra nemi 1.410.328 kr. á mánuði, þ.e. annarra en dómstjóra. Gangi dómara gæsluvaktir skal þeim að auki greitt sérstaklega fyrir það. Frumvarpið gerir ráð fyrir að laun saksóknara og dómara lækki ekki frá því sem nú er.

Ákvarðanir um laun og tilkynningar um forsendur grunnmats starfa lögreglustjóra tóku gildi 1. janúar 2019. Þar sem laun einstakra lögreglustjóra eru í dag hærri en kveðið er á um í launaákvörðun ráðherra segir jafnframt að launin haldi gildi sínu þar til launaákvörðun samkvæmt nýju grunnmati starfs, að teknu tilliti til almennra launahækkana, verði jöfn núverandi heildarlaunum. Með öðrum orðum laun verða fryst um óákveðinn tíma.

Af hálfu Lögreglustjórafélags Ísland þykir rétt að taka upp texta úr skýrslu GRECO (Group of States against Corruption) frá 8. desember 2017, bls. 7-8 en skýrsluna má nálgast á heimasíðu GRECO.

(Þrátt fyrir áskoranir Lögreglustjórafélagsins hefur skýrslan ekki verið þýdd á íslensku né kynnt almenningi, sbr.:

„51. Finally, GRECO invites the authorities of Iceland to authorise, as soon as possible, the publication of the report, to translate the report into the national language and to make this translation public.“).

„Corruption prevention in respect of prosecutors

Recommendation vii.

36. GRECO recommended that measures be taken to ensure security of tenure for all prosecutors.

37. GRECO recalls that this recommendation was considered partly implemented. GRECO welcomed the provision of permanent contracts for the profiles of District Public Prosecutor and Deputy District Public Prosecutor. Having said that, GRECO reiterated its view as to the necessity of ensuring security of tenure for all categories of prosecutors.

Lögreglustjórafélag Íslands

38. *The authorities of Iceland reiterate that four of the highest ranking prosecutors in Iceland are appointed for an indefinite period of time. A Special Committee on Procedural law, under the aegis of the Ministry of Justice, has been reviewing the general rules on appointment of prosecutors to fulfil this particular recommendation; the process is on-going. The authorities further add that, as such, there is no objection to implementing this recommendation. However, since police commissioner can also act as prosecutors in certain cases in Iceland, an assessment is being carried out as to which categories would actually be provided with indefinite terms of contracts.*

39. *GRECO notes the on-going work in this area. Security of tenure of prosecutors is a recognised international standard, as has been repeatedly stressed by GRECO throughout its Fourth Evaluation Round. Its main objective is to preserve impartiality of prosecution, since it is considered that appointments for limited periods with the possibility of reappointment bear the risk that the prosecutor makes his/her decisions not on the basis of the law but with the idea of securing reappointment. GRECO trusts that the authorities will make their outmost to find a suitable way to address this shortcoming.*

40. *GRECO concludes that recommendation vii remains partly implemented."*

Lögreglustjórar eru ákærendur í flestum sakamálum. Það er fyrir alþingismenn að velta fyrir sér stöðu lögreglustjóra sem ákæranda og hvort rétt sé að telja þá í hópi þeirra sem taldir eru upp í 8. gr. frumvarpsins.

Ráðherra ákveður lögreglustjórum laun samkvæmt 39. gr. a. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Launaákvörðanir er tóku gildi 1. janúar 2019 fela m.a. í sér að ekki virðist horft til launa héraðsdómara og saksóknara hjá embættum ríkissaksóknara og héraðssaksóknara við ákvörðun launa lögreglustjóra.

Að mati Lögreglustjórafélags Íslands er síður en svo hafið yfir gagnrýni hver ákveður lögreglustjórum laun. Launaákvörðunarvaldið er nú hjá ráðherra. Með því er vegið að mikilvægri stoð réttarríkisins. Tryggja verður vernd lögreglustjóra í starfi með sama hætti og aðra ákæranda og dómara.

Lögreglustjórar sem ákærendur taka ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákæruvalds nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum. Í því felst sjálfstæði þeirra. Ráðherra hefur ekki vald til afskipta af afgreiðslu ákæranda í einstökum málum og ekki heimild til að breyta ákvörðunum þeirra. Nú ákveður ráðherra hins vegar laun lögreglustjóra.

Umsögn þessi er send efnahags- og viðskiptanefnd til þóknanlegrar meðferðar.

Fyrir hönd Lögreglustjórafélags Íslands,

Úlfar Lúðvíksson, formaður.

12. desember 2018

Til nefndasviðs Alþingis

Efni: mótmæli stjórnar Prestafélags Íslands vegna "frystingar" launa sbr. frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjaramál, þingskjal 554, 413.mál.

Stjórn Prestafélags Íslands mótmælir harðlega þeim áætlunum að "frysta" laun biskupa, vígslubiskupa, prófesta og presta þjóðkirkjunnar um óskilgreindan tíma. Eðlilegt er að þeir embættismenn sem hér um ræðir fái sömu meðferð og þeir aðrir sem undir kjararáð heyrðu og að laun þeirra verði endurskoðuð árlega til hækkunar eins og hjá öðrum.

Ekkert liggur fyrir um væntanlega endurskoðun samninga um fjárhagsleg samskipti ríkis og kirkju. Því er óásættanlegt að tengja saman og skilyrða slíka endurskoðun samninga og launagreiðslur þeirra embættismanna sem hér um ræðir, enda hafa þeir enga aðkomu að þessum samningaviðræðum. Með þessu er vegið harkalega að þeirri réttarvernd sem núgildandi samningar tryggja.

Stjórn PÍ krefst þess að ákvæði þessu til bráðabirgða verði breytt án tafar og að embættismenn þjóðkirkjunnar standi jafnfætis öðrum sem undir kjararáð heyrðu.

Virðingarfyllt

Fyrir hönd stjórnar Prestafélags Íslands

Ninna Sif Svavarsdóttir

Formaður PÍ.

Ninna Sif Svavarsdóttir

Prestur Selfossprestakalls

Formaður Prestafélags Íslands

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 10. janúar 2019

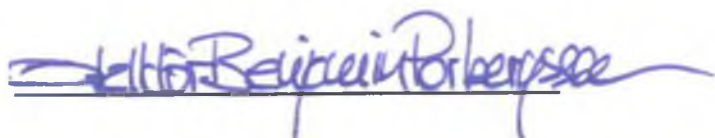
Efni: Frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. 130/2016, með síðari breytingum (launafyrirkomulag), þingskjal 554, 413. mál. 149. löggjafarþing 2018-2019

Úrskurður kjararáðs í október 2016 um 44% hækkun þingfararkaus og 36% hækkun ráðherralauna auk riflegra hækkana á launum embættismanna olli miklum usla í samfélaginu. Úrskurðurinn átti stóran þátt í að stöðva vegferð heildarsamtaka á vinnumarkaði í átt að bættum vinnubrögðum við kjarasamningagerð. Í ályktun dags. 1. nóvember skoraði framkvæmdastjórn Samtaka atvinnulífsins á Alþingi að endurskoða ákvörðun kjararáðs og í framhaldinu endurskoða lögin um ráðið.

Fulltrúi Samtaka atvinnulífsins átti sæti í starfshópi þeim sem forsætisráðherra skipaði í ársbyrjun 2018 til þess að leggja fram tillögur að breyttu fyrirkomulagi og skilaði tillögum 15. febrúar 2018. Tillögur starfshópsins voru í meginatriðum þær að laun kjörinna fulltrúa og dómara yrðum bundin í lög og að þau tækju árlega breytingum til samræmis við hækkun reglulegra launa ríkisstarfsmanna.

Samtök atvinnulífsins styðja að frumvarpið verði að lögum.

F.h. Samtaka atvinnulífsins



Halldór Benjamín Þorbergsson, framkvæmdastjóri



20. mars 2019
1812047

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. 130/2016, með síðari breytingum (launafyrirkomulag), 149. löggjafarþing, mál 413.

Með frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. 130/2016, með síðari breytingum (launafyrirkomulag), 149. löggjafarþing, mál 413 er stefnt að breyttu fyrirkomulagi launaákvæðana þeirra sem heyrðu undir ákvörðunarvald kjararáðs, sbr. 1. gr. laga nr. 130/2016. Breytingin felst í því að ákvörðun launa þeirra verður að mestu með hliðsjón af þeim tillögum sem starfshópur um málefni kjararáðs lagði til í skýrslu sinni, og er fylgiskjal með frumvarpinu. Í ljósi eðlis nokkurra starfa þykir rétt að ráðherra skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996 eða hlutaðeigandi ráðherra hafi ekki aðkomu að ákvörðun launa og starfskjara þeirra vegna sjónarmiða um sjálfstæði starfanna gagnvart framkvæmdarvaldinu. Í frumvarpinu er lagt til að ákvörðun launa þessara aðila verði fest við ákveðna krónutölufjárhæð sem taki mið af síðasta úrskurði kjararáðs um viðkomandi starf auk þess sem föst krónutölufjárhæð fyrir yfirvinnu og álag sem starfinu fylgir taki mið af einingum sem kjararáð hafði úrskurðað fyrir starfið, þar sem það á við. Jafnframt er lagt til að krónutölufjárhæðin verði endurákvörðuð ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins eins og þær birtast í tölum Hagstofu Íslands fyrir næstliðið almanaksár.

Seðlabankinn vísar til fyrri umsagnar bankans frá 27. ágúst 2018 um þau frumvarpsdrög sem þá lágu fyrir og send var fjármála- og efnahagsráðuneytinu (fylgiskjal 1). Seðlabankinn telur jafnframt nauðsynlegt að veita viðbótarumsögn nú vegna breytinga sem gerðar hafa verið frá þeim frumvarpsdrögum sem lágu fyrir í ágúst sl.

Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi yrðu laun seðlabankastjóra fryst til 1. janúar 2020. Þetta er sama regla og lagt er til að gildi um laun ráðherra og æðstu embættismanna ríkisins. Laun þessara aðila voru hins vegar hækkuð verulega á árunum 2015 og 2016 eftir að þau höfðu verið tekin til sérstakrar skoðunar hjá kjararáði. Sérstök skoðun á launum seðlabankastjóra átti sér hins vegar síðast stað árið 2012 og hækkuðu laun hans þá um 7%. Laun seðlabankastjóra hafa ekki verið lægri í samanburði við laun ráðherra og æðstu embættismanna í a.m.k. áratugi

en þau hafa verið síðustu ár. Sú spurning vaknar því hvort eðlilegt sé að horfa til þess í sambandi við áform um frystingu launa seðlabankastjóra. Kjararáð hafði, áður en það var lagt niður, leitað eftir gögnum hjá Seðlabankanum og hafið skoðun á launum seðlabankastjóra.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að laun aðstoðarbankastjóra verði lækkuð þannig að laun hans verði 90% af launum seðlabankastjóra. Verði frumvarpið að lögum óbreytt yrðu þau einu kjararáðsákvörðuðu launin sem yrðu lækkuð.

Því sem hér hefur verið lýst gengur illa upp. Það gæti einnig skapað töluverð vandamál við að manna stöður varaseðlabankastjóra verði þær hugmyndir sem nú er verið að vinna með varðandi sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins að lögum.

Seðlabankinn telur nauðsynlegt að horfið verði frá því að lækka laun aðstoðarseðlabankastjóra. Lagt er til að laun aðstoðarseðlabankastjóra haldist óbreytt miðað við úrskurð kjararáðs en að laun seðlabankastjóra hækki um sem nemur lágmarks umsömdum launahækkunum á vinnumarkaði frá því kjararáð úrskurðaði síðast um laun hans. Þannig yrðu laun aðstoðarseðlabankastjóra 90% af launum seðlabankastjóra eins og þau voru um árábil en Seðlabankinn telur það rökrétt að laun aðstoðarseðlabankastjóra fylgi hlutfallslega launum seðlabankastjóra.

I.

Seðlabankinn telur nauðsynlegt að benda á að verði laun seðlabankastjóra fest í þeirri krónutölu sem frumvarpið gerir ráð fyrir verða þau eðli máls samkvæmt háð sögulegri tilviljun en ekki faglegu mati á mikilvægi embættanna né samhengi við launaþróun síðustu ára. Helst ber að nefna tvennt, annars vegar breytingar á launum - lækkanir og síðan hækkunar - eftir fjármálaáfallið 2008. Hins vegar að kjararáð var lagt niður áður en það hafði lokið afgreiðslu allra mála sem það hafði til meðferðar, þ.m.t. endurskoðun launa seðlabankastjóra.

Ef litið er til tímabilsins frá því núverandi seðlabankastjóri tók við embætti hafa laun hans hækkað að jafnaði um 2,2% á ári en það er verulega undir almennum launahækkunum á tímabilinu. Ef einungis er litið til tímabils rammisamkomulags aðila vinnumarkaðarins (nóvember 2013 – desember 2018) þá hafa launahækkunar seðlabankastjóra verið umtalsvert minni en það sem samið hefur verið um á vinnumarkaði, launahækkunar embættismanna sem kjararáð úrskurðaði um og launaþróun margra þeirra hverra laun stendur til að festa í ákveðinni krónutölu með frumvarpinu (sjá töflu 1).

Tafla 1. Laun seðlabankastjóra, þingmanna, ráðherra, dómara, stjórnenda í Stjórnarráði Íslands, ríkisstarfsmanna og launavísitala

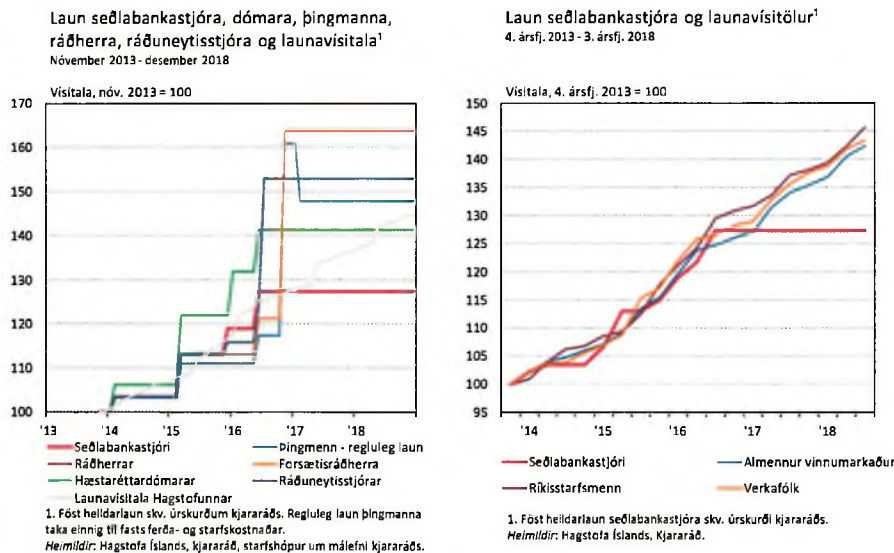
Hækkun á tímabili rammasamkomulags, nóv. 2013 – des. 2018 (%)	
Seðlabankastjóri	27,4
Þingmenn (regluleg laun)	47,7
Ráðherrar	63,9
Forsætisráðherra	64,0
Hæstaréttardómarar	41,3
Ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneyti	52,1
Aðrir ráðuneytisstjórnarar	52,9
Skrifstofustjóri 3	55,3
Launavísitala Hagstofunnar	44,5
Meðalhækkun skv. rammasamkomulagi aðila vinnumarkaðar	43-48

Föst heildarlaun skv. úrskurðum kjararáðs fyrir kjararáðshópa nema annað komi fram. Skrifstofustjóri 3 stýrir skrifstofu, heyrir beint undir ráðuneytisstjóra og er staðgengill hans. Regluleg laun þingmanna eru þingfarakaup auk fasts ferða- og starfskostnaðar. Meðalhækkun skv. rammasamkomulagi miðað við mat starfshóps um málefni kjararáðs.

Í greinargerð með frumvarpinu segir um ákvarðanir kjararáðs „*Frá lokum árs 2011 til loka árs 2015 ákvað kjararáð launabreytingar að mestu í samræmi við kjarasamningsbundnar hækkanir og almenna launaþróun. Í lok árs 2015 var hins vegar tekin ákvörðun um breytingar á launum dómara sem hafði í för með sér umtalsverðar hækkanir. Hið sama var uppi á teningnum árið 2016 þegar kjörnir fulltrúar og ýmsir embættismenn voru hækkaðir í nokkru samhengi við þær ákvarðanir sem teknar höfðu verið árið áður um dómara.*“ Í ákvæði til bráðabirgða er síðan kveðið á um að laun þeirra sem frumvarpið tekur til skuli ekki hækka fyrr en í fyrsta lagi 1. janúar 2020 og segir í greinargerð með ákvæðinu að þetta sé lagt til með hliðsjón af niðurstöðu meirihluta starfshóps um málefni kjararáðs „*að laun verði óbreytt í tiltekinn tíma þannig að launaþróun kjararáðshópsins verði að meðaltali við þau mörk sem rammasamkomulag aðila vinnumarkaðarins setti og hafa verið metin á bilinu 43– 48% samkvæmt því sem fram kemur í skýrslu starfshópsins.*“

Viðbrögð í þjóðfélaginu við hækkunum þeirra hópa sem nefndir eru hér að framan urðu einnig til þess að kjararáð úrskurðaði ekki um almenna hækkun launa í samræmi við kjarasamningsbundnar hækkanir til þeirra sem undir ráðið heyra frá árinu 2016. Kjararáð hafði enn til meðferðar mál seðlabankastjóra þegar það var lagt niður. Laun hans hafa því ekki tekið kjarasamningsbundnum launahækkunum á tímabilinu. Þau hafa einnig setið eftir hvort heldur miðað er við laun þeirra embættismanna, annarra en seðlabankastjóra, sem frumvarpið leggur til að séu nú fest (tafla 1 og mynd 1) en einnig miðað við almenna launaþróun á vinnumarkaði hvort heldur miðað er við launavísitölu (mynd 2) eða

umsamdar hækkanir, sem eins og áður hefur komið fram, eru taldar hafa verið á bilinu 43-48% á tímabili rammasamkomulagsins.



Verði frumvarpið óbreytt að lögum þá hafa laun seðlabankastjóra hvorki tekið breytingum miðað við lágmarkshækkanir almennra kjarasamninga undanfarin ár né verið leiðrétt eins og á við um laun fyrir önnur þau störf sem frumvarpið tekur til.

II.

Í umsögninni frá því í ágúst kom einnig fram að bankinn legðist eindregið gegn aðskilnaði ákvörðunarvalds um laun seðlabankastjóra annars vegar og aðstoðarseðlabankastjóra hins vegar þar sem þessi embætti séu svo náskyld í eðli sínu að afar óheppilegt sé að viðhafa ólíkar aðferðir við ákvörðun launa þeirra. Tekið hefur verið tillit til þessarar athugasemdar bankans því í frumvarpinu nú er gert ráð fyrir að laun beggja verði ákveðin með því að festa laun þeirra í ákveðinni krónutölu.

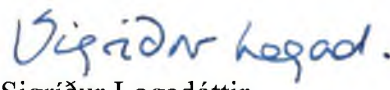
Í greinargerð með frumvarpinu stendur hins vegar „Þegar kjararáð var lagt niður hafði það ekki úrskurðað um laun og starfskjör aðstoðarseðlabankastjóra. Fram kemur í umsögn Seðlabanka Íslands um drög að frumvarpinu að laun hans séu um 90% af launum seðlabankastjóra og í ákvæðinu er lagt til að miðað verði við það hlutfall við ákvörðun krónutölufjárhæðar launa hans.“ Rétt er að benda á að kjararáð úrskurðaði um laun aðstoðarseðlabankastjóra hinn 14. júní 2018 og segir í úrskurði ráðsins (fylgiskjal 2) að mánaðarlaun aðstoðarseðlabankastjóra skuli vera samkvæmt launatöflu kjararáðs nr. 502, launaflokk 141, nú 1.131.816 krónur. Að auki skuli greiða honum 78 einingar á mánuði fyrir alla yfirvinnu sem starfinu fylgi. Samtals eru

Því laun aðstoðarseðlabankastjóra nú 1.878.432 krónu á mánuði. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þau verði fest í 1.742.581 krónum á mánuði sem ef af yrði næmi rúmlega 7,2% lækkun launa hans. Laun aðstoðarseðlabankastjóra voru þá og eru enn 97% af launum seðlabankastjóra. Með því að nefna 90% hlutfallið í fyrri umsögn var ekki verið að leggja til lækkun á launum aðstoðarseðlabankastjóra heldur var gert ráð fyrir að áður en sú leið yrði valin að festa krónutölufjárhæð launa seðlabankastjóra í lög yrði sú fjárhæð endurskoðuð í samhengi við laun og launaþróun á undanförunum árum á vinnumarkaði og í öðrum störfum sem frumvarpið tekur til.

Seðlabankinn vill að lokum benda á að erfiðara gæti orðið að manna stöður bankastjóra ef laun þeirra dragast aftur úr launum sambærilegra embættismanna og starfsmanna í þeim atvinnugreinum sem bankinn á í samkeppni við um starfsfólk. Því til viðbótar skal á það bent að ef laun aðstoðarseðlabankastjóra verða fest í þeirri krónutölu sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu yrðu þau lægri en laun framkvæmdastjóra og jafnvel forstöðumanna í Seðlabankanum.

Virðingarfyllst
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Már Guðmundsson
seðlabankastjóri


Sigríður Logadóttir
aðallögfræðingur

Fylgiskjöl:

Umsögn Seðlabanka Íslands til fjármála- og efnahagsráðuneytis um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. 130/2016, með síðari breytingum (launafyrirkomulag), dags. 27. ágúst 2018.

Úrskurður kjararáðs um laun aðstoðarseðlabankastjóra, dags. 14. júní 2018.



27. ágúst 2018
1806068

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli
101 Reykjavík

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. 130/2016, með síðari breytingum (launafyrirkomulag).

Vísað er til bréfs fjármála- og efnahagsráðuneytisins dags. 19. júní s.l. þar sem Seðlabanka Íslands er gefinn kostur á að gera athugasemdir við drög að frumvarpi sem bréfinu fylgdi og sem ráðuneytið hefur unnið að um laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, dómara, saksóknara, ráðherra, ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra, sendiherra, forsetaritara, seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra, ríkissáttasemjara, o.fl.

Frestur til að skila athugasemdum við frumvarpsdrögin var veittur til 15. ágúst en var framlengdur til 27. ágúst.

Í bréfinu segir að ráðuneytið hafi unnið frumvarpið með hliðsjón af tillögum starfshóps um málefni kjararáðs sem skipaður var af forsætisráðherra hinn 23. janúar s.l. Starfshópurinn skilaði tillögum sínum hinn 14. febrúar 2018 og var skýrsla hópsins var birt á vef forsætisráðuneytisins daginn eftir.

Í almennum athugasemdum við frumvarpsdrögin kemur fram að með frumvarpinu sé stefnt að því að þeir sem geta farið undir það fyrirkomulag sem ákveðið er í 39. gr. a laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins fari undir það fyrirkomulag. Þó þyki ljóst vegna eðlis nokkurra starfa að ekki sé rétt að ráðherra skv. 39. gr. a eða hlutaðeigandi ráðherra hafi aðkomu að ákvörðun launa og starfskjara þeirra vegna sjónarmiða um sjálfstæði starfanna gagnvart framkvæmda-valdinu. Undir þessi störf falla æðstu stjórnendur Seðlabanka Íslands.

I.

Almennar athugasemdir.

Seðlabankinn er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins sbr. 1. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Í 22. gr. laganna er kveðið á um að yfirstjórn bankans sé í höndum ráðherra og bankaráðs eins og mælt er fyrir í lögnum.

Þrátt fyrir ákvæði 22. gr. er Seðlabankinn ekki undirstofnun ráðherra í þeim skilningi sem venjulega er lagður í það orð. Milli ráðherra og Seðlabankans ríkir fyrst og fremst stjórnarfarslegt samband og er hlutverk og ábyrgð ráðherra skýrt afmarkað í lögnum. Stjórnunarvald ráðherra yfir Seðlabankanum er því bundið við það sem beinlínis er tekið fram í Seðlabankalögum en að öðru leyti er stjórn bankans í höndum seðlabankastjóra og peningastefnunefndar í þeim málefnum sem nefndinni er falið ákvörðunarvald um skv. lögnum.

Seðlabanki Íslands gegnir mikilvægu hlutverki í stjórn efnahagsmála en meginmarkmið bankans er að stuðla að stöðugu verðlagi. Seðlabankinn skal enn fremur stuðla að fjármálastöðugleika. Bankinn skal jafnframt stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum telji hann það ekki ganga gegn meginmarkmiði sínu um stöðugt verðlag. Seðlabankanum er einnig falið að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd og bankinn hefur einkarétt á að gefa út seðla og mynt.

Þá er Seðlabankinn um margt sérstakur í íslensku stjórnkerfi því segja má að bankinn standi á milli tveggja heima, annars vegar er hann stjórnsýslustofnun og hins vegar er hann fjármálastofnun. Seðlabankinn er banki bankanna, tekur við innlánnum fjármálafyrirtækja og veitir þeim fyrirgreiðslu ef með þarf að halda. Seðlabankinn varðveitir gjaldeyrisvarasjóð í samræmi við markmið og hlutverk bankans, verslar með gjaldeyri, hefur milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og stundar önnur erlend viðskipti. Þá sinnir Seðlabankinn hvers konar bankaþjónustu fyrir ríkissjóð aðra en lánaþingreiðslur og varðveitir innstæður ríkissjóðs svo nokkuð megi nefna.

Samkvæmd gildandi lögum hefur bankaráð Seðlabankans fyrst og fremst eftirlit með því að bankinn starfi í samræmi við lög sem um starfsemina gilda. Að öðru leyti eru sérstök verkefni bankaráðsins talin upp í 28. gr. seðlabankalaga sem felast einkum í að staðfesta reglur og tillögur seðlabankastjóra og að ráða aðalendurskoðanda. Bankaráðinu er ekki ætlað að taka sérstakar ákvarðanir nema í skýrt afmörkuðum tilvikum skv. 28. gr. laganna.

Samkvæmt 23. gr. seðlabankalaga skipar ráðherra seðlabankastjóra til fimm ára í senn. Sá ráðherra sem nú fer með skipunarvaldið er forsætisráðherra skv. forsetaúrskurði frá 30. nóvember 2017. Þær hæfniskröfur eru gerðar til seðlabankastjóra skv. 23. gr. að hann hafi lokið háskólaprófi

í hagfræði eða tengdum greinum og búi yfir víðtækri reynslu og þekkingu á fjármálastarfsemi og efnahags- og peningamálum.

Við skipun í embætti seðlabankastjóra skal ráðherra skipa sérstaka þriggja manna nefnd sem hefur það hlutverk að leggja mat á hæfni umsækjenda um stöðu seðlabankastjóra. Þessi ráðstöfun miðar að því að styrkja faglegan grundvöll við skipun í embættið.

Aðeins má skipa sama einstakling seðlabankastjóra tvisvar sinnum, samtals í tíu ár. Seðlabankastjóri ber ábyrgð á rekstri bankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki eru falin öðrum með Seðlabankalögunum. Aðstoðarseðlabankastjóri er staðgengill seðlabankastjóra.

Í 25. gr. Seðlabankalaga er kveðið á um að seðlabankastjóra sé óheimilt að sitja í stjórnnum stofnana og atvinnufyrirtækja utan bankans eða taka þátt í atvinnurekstri að öðru leyti nema slíkt sé boðið í lögum eða um sé að ræða stofnun eða atvinnufyrirtæki sem bankinn á aðild að.

Samkvæmt ofangreindu er staða seðlabankastjóra um margt sérstök í íslensku stjórnkerfi. Stundum er notað orðið „*hliðsettur*“ til að lýsa sambandi hans við þann ráðherra sem skipar hann. Það endurspeglar annars vegar þær ákvarðanir sem hann tekur án atbeina ráðherra og hins vegar að hann er að verulegu leyti í beinu forsvari fyrir stefnu og starfsemi Seðlabankans. Hann þarf því t.d. að svara fyrir þessi atriði í fjölmiðlum í mun meiri mæli en gengur og gerist um embættismenn almennt, eins og sjá má ef fjölmiðlar eru skoðaðir.

Hafa verður í huga varðandi laun seðlabankastjóra að Seðlabankinn á í samkeppni við fjármálageirann um starfsfólk enda hafa starfsmenn bankans fylgt kjarasamningum Samtaka starfsmanna fjármálafyrirtækja (SSF) um áraraðir og greiða lífeyrisiðgjöld sín í Lífeyrissjóð bankamanna.

Í ljósi framangreinds gerir Seðlabankinn eftirfarandi tillögur og athugasemdir við frumvarpsdrögin.

II.

Laun seðlabankastjóra ákvörðuð af bankaráði.

Tillaga 6. tl. 1. gr. frumvarpsdraganna um fasta krónutölu launa auk fastrar prósentu álags vegna yfirvinnu sem taki hlutfallslegum breytingum árlega gerir ráð fyrir nýrri tilhögun við ákvörðun launa seðlabankastjóra.

Allt frá því að sérstök lög voru fyrst sett um Seðlabanka Íslands með lögum nr. 10/1961¹ og þar til lög nr. 87/2009 um breytingu á lögum um

¹ Lög nr. 36/1986 leystu lög nr. 10/1961 af hólmi og lög nr. 36/2001 leystu lög nr. 36/1986 af hólmi.

kjararáð og fleiri lögum voru sett, voru laun og önnur starfskjör seðlabankastjóra ákveðin af bankaráði. Með 6. gr. laga nr. 87/2009 var ákvörðunarvald um laun seðlabankastjóra fært til kjararáðs með því að b-lið 28. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands var breytt á eftirfarandi hátt: „Ákveða laun og önnur starfskjör aðstoðarseðlabankastjóra og fulltrúa í peningastefnunefnd, þ.m.t. rétt til biðlauna og eftirlauna. Kjararáð ákveður laun og önnur starfskjör seðlabankastjóra önnur en rétt til biðlauna og eftirlauna og önnur atriði sem varða fjárhagslega hagsmuni hans sem bankaráðið ákveður.“

Með lögum nr. 130/2016 var b-lið laga nr. 36/2001 breytt enn á ný og hljóðaði eftir breytinguna: „Ákveða laun og starfskjör fulltrúa í peningastefnunefnd. Kjararáð ákveður laun og önnur starfskjör seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra.“

Í lögum nr. 130/2016 var jafnframt að finna bráðabirgðaákvæði en í 6. tl. þess sagði: „Þrátt fyrir gildistöku laga þessara skulu ákvarðanir bankaráðs Seðlabanka Íslands um rétt núverandi seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra til biðlauna og eftirlauna og ákvarðanir um önnur réttindi sem varða fjárhagslega hagsmuni seðlabankastjóra halda gildi sínu.“

Kjararáð var lagt niður með lögum nr. 60/2018.

Seðlabankinn getur ekki séð að með 6. tl. 1. gr. frumvarpsdraganna sé fylgt þeirri tillögu starfshóps um málefni kjararáðs, sem fram kemur í skýrslu hópsins frá 14. febrúar 2018, að það sé bankaráð Seðlabankans sem skuli ákveða kjör æðstu stjórnenda bankans þar sem það er löggjafinn sem skv. drögunum fastsetur fjárhæð launa og prósentu yfirvinnu og reikniaðferð við árlega uppfærslu starfskjaranna.

Í þessu sambandi vísar Seðlabankinn til bréfs ráðuneytisins um það að við vinnslu frumvarpsins hafi tillögur starfshópsins verið hafðar til hliðsjónar. Í 6. tl. á bls. 9 í skýrslu hópsins segir: „Vegna alþjóðlegra skuldbindinga um sjálfstæði seðlabanka og fjármálaeftirlits, og hlutverks þeirra í að tryggja fjármálastöðugleika og efnahagslegan stöðugleika er eðlilegt að bankaráð Seðlabankans og stjórn Fjármálaeftirlitsins taki ákvörðun um laun æðstu stjórnenda þeirra.“

Yrði farið að tillögu starfshópsins verða ákvarðanir um laun og önnur starfskjör æðstu stjórnenda Seðlabankans aftur færðar til fyrra fyrirkomulags, þ.e. til bankaráðs, og starfskjör seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra þá ákveðin með hliðsjón af launakjörum æðstu embættismanna stjórn-sýslunnar, þeirri samkeppni sem ríkir á fjármálamarkaði um launakjör og að bankastjórar njóti með sambærilegum hætti og annað starfsfólk Seðlabankans þeirra réttinda sem kjarasamningur SFF býður.

Það fyrirkomulag að löggjafinn festi í lögum launakjör seðlabankastjóra sbr. tillögu 6. tl. 1. gr. frumvarpsdraganna getur leitt af sér að óeðlilegt

hlutfall getur myndast milli launa bankastjóra annars vegar og framkvæmdastjóra við bankann hins vegar þannig að á bankastjóra hallar. Í þessu sambandi má hafa eftirfarandi dæmi til hliðsjónar.

Í kjölfar ákvörðunar kjararáðs, sem leiddi af setningu laga nr. 87/2009, sem færðu ákvörðunarvald um launakjör seðlabankastjóra frá bankaráði Seðlabankans til kjararáðs, ákvað bankaráðið á fundi sínum hinn 28. júní 2010 að fylgja niðurstöðu kjararáðs með þeim hætti að laun aðstoðarseðlabankastjóra yrðu lækkuð til samræmis við laun seðlabankastjóra, þ.e.a.s. að þau yrðu áfram 90% af launum seðlabankastjóra. Nam lækkunin 15,54%. Þetta leiddi til þess að laun aðstoðarseðlabankastjóra urðu töluvert lægri en laun framkvæmdastjóra við bankann og var aðstoðarseðlabankastjóri um skeið í 10. sæti yfir launahæstu starfsmenn bankans. Reyndar voru laun seðlabankastjóra einnig lægri en laun sumra framkvæmdastjóra við bankann eftir úrskurð kjararáðs og var hann í 7. sæti yfir launahæstu starfsmenn.

Það er órökrétt að æðstu stjórnendur Seðlabankans njóti lakari kjara en undirmenn þeirra. Framkvæmdastjórar bankans falla undir kjarasamning SSF og njóta til viðbótar við laun sín starfstengdra afmælisgreiðslna vegna starfsaldurs eins og aðrir starfsmenn. Bankastjórar í fyrri fjölskipaðri bankastjórn (sem lögð var niður með lögum nr. 5/2009) nutu þessara greiðslna eftir því sem við átti svo og fráfarandi aðstoðarseðlabankastjóri sem fékk 25 ára starfstengda greiðslu árið 2014. Ákveðið var að núverandi seðlabankastjóri nyti ekki þessara greiðslna þegar hann náði 25 ára starfsaldri þar sem óljóst þótti hvort það samrýmdist því að kjararáð ákvað laun hans. Hann er nú með 30 ára starfsaldur í Seðlabanka Íslands.

Til samanburðar við nágrannalönd okkar er það einungis í Noregi sem laun eru ákveðin af fjármálaráðuneyti. Á hinum Norðurlöndunum eru laun ákveðin af aðilum sambærilegum við bankaráð Seðlabanka Íslands.

Um það fyrirkomulag að fastsetja laun seðlabankastjóra.

Í 6. tl. 1. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að í b. lið 28. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands með síðari breytingum verði bundið í lög að laun seðlabankastjóra fyrir dagvinnu skulu nema 1.170.442 kr. á mánuði auk 65% álags fyrir yfirvinnu og að föst laun fyrir dagvinnu skulu taka breytingum 1. maí ár hvert í samræmi við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna eins og þær birtast í tölum Hagstofu Íslands fyrir næstliðið almanaksár.

Í skýringum við 6. tl. 1. gr. frumvarpsins segir að vegna krafna um sjálfstæði Seðlabanka Íslands og stjórnanda hans sé ekki æskilegt að framkvæmdavaldið skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996 komi að ákvörðun launa og starfskjara seðlabankastjóra vegna sjónarmiða um sjálfstæði bankans. Því er lagt til að laun seðlabankastjóra verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð fyrir dagvinnu og álag fyrir yfirvinnu,

miðað við tiltekið tímamark og þau verði síðan endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert eins og að framan greinir.

Samkvæmt 28. gr. laga nr. 36/2001 er hlutverk bankaráðs Seðlabanka Íslands fyrst og fremst að hafa eftirlit með því að bankinn starfi í samræmi við lög sem um starfsemina gilda. Að öðru leyti skal bankaráð sérstaklega sinna verkefnum sem talin eru upp í liðum a – q, 28. gr. Þessi verkefni bankaráðs fela einkum í sér að staðfesta tilteknar reglur sem bankinn setur, hafa umsjón með innri endurskoðun við bankann, staðfesta áætlun um rekstrarkostnað, staðfesta ársreikning, staðfesta ákvörðun bankans um eiginfjármarkmið og ákvörðun um ráðstöfun hagnaðar, taka ákvarðanir um málefni sem bankaráðinu eru sérstaklega falin, o.fl.

Í 6. tl. 1. gr. frumvarpsdraganna er aftur á móti að finna fyrirætlun um bein fyrirmæli löggjafans hvernig laun seðlabankastjóra eru ákveðin. Enga sérstaka ákvörðun þarf að taka um laun seðlabankastjóra eins og frumvarpsdrögin eru útfærð, þvert á tillögur starfshópsins og áherslu hans um sjálfstæði Seðlabankans, sem drögunum er ætlað að taka mið af. Verður ekki séð að aðkomu bankaráðs þurfi vegna útreiknings launa seðlabankastjóra og ekki dregin önnur ályktun en að eina hlutverk bankaráðsins, verði úr að þessi tillaga hljóti sess í b. lið 28. gr. laga nr. 36/2001, sé að senda fyrirmæli um greiðslu launa seðlabankastjóra í launabókhald bankans og hafa eftirlit með því að rétt sé reiknað skv. fyrirmælum löggjafans.

Með hliðsjón af verkefnum bankaráðs eins og þeim er lýst í 28. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands á ákvæði 6. tl. 1. gr. frumvarpsdraganna tæpast heima í þeirri grein verði þessi leið farin með launakjör seðlabankastjóra. Ákvæðið ætti að verða að 3. mgr. 23. gr. laga nr. 36/2001 með síðari breytingum að því gefnu að föst krónutala og prósentlaags sé ákveðið af löggjafanum. Slíkt yrði í rökréttu framhaldi af 1. og 2. mgr. 23. gr., sem fjalla um hvaða faglegar kröfur gerðar eru til seðlabankastjóra, skipun hans og ábyrgð í starfi. Bankaráð hefur síðan í samræmi við 28. gr. eftirlit með því að rétt sé með farið með laun seðlabankastjóra og óþarft að tilgreina það sérstaklega. Seðlabankinn er hins vegar hugsí yfir því að löggjafinn festi laun seðlabankastjóra eins og frumvarpsdrögin gera ráð fyrir og undrast að í frumvarpsdrögunum skuli í þessu efni vikið frá tillögum starfshópsins um málefni kjararáðs.

Verði á hinn bóginn farið að tillögu tillögu starfshópsins um að bankaráð skuli ákveða laun og starfskjör seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra (sbr. umfjöllun síðar í umsögninni) þá liggur beinast við að ákvæði þess efnis verði í b.-lið 28. gr. Seðlabankalaga með sambærilegum hætti og þegar lög nr. 36/2001 voru sett á sínum tíma.

Verði hins vegar farin sú leið sem felst í drögunum, þ.e. að festa laun og launahlutföll Seðlabankastjóra og annarra embættismanna eins og þau

voru þegar kjararáð var lagt niður, er nauðsynlegt að benda á að launin verða þá eðli máls samkvæmt háð sögulegri tilviljun en ekki faglegu mati á mikilvægi embættanna né samhengi við launaþróun síðustu ára. Helst ber að nefna tvennt, annars vegar breytingar á launum - lækkanir og síðan hækkanir - eftir fjármálaáfallið 2008. Hins vegar að kjararáð var lagt niður áður en það hafði lokið afgreiðslu allra mála sem það hafði til meðferðar, þ.m.t. um laun seðlabankastjóra.

Laun seðlabankastjóra voru lækkuð um tæplega 20% eftir að ákvarðanir um laun og önnur starfskjör seðlabankastjóra voru færð undir kjararáð árið 2009. Áður höfðu laun seðlabankastjóra verið lækkuð um 15% um áramótin 2008/2009. Lækkun kjararáðs gekk að hluta til baka árið 2012 tæplega ári eftir að launalækkanir þeirra sem heyrðu undir ráðið fyrir gildistöku laga nr. 87/2009 höfðu að fullu verið teknar til baka. Frá þeim tíma og til og með ársins 2016 fylgdu laun seðlabankastjóra almennum launakvörðunum kjararáðs sem tóku mið af umsömdum launabreytingum á tímabilinu. Á árunum 2017 og 2018 úrskurðaði kjararáð hins vegar ekki um almenna hækkun launa í samræmi við kjarasamningsbundnar hækkanir. Þess í stað kvað ráðið upp sérúrskurði fyrir öll störf sem frumvarpið gerir ráð fyrir að verði nú fest við ákveðna krónutölu önnur en störf seðlabankastjóra. Svo virðist sem töluvert ósamræmi hafi því skapast á milli launa seðlabankastjóra og launa fyrir þau störf sem festa á, með ákveðinni krónutölu skv. frumvarpsdrögunum. Þannig virðast hlutfallsleg laun seðlabankastjóra miðað við ráðherra, hæstaréttardómara og forstöðumenn ríkisfyrirtækja hafa lækkað umtalsvert á undanförunum árum. Ef litið er til tímabilsins frá því núverandi seðlabankastjóri tók við embætti hafa laun hans hækkað að jafnaði um 2,3% á ári sem er töluvert undir almennum launahækkunum. Ef litið er á tímabil rammasamkomulags aðila vinnumarkaðarins þá hafa launahækkanir hans verið umtalsvert lægri en samið hefur verið um á vinnumarkaði. Seðlabankinn áskilur sér rétt til að skoða þessa þróun betur og senda ráðuneytinu viðbótargögn síðar.

Samkvæmt framansögðu telur Seðlabankinn að þær krónutölur launa og prósentálag á þau sem frumvarpsdrögin leggja til hafi ekki hlotið þá yfirlegu og faglegu úttekt sem til þarf út frá mikilvægi embætta og launaþróunar síðasta áratugar.

Ekki er vikið að biðlaunum í frumvarpsdrögunum.

Hvorki 6. tl. 1. gr. né önnur ákvæði frumvarpsdraganna gera ráð fyrir biðlaunarétti seðlabankastjóra. Verður því ekki annað séð en að um seðlabankastjóra eigi að gilda ákvæði laga 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í 35. gr. þeirra laga er kveðið á um að maður sem skipaður hefur verið tímabundið í embætti skv. 23. gr., þ.e. til fimm ára, þá skuli hann halda óbreyttum launakjörum er embættinu fylgdu í þrjá mánuði frá því að hann lét af starfi ef hann hefur gegnt

embættinu skemur en 15 ár, en ella í sex mánuði, enda hafi hann þá ekki hafnað öðru sambærilegu starfi óháð því hvort það er á vegum ríkisins eða annars aðila. Samkvæmt 1. mgr. 23. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands má aðeins skipa sama mann seðlabankastjóra eða aðstoðarseðlabankastjóra tvisvar sinnum til fimm ára í senn. Seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjóri geta því lögum samkvæmt ekki setið lengur í embætti sínu en samtals 10 ár. Réttur þeirra til launa eftir að setu í embætti getur því aldrei orðið lengri en 3 mánuðir skv. 35. gr. laga nr. 70/1996. Öðrum starfsmönnum Seðlabankans sem njóta réttinda kjarasamnings SSF verður hins vegar ekki sagt upp störfum með skemmri en sex mánaða uppsagnarfresti hafi þeir starfað a.m.k. 10 ár í fjármálafyrirtæki eða náð 45 ára aldri.

Réttur núverandi seðlabankastjóra til biðlauna er hins vegar tólf mánuðir jafnhá launum er starfi hans fylgdu en að slepptum hlunnindum sem starfinu kunna að hafa fylgt. Þetta má telja eðlilega ráðstöfun með tilliti til þess að seðlabankastjóri getur lengst setið í tíu ár og að æskilegt hlýtur að vera draga úr líkum á því að fráfarandi seðlabankastjóri ráði sig í starf sem gæti skapað tortryggni og jafnvel hagsmunaárekstra, þ.e. að hann nýtti sér með óæskilegum hætti þekkingu og reynslu úr starfi seðlabankastjóra í þágu eða á vettvangi nýs vinnuveitanda fljótt eftir að hann hefur látið af starfi

III.

Laun aðstoðarseðlabankastjóra

Í frumvarpsdrögunum er hvergi minnst á laun aðstoðarseðlabankastjóra að undanskilinni 2. mgr. bráðabirgðaákvæðisins sem kveður á um að: „*Þrátt fyrir gildistöku laga þessara skulu ákvarðanir bankaráðs Seðlabanka Íslands um rétt núverandi seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra til biðlauna og eftirlauna og ákvarðanir um önnur réttindi sem varða fjárhagslega hagsmuni seðlabankastjóra halda gildi sínu.*“

Í bréfi ráðuneytisins segir að frumvarpið leiði til þess að laun og starfskjör aðstoðarseðlabankastjóra og sendiherra falli undir kjarasamninga og að viðkomandi stéttarfélag semji fyrir þeirra hönd. Sömu athugasemdir koma fram í 3. lið greinargerðar sem fylgir frumvarpsdrögunum og fjallar um meginefni frumvarpsins en þar segir: „*Verði frumvarpið samþykkt óbreytt sem lög frá Alþingi þá felst í því að laun og starfskjör skrifstofustjóra sem heyra undir ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins og fara með fyrirsvar fyrir hönd ráðherra við gerð kjarasamninga, aðstoðarseðlabankastjóra og sendiherra fari eftir kjarasamningum.*“

Seðlabankinn er andvígur þeirri fyrirætlun að fella launakjör aðstoðarseðlabankastjóra undir kjarasamning þess stéttarfélags sem semur fyrir hönd starfsmanna bankans um kjör þeirra. Það að laun

aðstoðarseðlabankastjóra tækju *ekki* mið af launum seðlabankastjóra er á skjön við sjálfstæði Seðlabankans, þar sem aðstoðarseðlabankastjóri er staðgengill seðlabankastjóra, en einnig á skjön við ákvæði frumvarpsdraganna um önnur embætti, sem og við eðli embættis aðstoðarbankastjóra og skyldur hans. Sú tilhögun að taka aðstoðarseðlabankastjórnann út fyrir sviga er einnig í andstöðu við tillögu starfshópsins sem frumvarpsdrögin taka mið af, sbr. tilvísun í tillögur starfshópsins í athugasemdum draganna, að eðlilegt sé vegna hlutverks Seðlabanka Íslands í að tryggja fjármálastöðugleika og efnahagslegan stöðugleika að bankaráð taki ákvörðun um laun æðstu stjórnenda bankans

Með lögum nr. 5/2009, sem breyttu lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, var komið á fót nýju embætti seðlabankastjóra og nýju embætti aðstoðarseðlabankastjóra. Í II. bráðabirgðaákvæði laganna sagði í 1. mgr.: „*Við gildistöku laga þessara er bankastjórn Seðlabanka Íslands lögð niður og þar með embætti þriggja bankastjóra sem sæti eiga í stjórninni, þ.m.t. embætti formanns bankastjórnar. Forsætisráðherra skal svo fljótt sem við verður komið auglýsa nýtt embætti seðlabankastjóra og nýtt embætti aðstoðarseðlabankastjóra laus til umsóknar samkvæmt ákvæðum laga þessara.*“

Ráðherra skipar aðstoðarseðlabankastjóra til fimm ára í senn. Sá ráðherra sem nú fer með skipunarvaldið er forsætisráðherra skv. forsetaúrskurði frá 30. nóvember 2017 eins og þegar hefur verið vitnað til. Seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjóri teljast til embættismanna skv. lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt 23. gr. seðlabankalaga er aðstoðarseðlabankastjóri staðgengill seðlabankastjóra sem er í forsvari fyrir Seðlabanka Íslands, ber ábyrgð á rekstri bankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki eru falin öðrum. Eðli máls samkvæmt starfa seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjóri náði saman. Aðstoðarseðlabankastjóra er ætlað er vera sjálfstæður í störfum sínum og sem staðgengill seðlabankastjóra, í peningastefnunefnd og kerfisáhættunefnd.

Sömu hæfniskröfur eru gerðar til aðstoðarseðlabankastjóra og gerðar eru til seðlabankastjóra skv. 23. gr. Aðstoðarseðlabankastjóri skal hafa lokið háskólaprófi í hagfræði eða tengdum greinum og búa yfir viðtækri reynslu og þekkingu á fjármálastarfsemi og efnahags- og peningamálum.

Við skipun í embætti aðstoðarseðlabankastjóra skipar ráðherra með sama hætti og við skipun seðlabankastjóra sérstaka þriggja manna nefnd sem hefur það hlutverk að leggja mat á hæfni umsækjenda um stöðuna. Þessi ráðstöfun miðar að því að styrkja faglegan grundvöll við skipun í embættið.

Í athugasemdum greinargerðarinnar með frumvarpsdrögunum, við 6. tölul. þeirra, er víkið að sérstöðu seðlabankastjóra með vísan til sjálfstæðis Seðlabankans. Engin rök standa til annars en að hið sama eigi við

um aðstoðarseðlabankastjóra. Í nefndarálini meiri hluta viðskiptanefndar við meðferð þess frumvarps sem varð að lögum nr. 5/2009 kemur fram að aðstoðarseðlabankastjóri leysi „seðlabankastjóra af í styttri fjarvistum og forföllum og fer hann þá með sömu valdheimildir og seðlabankastjóri samkvæmt lögnum“. Samkvæmt þessu var það skilningur löggjafans að þegar við á hafi aðstoðarseðlabankastjóri *sömu* valdheimildir og seðlabankastjóri og því er rökrétt að *sömu* sjónarmið eigi við um sjálfstæði þessara tveggja embætta og þau lúti sömu eða samskonar sjónarmiðum um ákvörðun kjara. Í því samhengi verður að líta til þess, að óumdeilt er að ýmsar ákvarðanir í daglegri starfsemi Seðlabankans hafa áhrif á málefni vinnumarkaðarins, en að því leyti getur það orkað tvímælis að kjör staðgengils seðlabankastjóra eigi að verða háð kjaraviðræðum. Slíkt veikir óneitanlega stöðu aðstoðarseðlabankastjóra.

Laun aðstoðarseðlabankastjóra hafa um árabil verið um eða yfir 90% af launum seðlabankastjóra og telur Seðlabankinn það rökrétt að laun aðstoðarseðlabankastjóra fylgi hlutfallslega launum seðlabankastjóra. Það væri í samræmi uppbyggingu þeirra launakjara sem 1.–7. tl. 1. gr. frumvarpsdraganna fjalla um. Verði ofan á að tillaga 6. tl. 1. mgr. frumvarpsdraganna verði lögfest leggur Seðlabankinn því til að við 23. gr. laga nr. 36/2001 verði bætt þriðju málsgreininni, sbr. það sem áður er rakið um laun seðlabankastjóra og tilgreint í henni það hlutfall launa og álags sem aðstoðarseðlabankastjóri á að njóta. Seðlabankinn ítrekar þó, hvað þá leið varðar að fastsetja krónutölu og prósentuálag launa, ummæli sín í II. hluta umsagnar þessarar. Þær krónutölur launa og prósentálag á þau sem frumvarpsdrögin leggja til hafa ekki hlotið þá yfirlegu og faglegu úttekt sem til þarf út frá mikilvægi embætta og launaþróunar síðasta áratugar.

IV.

Lokaorð

Í ljósi framangreinds og að teknu tilliti til þróunar undanfarinna ára telur Seðlabanki Íslands heppilegast að ákvörðunarvald um laun seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra verði fært aftur til þess horfs sem gildi frá 1961 til 2009, þ.e. til bankaráðs. Það væri auk þess í samræmi við tillögur starfshópsins um málaefni kjararáðs sem vitnað er til hér að framan.

Verði valin sú leið að festa krónutölufjárhæð launa seðlabankastjóra í lög leggur bankinn áherslu á að sú fjárhæð verði í samhengi við laun og launaþróun á undanförunum árum í öðrum stöðum sem frumvarpið tekur til. Minnt er á að meðal mála sem ólokið var þegar kjararáð var lagt niður voru laun seðlabankastjóra og að þau hafa ekki breyst síðan 2016. Vísað er til umfjöllunarinnar hér að framan.

Seðlabanki Íslands leggst eindregið gegn aðskilnaði ákvörðunarvalds um laun seðlabankastjóra annars vegar og aðstoðarseðlabankastjóra hins vegar. Þessi embætti eru svo náskyld í eðli sínu að afar óheppilegt væri að viðhafa ólíkar aðferðir við ákvörðun launa þeirra. Auk þess væri það á skjön við þá stefnu sem virðist mörkuð í frumvarpsdrögunum um ýmsar aðrar tengdar stöður

Virðingarfyllst
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Már Guðmundsson
seðlabankastjóri


Sigríður Logadóttir
aðallögfræðingur

Arnór Sighvatsson, aðstoðarseðlabankastjóri
Maríubaugi 81
113 Reykjavík

Mál nr. 17100001
Reykjavík, 14. júní 2018

Efni:**Ákvörðun launa aðstoðarseðlabankastjóra**

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2016 um kjararáð sem tóku gildi 1. júlí 2017 er verkefni kjararáðs meðal annars að ákveða laun og starfskjör aðstoðarseðlabankastjóra. Alþingi samþykkti þann 11. júní síðastliðinn að nefnd lög um kjararáð nr. 130/2016 falli úr gildi 1. júlí 2018.

Á fundi kjararáðs sem haldinn var fimmtudaginn 14. júní 2018 var eftirfarandi úrskurður kveðinn upp:

„Frá 1. júlí 2017 skulu mánaðarlaun aðstoðarseðlabankastjóra vera samkvæmt launatöflu kjararáðs nr. 502, launaflokki 141, nú 1.131.816 krónur. Að auki skal greiða honum 78 einingar á mánuði fyrir alla yfirvinnu er starfinu fylgir.

Eining er 1% af launaflokki 502-136, nú 9.572 krónur. Einingar greiðast alla mánuði ársins, einnig í sumarleyfi. Af því leiðir að ekki er greitt orlofsfé á einingar.

Laun eru við það miðuð að um fullt starf sé að ræða og þannig ákveðin að ekki komi til frekari greiðslna nema kjararáð úrskurði um það sérstaklega. Heimilt er að greiða aðstoðarseðlabankastjóra sérstaklega fyrir setu í stjórn Fjármálaeftirlitsins.

Um almenn starfskjör aðstoðarseðlabankastjóra gilda reglur kjararáðs frá 17. nóvember 2015.“

Virðingarfyllst,
f.h. kjararáðs


Jónas Þór Guðmundsson, formaður

Afrit:

Bankaráð Seðlabanka Íslands

Athugasemdir við Þingskjal 554

413. mál á 149. löggjafabingi 2018-2019

Stjórnarfrumvarp - um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð nr. 130/2016, með síðari breytingum (launafyrirkomulag)

Efnahags – og viðskiptanefnd.

Reykjavík, 4. janúar 2019.

Athugasemdirnar snúa að 8. og 9. gr. í V. kafla frumvarpsins er snúa að breytingum á 20. og 22. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 svo og 20. gr. er snýr að breytingu 39. gr. a. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (stml.).

Athugasemd þessi er lögð fram í sama anda og erindi sem aðstoðarsaksóknarar við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sendu á Kjararáð þann 6. apríl 2018 og lá þar óafgreitt við niðurfellingu ráðsins með lögum nr. 60/2018 þann 19. júní 2018. Erindið liggur sem stendur hjá dómsmálaráðuneytinu sem gaf það út að því yrði svarað efnislega þrátt fyrir niðurfellingu Kjararáðs.

Athugasemdirnar lúta að því að telja megi að eðlilegast væri að laun aðstoðarsaksóknara og eftir atvikum annarra ákæranda yrðu ákvarðaðar með lögum líkt og breytingatillögur í 8. og 9. gr. frumvarpsins gera ráð fyrir að gert sé um laun vararíkissaksóknara, héraðssaksóknara, varahéraðssaksóknara og saksóknara sem starfa hjá ríkis- og héraðssaksóknara. Er þá sérstaklega horft til þess að frumvarpið gerir ráð fyrir að laun saksóknara verði ákveðin með lögum.

Um inntak starfa ákæranda er fjallað um í lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 (sml.). Í III. kafla laganna fjallar um ákærvaldið og þar kemur fram í 18. gr.:

■ 18.

- ☐ Ákærendur eru ríkissaksóknari, héraðssaksóknari og lögreglustjórar. Að auki, í umboði þeirra, vararíkissaksóknari, varahéraðssaksóknari, saksóknarar, aðstoðarsaksóknarar og saksóknarfulltrúar, svo og löglærðir aðstoðarlögreglustjórar.
- ☐ Hlutverk ákæranda er að tryggja, í samvinnu við lögreglu, að þeir sem afbrot fremja verði beittir lögmæltum viðurlögum. Þeir taka ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákærvalds nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum.
- ☐ Ákærendur skulu vinna að því að hið sanna og rétta komi í ljós og gæta jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar. Þeim ber jafnframt að hraða meðferð mála eftir því sem kostur er.
- ☐ Ákærendum er skylt að gæta þagmælsku um atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu eða vegna starfs síns og leynt eiga að fara vegna lögmæltra almanna- eða einkahagsmuna. Tekur þetta til upplýsinga um einkahagi manna sem eðlilegt er að leynt fari, upplýsinga sem varða starfshætti ákærvalds og lögreglu og fyrirhugaðar aðgerðir í þágu rannsókna, og annarra upplýsinga sem leynt skulu fara samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða eðli máls. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Líkt og sjá má eru einungis þrír ákærendur í landinu, ríkissaksóknari, héraðssaksóknari og lögreglustjórar og aðrir sem slíkt vald hafa, þar á meðal vararíkissaksóknari, varahéraðssaksóknari, saksóknarar, aðstoðarsaksóknarar og saksóknarfulltrúar starfa í umboði þeirra.

Lögin gera þannig engan greinarmun á eðli starfa saksóknara og til að mynda aðstoðarsaksóknara en bæði störf fela í sér að viðkomandi teljist til ákæranda, sbr. 1. mgr. 18. gr. sml. Næstu þrjár málsgreinar ákvæðisins fjalla um hlutverk og skyldur þessara ákæranda sem eru þær sömu. Með öðrum orðum má því telja að eðli starfanna sé hið sama – að um sé að ræða starf sem ákærandi í umboði þeirra þriggja ákæranda sem um ræðir í 1. mgr. 18. gr.

Í 20. gr. sml. kemur fram að ríkissaksóknari sé æðsti handhafi ákærvalds í landinu. Héraðssaksóknari og lögreglustjórar landsins teljast því á lægra stigi ákærvalds og þá jafnhliða. Önnur ákvæði III. kafla fjalla um afmörkun á brotaflokkum á milli ríkissaksóknara, héraðssaksóknara og lögreglustjóra en hvergi annars staðar er fjallað um afmörkun á milli þeirra ákæranda sem starfa í umboði þeirra, að einhverjir þeirra sé öðrum æðri vegna starfsheitis eða álíka en verkefni þeirra ráðast af brotaflokkum og eðli þess stjórnvalds sem um ræðir.

Eini munurinn í umræddum kafla á stöðu saksóknara og aðstoðarsaksóknara (eða annarra ákæranda), er í fyrsta lagi grundvöllur ráðningar þeirra þannig að saksóknarar eru embættismenn, sbr. 22. gr. laga nr. 70/1996 og 22. gr. laga nr. 88/2008, og saksóknarar hafa heimild til að flytja mál fyrir Landsrétti og Hæstarétti.

Þá kemur fram í athugasemdum um 8. og 9. gr. frumvarpsins sérstakur rökstuðningur fyrir því af hverju laun vararíkissaksóknara, héraðssaksóknara, varahéraðssaksóknara og saksóknara við skuli ákvörðuð með lögum:

Hvað saksóknara varðar þá kemur m.a. fram í 11. gr. tilmæla ráðherranefndar Evrópuráðsins til aðildarríkja um hlutverk ákærvaldsins í refsivörslukerfinu frá 6. október 2000 að ríkjum beri að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að ákærendur geti sinnt þeim störfum sem fylgja starfi þeirra og hlutverki án óréttmætra afskipta og án þess að þurfa að sæta ábyrgð að skaðabótarétti eða refsirétti eða á annan hátt. Í tilmælunum kemur einnig fram með ýmsu móti að staða ákæranda er lögð að jöfnu við stöðu dómara eftir því sem við getur átt. Hér má segja að formlega kynni það að verða talið geta haft áhrif á það hvernig ákærendur sinna störfum sínum að þeir væru undir ákvörðun framkvæmdarvalds settir um launakjör sín og starfsöryggi. Fyrir þá sem sæta rannsókn og hugsanlegri saksókn er mjög mikilvægt að geta verið þess fullviss að ómálefnanleg sjónarmið hafi ekki áhrif á ákvarðanir um saksókn. Er staða ákæranda að því leyti mun viðkvæmari en þeirra lögmannna sem reka þau dómsmál ríkisins sem lúta einkarétti. Störf ákæranda fela ekki eingöngu í sér málflutning heldur ekki síður ákvarðanir um framkvæmd rannsókna og ákvörðun saksóknar. Slíkar ákvarðanir geta skipt borgarana mjög miklu.

Í ljósi stöðu ákæranda er lagt til að laun þeirra verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð. Þær fjárhæðir sem fram koma í greinunum miðast við úrskurði kjararáðs frá 6. júlí 2016 vegna launa og starfskjara vararíkissaksóknara og saksóknara við embætti ríkissaksóknara og úrskurð kjararáðs frá sama degi um laun og starfskjör héraðssaksóknara, varahéraðssaksóknara og saksóknara við embætti héraðssaksóknara. Laun þeirra verði síðan endurákvörðuð 1. júlí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins þar sem ekki er æskilegt að ráðherra skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996 eða hlutaðeigandi ráðherra komi að ákvörðun launa og starfskjara þeirra vegna sjónarmiða um sjálfstæði þeirra. Er hér horft til sömu sjónarmiða og við ákvörðun launa dómara. Við framkvæmd þessara ákvæða er gert ráð fyrir því að þegar Hagstofa Íslands hefur birt tölurnar komi það í hlut Fjársýslu ríkisins

að uppfæra krónutölufjárhæð til samræmis við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins.

Í tilvitnuðum rökstuðningi, sem er nær efnislega samhljóða þeim rökstuðningi sem kom fram með athugasemdum við 1. gr. laga um kjararáð nr. 130/2016 (lkr.), er alls staðar fjallað um ákærendur en ekki saksóknara sérstaklega. Rökin sem þannig eru notuð til að réttlæta ákvörðun launa saksóknara með lögum eru því efnislega sömu rök og eiga við um aðra ákærendur, þar á meðal aðstoðarsaksóknara. Kemur þar til að mynda fram að vegna stöðu ákæranda sé lagt til að laun þeirra verði ákvörðuð með lögum með fastri krónutölufjárhæð sem síðan eru endurskoðuð ár hvert og að ekki sé æskilegt að ráðherra komi að ákvörðun launa og starfskjara ákæranda vegna sjónarmiða um sjálfstæði þeirra. Af þessum lestri má ráða að lögin séu hugsuð fyrir alla ákærendur þar sem það væri ekki æskilegt að ráðherrar og eftir atvikum undirstofnanir þeirra komi að ákvörðun launa og starfskjara þeirra.

Þá má sérstaklega benda á að líkt og sjá má af textanum þá er það almennt mjög mikilvægt að ómálefnanleg sjónarmið hafi ekki áhrif á ákvarðanir ákæranda er lúta að bæði rannsókn og saksókn. Hvað rannsókn varðar þá annast embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu langflestar rannsóknir þeirra afbrota sem framin eru hér á landi.

Alvarlegustu afbrotin eru rannsökuð af rannsóknarlögreglumönnum lögreglustjóra. Að rannsókn lokinni eru málin send ákærendum lögreglustjóra sem taka ákvörðun um framhald máls. Þeir geta gefið fyrirmæli um frekari rannsóknaraðgerðir, sbr. 2. mgr. 57. gr. sml. sem og tekið ákvörðun, í öllum tegundum mála, að rannsókn máls skuli hætt, sbr. 52. gr. sml., sent málið til viðeigandi ákæranda skv. 23. gr. sml. og í þeim málum sem heyra undir lögreglustjóra tekið ákvörðun um saksókn eða niðurfellingu máls, sbr. 145. sml.

Alvarleg afbrot líkt og morð, nauðganir og önnur kynferðisbrot, meiriháttar líkamsárásir, rán, sífjabrot, hættubrot og fleiri eru þannig öll á forræði ákæranda lögreglustjóra sem, ásamt því að gefa rannsóknarfyrirmæli, annast flest allar kröfugerðir fyrir dómi (sem skipta hundruðum á hverju ári og fer fram flutningur fyrir dómara oftast að viðstöddum verjanda og sakborningi) t.d. er varða gæsluvarðhöld, farbönn, húsleitir, símhlustanir, eftirfarabúnaði, kröfur um afhendingu gagna, dómkvaðningu matsmanna og margt fleira. Á þessu stigi má telja að ákærandi lögreglustjóra sé í afar viðkvæmri stöðu því á rannsóknarstigi hefur hann mjög mikil áhrif á framgang rannsóknarinnar sem og getur ákveðið að henni skuli hætt. Má í því samhengi benda á reglur Ríkissaksóknara nr. 2/2018 gera ráð fyrir að ákærendur lögreglustjóra séu ábyrgir fyrir rannsóknaráætlunum lögreglu og beri ábyrgð á framgangi og gæðum rannsókna sakamála svo hún geti verið sá grundvöllur sem mælt er fyrir um í 53. gr. sml.

Þá má má telja að ákærendur í þessari stöðu séu almennt viðkvæmari fyrir afskiptum stjórnvalda sem hugnast ekki störf þeirra og má nefna nýleg dæmi eins og „Lekamálið“, sem nokkra umfjöllun fékk í fjölmiðlum, sem og önnur sem ekki fóru jafn hátt. Í þessu samhengi má minnst á að í skýrslu spillingarnefndar Evrópuráðsins (GRECO) frá árinu 2013 voru gerðar athugasemdir við skipunartíma ákæranda hér á landi og talið ófullnægjandi að ákærendur hefðu ekki, líkt og dómara, ótímabundinn skipunartíma. Nefndin beindi þannig þeim tilmælum að Ísland réðist í úrbætur á þessu en hér á landi eru einungis ríkissaksóknari, vararíkissaksóknari, héraðssaksóknari og varahéraðssaksóknari skipaðir ótímabundið. Í skýrslu nefnarinnar frá 13. desember 2017 var aftur fundið að þessari tilhögun og kom þar meðal annars skýrlega fram að tilmælin frá árinu 2013 ættu við um alla ákærendur og skilja má af lestri skýrslunnar að slíkt sé einnig skilningur ríkissaksóknara.

Þegar ákærandi lögreglustjóra kemst að þeirri niðurstöðu að mál, sem ekki heyra undir saksóknarvald hans, er fullrannsakað þá sendir hann málgögn ásamt greinargerð, þar sem fram koma athugasemdir hans er varða heimfærslu og sönnunarstöðu málsins og oftast en ekki drög að ákærutexta til annað hvort ríkis- eða héraðssaksóknara, sbr. skiptingu í III. kafla laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Ákærendur lögreglustjóra vinna þannig mál, sem eru á forræði ríkis- og héraðssaksóknara, oftast en ekki upp í hendurnar á ákærendum sem þar starfa og það fyrir utan öll þau mál sem eru á forræði lögreglustjóra og þeir reka fyrir dómstólum.

Allt að einu tiltekur tilvitnaður rökstuðningur hvergi að ástæða þess að með lögum skuli ákvarða laun vararíkissaksóknara, héraðssaksóknara og saksóknara þeirra embætta sé sú að þeir séu embættismenn. Má fremur telja að rökstuðningurinn taki mið af eðli starfa ákærenda og það sé raunveruleg ástæða fyrir tilgreiningu á umræddum starfsheitum í ákvæðunum. Má í þessu samhengi benda á að ráðningartími (skipunartími/setningartími) saksóknara ekki sá sami og ríkissaksóknara. Hvað varðar þá staðreynd að saksóknarar geta annast málflutning fyrir Hæstarétti og Landsrétti en ekki aðstoðarsaksóknarar þá er hvergi minnst á það í greinargerðinni og verður varla talið að það afmarkaða verkefni feli í sér eðlismun á störfum þeirra og starfa aðstoðarsaksóknara enda eingöngu verið að tala um málflutning fyrir æðra dómstigi í afar takmörkuðum fjölda á tilteknum tegundum sakamála á meðan þorri mála fer fram fyrir héraðsdómi og flutt af öllum ákærendum, þar á meðal aðstoðarsaksóknurum. Þá annast aðstoðarsaksóknarar lögreglustjóra öll kærumál fyrir Landsrétti (áður Hæstarétti) sem eru umtalsvert fleiri en þau mál sem málflutningur fer fram í.

Telja má af lestri greinargerðar frumvarpsins að eitt af markmiðum laganna er að tryggja að laun þeirra starfsstétta sem þar eru talin upp séu ákvörðuð með lögum þar sem löggjafinn telur eðli starfa þeirra ekki bjóða upp á annað. Ef svo haft er í huga að framangreind rök fyrir því að laun vararíkissaksóknara, héraðssaksóknara, varahéraðssaksóknara og saksóknara eru ákvörðuð með lögum, eiga jafnframt við um aðra ákærendur svo og að ákærendur lögreglustjóra, sem og þeir sjálfir, megi almennt teljast í viðkvæmari stöðu vegna nálægðar sinnar vegna hlutverks við rannsókna mála, líkt og komið er inn á hér að framan, má telja að markmið laganna hvað þetta varðar náist síður ef laun ákærenda lögreglustjóra verða ekki ákveðin með lögum líkt og laun saksóknara.

Þá má benda á að í fyrri úrskurði Kjararáðs, í tíð laga nr. 47/2006, var sú ákvörðun tekin að laun og starfskjör saksóknara heyrðu undir Kjararáð, sbr. úrskurð nr. 2009.5.001. Í rökstuðningi kjararáðs kom m.a. fram:

Ákvæði laganna [nr. 88/2008 og 135/2008] miða að því að efla og styrkja ákærvaldið og tryggja sjálfstæði þess ekki síst gagnvart handhöfum framkvæmdavalds.

Ákærendur taka ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákærvalds, nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um meðferð sakamála.

Hlutverk þeirra er að tryggja, í samvinnu við lögreglu, að þeir sem afbrot fremja verði beittir lögmæltum viðurlögum. Þá skulu þeir gæta hlutlægni í störfum sínum, þeir skuli vinna að því að hið sanna og rétta komi í ljós og gæta jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar.

Öll framangreind sjónarmið leiða af greinargerð með frumvarpi því er varð að sml. annars vegar og hins vegar er um nær orðréttu upptalningu á inntaki 2. og 3. mgr. 18. gr. sömu laga. Hvoru tveggja eru sjónarmið sem eiga við um alla ákærendur, þar á meðal aðstoðarsaksóknara og aðra ákærendur.

Í rökstuðningnum kom einnig fram:

Störf saksóknara fela ekki í sér fyrirsva fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn í kjaramálum. Saksóknarar eru embættismenn samkvæmt 5. tl. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt 40. gr. sömu laga er embættismönnum óheimilt að efna til eða taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum.

Störf ákæranda fela almennt ekki í sér fyrirsva fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn í kjaramálum. Þó má minnst á það að vissir ákærendur, yfirmenn, t.d. ríkissaksóknari, héraðssaksóknari og lögreglustjórar geta haft umtalsvert að segja um laun sumra ákæranda sinna hvað varðar niðurröðun í launaflokka og ákvörðun um fjölda yfirvinnueininga. Þá liggur það fyrir eins og áður hefur komið fram að munurinn á aðstoðarsaksóknara og saksóknara liggur í grundvelli ráðningar þeirra þar sem saksóknari er embættismaður en aðstoðarsaksóknari ekki. Þrátt fyrir það er ekki eðlismunur á starfi þeirra þar sem þeir eru í sambærilegri stöðu hvað varðar verkefni, hlutverk, ábyrgð og kröfur, sbr. t.d. 18. gr. sml. Þá má í þessu samhengi einnig benda á að bæði saksóknarar og aðstoðarsaksóknarar eru undir sama hatti þegar kemur að möguleikum á launuðum aukastörfum, sbr. 20. gr. laga sml. og ljóst að báðir hafa úr takmörkuðum möguleikum að velja þegar kemur að slíku samhliða starfi sem ákærandi.

Í niðurlagi rökstuðningsins kemur svo fram:

Í 11. gr. tilmæla ráðherranefndar Evrópuráðsins til aðildarríkja um hlutverk ákærvaldsins í refsivörslukerfinu frá 6. október 2000 kemur m.a. fram, að ríkjum beri að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að ákærendur geti sinnt þeim störfum sem fylgja starfi þeirra og hlutverki án óréttmætra afskipta og án þess að þurfa að sæta ábyrgð að skaðabótarétti eða refsirétti á annan hátt. Í tilmælunum kemur einnig fram með ýmsu móti að staða ákæranda er lögð að jöfnu við stöðu dómara eftir því sem við getur átt. Vafalaust er, að formlega kynni það að vera talið geta haft áhrif á það hvernig ákærendur sinna störfum sínum, að þeir væru undir ákvörðun framkvæmdavalds settir um launakjör sín og starfsöryggi. Fyrir þá sem sæta rannsókn og hugsanlegri saksókn er mjög mikilvægt að geta verið fullviss, að ómálefnanleg sjónarmið hafi ekki áhrif á ákvarðanir um saksókn. Er staða ákæranda að því leyti mun viðkvæmari en þeirra lögmannna sem reka þau dómsmál ríkisins, sem lúta einkarétti. Störf ákæranda fela ekki eingöngu í sér málflutning heldur ekki síður ákvarðanir um rækslu rannsókna og um saksókn, sem skipta borgarana mjög miklu.

Eins og sjá má er umræddur rökstuðningur nær samskonar þeim sem birtist í greinargerð með frumvarpi því er varð að lkr. sem og frumvarpinu sem um ræðir og kemur fram hér að framan og má telja að kjararáð hafi verið sammála frumvörpunum hvað störf ákæranda varðar. Þá má benda á að í tilvitnuðum rökstuðningi er alls staðar fjallað um ákærendur, ekki saksóknara sérstaklega, og má fallast á að hann eigi við um alla ákærendur, þar á meðal aðstoðarsaksóknara, líkt og þar greinilega stendur en annars er vísað í þær athugasemdir við nær sama texta hér að framan.

Í þessu samhengi má minnst á að við ákvörðun um laun og starfskjör héraðssaksóknara, varahéraðssaksóknara og saksóknara við embætti héraðssaksóknara, sbr. úrskurð nr. 2016.4.015, var ákvörðun Kjararáðs rökstudd meðal annars með vísan í störf ákæranda:

Störf ákæranda fela ekki eingöngu í sér málflutning fyrir dómi heldur ekki síður ákvarðanir um rannsókn mála og saksókn. Eins og fram kemur í lögum um meðferð sakamála taka ákærendur ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákæruvalds nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum. Hlutverk ákæranda er að tryggja, í samvinnu við lögreglu, að þeir sem fremja afbrot verði beittir lögmæltum viðurlögum. Þeir skulu gæta hlutlægni í störfum sínum, vinna að því að hið sanna og rétta komi í ljós og gæta jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar.

Eins og sjá má lýtur rökstuðningur Kjararáðs að inntaki 18. gr. sml. sem líkt og áður sagði á við um alla ákærendur þar á meðal saksóknara og aðstoðarsaksóknara.

Með hliðsjón af framansögðu má telja að rök leiði til þess að heppilegast sé að nýta það tækifæri sem felst í fyrirhuguðum lagabreytingum og styrkja sjálfstæði ákæranda þannig að laun þeirra allra séu ákvörðuð með lögum en ekki einungis sumra þeirra. Framangreind rök leiða þannig líkur að því að þeir ákærendur sem ekki eru taldir upp í 8. og 9. gr. frumvarpsins eru þeir ákærendur sem helst þyrfti að tryggja sjálfstæði enda hafa þeir umsjón og stjórn með langflestum rannsóknnum er síðan verða að sakamálum og má telja almennt óheppilegt að slíkir ákærendur séu bæði eftirbátar launalega séð og mögulega ekki tryggð sama starfsöryggi og t.d. saksóknurum. Sömu ákærendur annast jafnframt saksókn í langflestum opinberum málum hér á landi ásamt því að sinna verkefnum sem snúa að beitingu þvingunarúrræða og mörgum verkefnum sem felast í starfinu. Mætti og telja slíka ráðstöfun einnig í samræmi við ítrekaðar kröfur spillingarnefndar Evrópuráðsins (GRECO) sem og felast í röksemdafærslu í þeim úrskurðum Kjararáðs er varða ákærendur.

Hvað varðar krónutölu sérstaklega má almennt telja að að laun annarra ákæranda en þeirra sem 8. og 9. gr. þegar tiltekur, ættu að vera í samræmi við laun saksóknara líkt og þau eru þar tilgreind. Því til stuðnings, fyrir utan það sem þegar hefur komið fram, má benda á að þau rök sem Kjararáð bar fyrir sig í framangreindum úrskurðum eiga að nær að öllu leyti við um aðstoðarsaksóknara (og aðra ákærendur) lögreglustjóra. Má þannig benda á að í niðurlagi beggja úrskurðanna er texti þar sem farið er lauslega yfir störf og hlutverk ákæranda (sem á við um alla ákærendur lögreglustjóra), sem eins og áður hefur komið fram eru meðal annars aðstoðarsaksóknarar.

Ef óskað er eftir því er unnt að veita frekari rökstuðning og upplýsingar um eðli starfa ákæranda.

Kveðja.
Sigurður Ólafsson

aðstoðarsaksóknari við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.

Nefndarsvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
b/t. Nefndarritara
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 10. janúar 2019

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, nr. 130/2016, með síðari breytingum (launafyrirkomulag) (Mál nr. 413)

Viðskiptaráð Íslands þakkar fyrir tækifærið til að veita frumvarpinu umsögn. Með því skapast grundvöllur fyrir að laun ráðamanna og þeirra sem áður féllu undir kjararáð fylgi almennri launaþróun án þess að hætta sé á upplausn á vinnumarkaði. Í meginatriðum er Viðskiptaráð því fylgjandi frumvarpinu en engu að síður eru tvö atriði sem ráðið vill benda á sem taka þarf tillit til og eitt atriði sem ráðið leggst gegn.

1. Góð rök hníga að lengri frystingu launa sumra ef ekki allra sem falla undir lög

Viðskiptaráð hefur harðlega gagnrýnt úrskurði kjararáðs síðustu ár og þær forsendur sem úrskurðirnir hafa byggt á.¹ Ljóst er að síðustu launahækkanir ráðamanna og annarra sem féllu undir kjararáð eru í engu samræmi við almenna launaþróun. Þess vegna er jákvætt að laun þessara hópa hafa nú ekki hækkað í meira en 1-2 ár eftir atvikum á meðan önnur laun hafa hækkað og að ekki verði breytingar þar á fyrr en í fyrsta lagi um mitt þetta ár eða 1. júlí nk. samkvæmt frumvarpinu. Grundvöllur þess eru niðurstöður starfshóps um að ef laun kjararáðshópsins haldist óbreytt til ársloka 2018 séu þau í samræmi við almenna launaþróun. Viðskiptaráð hvetur þó til þess að þingmenn velti því vandlega fyrir sér hvort þessu þurfi að breyta.

Í fyrsta lagi benti starfshópur um kjararáð á að launaþróun innan kjararáðshópsins væri afar misjöfn. Til að mynda hafa ráðherrar hækkað um 64% frá 2013 til ársloka 2018 á meðan rammasamkomulag aðila á vinnumarkaði frá 2015 kveður á um 43%-48% hækkunir. Því væri ráð að halda launum ráðherra óbreyttum lengur en til 1. júlí nk. og a.m.k. nægilega lengi til að þau falli innan rammasamkomulagsins að viðbættum launahækkunum næstu misseri. Fyrir aðra aðila sem féllu áður undir kjararáð og hafa hækkað meira en sem nemur rammasamkomulagi vinnumarkaðar ætti að kanna álíka ráðstafanir.

Í öðru lagi og óháð fyrri atriði má færa rök fyrir því að almennt séð sé frysting launa ekki nægilega löng. Röksemd starfshóps um kjararáð og þar með frumvarpsins er sú að með óbreyttum launum út árið 2018 verði launaþróun komin aftur í takt við almenna launaþróun. Sú röksemd er í sjálfu sér ágæt en hangir þó á þeirri forsendu að laun kjararáðshópanna hafi sögulega verið „rétt“, ef svo má að orði komast. Gjarnan mætti að minnsta kosti veita því sterkari rökstuðning fyrir því að laun kjararáðshópanna í hlutfalli við aðra skuli vera með tilteknum hætti og það kann að vera að slíkur rökstuðningur liggi fyrir. Hér skal það ekki

¹ Sjá ályktun framkvæmdastjórnar Viðskiptaráðs: <https://vi.is/malefnastarf/frettir/Kjararad-studlar-enn-ad-upplausn-a-vinnumarkadi/>

fullyrt en engu að síður er hætta á svokallaðri akkerisskekkju (e. anchoring bias) með því að miða við fyrri launasetningu. Akkerisskekkja hefur mælst í fjölda rannsókna á sviði sálfræði og atferlishagfræði og getur valdið því að fólk tekur ákvarðanir byggðar einvörðungu á einhverju upphafsgildi algjörlega óháð því hversu skynsamlegt það er.²

Með þetta í huga má sannarlega velta því upp hvort frysting launa kjararáðshópanna sé nægilega löng. Þar að auki er ekki ofsögum sagt að lengri frysting, ekki hvað síst í tilfelli stjórnmálamanna, myndi gefa gott fordæmi í yfirstandandi kjaraviðræðum og mögulega liðka þar fyrir farsælum lausnum. Þá má ennfremur nefna að skv. skýrslu starfshópsins eru laun íslenskra ráðamanna há í alþjóðlegu samhengi, þrátt fyrir smæð landsins.³

2. Enn hætta á víxlhækkunum launa með nýju fyrirkomulagi þó að hættan sé minni

Í umsögn Hagstofu Íslands við frumvarpsdrögin kom fram að hætta er á víxlverkun launahækkana þó að áhrifin af því séu jafnan óveruleg þar sem um fámennan hóp er að ræða. Við miklar launahækkunir, t.d. um tugi prósent á einu ári, sem hefur oft gerst í íslenskri hagsögu, geta þessi áhrif engu að síður magnast upp og haft meiri áhrif. Því er rétt að vara við því að ekkert í frumvarpinu virðist tryggja að hægt sé að vinda ofan af of miklum víxlhækkunum launa ef launahækkunir fara úr böndunum, sem er raunhæf hætta á að verði miðað við kröfur stærstu verkalýðsfélaga landsins. Viðskiptaráð ítrekar þess vegna mikilvægi þess að stjórnvöld gangi á undan með góðu fordæmi í vinnumarkaðsmálum.

3. Ein launahækkun á ári er nóg

Í 3.-10. gr. frumvarpsins, auk 12. gr. er kveðið á um að umfram launahækkun 1. júlí getur „ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins [...] ákveðið að launin hækki hlutfallslega 1. janúar til samræmis við áætlaða breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna“. Að mati Viðskiptaráðs ætti þetta ákvæði í öllum tilvikum að falla brott og ein launahækkun á ári ætti í langflestum eða öllum tilfellum að duga. Samkvæmt flestum kjarasamningum og launum einstaklinga utan kjarasamninga eru margar launahækkunir ári undantekning frekar en regla og því ekki ástæða til annars en að svo sé einnig hjá þeim sem falla undir frumvarpið. Jafnvel þó að launin hækki einungis einu sinni á ári myndu þeir sem falla undir lögin fylgja launaþróun annarra ríkisstarfsmanna. Ákvæðið þýðir aftur á móti að meðallaun þeirra sem hækka tvisvar á ári verða hærri og er því til þess fallið að auka hættuna á víxlhækkunum launa ríkisstarfsmanna.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái fram að ganga að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda. Að lokum áskilur Viðskiptaráð sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Virðingarfyllt,



Konráð S. Guðjónsson

Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

² Sjá nánari skýringu: <https://www.behavioraleconomics.com/resources/mini-encyclopedia-of-be/anchoring-heuristic/>

³ Sjá töflu á bls. 25 í skýrslu starfshóps um kjararáð:

<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6715ce2f-132a-11e8-9428-005056bc530c>