149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

(launafyrirkomulag)

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á eftirfarandi lögum:

1. *Lög um laun forseta Íslands, nr. 10/1990, með síðari breytingum:* 1. gr. laganna orðast svo: Laun forseta Íslands skulu nema 2.985.000 kr. á mánuði. Launin 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.
2. *Lög um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, nr. 88/1995, með síðari breytingum:*
3. 1. mgr. 15. gr. laganna orðast svo:

Þingfararkaup skv. 1. gr. skal nema 1.101.194 kr. á mánuði. Þingfararkaup skal 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.

1. 13. gr. a. laganna orðast svo:

Í reglum forsætisnefndar um þingfararkostnað má kveða á um að reglur um almenn starfskjör, sem gilda um þá embættismenn þar sem laun eru ákveðin í sérákvæðum, sbr. 2. mgr. 39. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gildi einnig um alþingismenn eftir því sem við getur átt.

1. *Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, með síðari breytingum:*
2. Við 12. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Laun forsætisráðherra skulu nema 2.021.825 kr. á mánuði en laun annarra ráðherra skulu nema 1.826.273 kr. á mánuði. Launin 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.

1. Við 16. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Forsætisráðherra og ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins skulu ákvarða laun og starfskjör ráðuneytisstjóra. Við ákvörðun launa og starfskjara skal gæta sömu sjónarmiða og fram koma í 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

1. *Lög um dómstóla, nr. 50/2016, með síðari breytingum:*
2. 44. gr. laganna orðast svo:

Föst laun forseta Hæstaréttar fyrir dagvinnu skulu nema 1.481.625 kr. á mánuði auk 36% álags vegna yfirvinnu. Föst laun varaforseta Hæstaréttar fyrir dagvinnu skulu nema 1.432.454 kr. á mánuði auk 32% álags vegna yfirvinnu. Föst laun annarra hæstaréttardómara fyrir dagvinnu skulu nema 1.384.945 kr. á mánuði auk 33% álags fyrir yfirvinnu.

Föst laun forseta Landsréttar fyrir dagvinnu skulu nema 1.339.043 kr. á mánuði auk 36% álags vegna yfirvinnu. Föst laun varaforseta Landsréttar fyrir dagvinnu skulu nema 1.294.693 kr. á mánuði auk 34% álags fyrir yfirvinnu. Föst laun annarra landsréttardómara fyrir dagvinnu skulu nema 1.251.843 kr. á mánuði auk 35% álags fyrir yfirvinnu.

Föst laun dómstjórans í Reykjavík fyrir dagvinnu skulu nema 1.210.442 kr. á mánuði auk 40% álags fyrir yfirvinnu. Föst laun varadómstjórans í Reykjavík fyrir dagvinnu skulu nema 1.131.793 kr. á mánuði auk 28% álags fyrir yfirvinnu. Föst laun dómstjóra utan Reykjavíkur fyrir dagvinnu skulu nema 1.131.793 kr. á mánuði auk 36% álags fyrir yfirvinnu. Föst laun annarra héraðsdómara fyrir dagvinnu skulu nema 1.094.452 kr. á mánuði auk 29% álags fyrir yfirvinnu.

Föst laun skv. 1.–3. mgr. 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.

Gangi dómari gæsluvaktir skal dómstólasýslan ákvarða laun fyrir það.

Í reglum, sem settar eru af dómstólasýslunni, má kveða á um að reglur um almenn starfskjör sem gilda um þá embættismenn þar sem laun eru ákveðin í sérákvæðum, sbr. 2. mgr. 39. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gildi einnig um dómara eftir því sem við getur átt að undanskildum ákvæðum um endurmenntun, sbr. 7. mgr.

Dómari á annars vegar rétt á námsleyfi á launum til endurmenntunar og hins vegar styrk til starfsmenntunar. Dómari á rétt á launuðu námsleyfi á fjögurra ára fresti til að stunda endurmenntun, fyrst eftir fjögur ár í starfi. Dómari ávinnur sér þriggja vikna leyfi á hverju ári. Þó getur uppsafnaður réttur mest orðið 6 mánuðir og greiðist ekki út við starfslok. Dómari heldur launum í námsleyfi og fær greiddan ferða- og dvalarkostnað samkvæmt reglum ferðakostnaðarnefndar. Dómstólasýslan setur nánari reglur um námsleyfi dómara.

Ríkissjóður skal greiða sem svarar til 0,92% af heildarlaunum hvers dómara í sérstakan starfsmenntunarsjóð dómara. Kostnaður dómara við námskeið, námsstefnur, ráðstefnur eða sambærilega þekkingaröflun sem telja má til starfsmenntunar skal greiðast úr sjóðnum. Ráðherra skal skipa þrjá menn í stjórn sjóðsins, þar af einn án tilnefningar og skal hann vera formaður sjóðsstjórnar, einn samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar Íslands og annan samkvæmt tilnefningu dómstólasýslunnar. Stjórn sjóðsins semur reglur fyrir úthlutun úr honum og tekur ákvarðanir um varðveislu sjóðsins og ávöxtun.

1. *Lög um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum:*
2. Við 20. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Föst laun vararíkissaksóknara fyrir dagvinnu skulu nema 1.210.442 kr. á mánuði auk 28% álags fyrir yfirvinnu. Föst laun annarra saksóknara fyrir dagvinnu hjá ríkissaksóknara skulu nema 1.023.515 kr. á mánuði auk 33% álags fyrir yfirvinnu.

Föst laun skv. 3. mgr. skulu taka breytingum 1. maí ár hvert í samræmi við hlutfallslega breytingu á reglulegum meðallaunum ríkisstarfsmanna eins og þær birtast í tölum Hagstofu Íslands fyrir næstliðið almanaksár.

1. Við 22. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Föst laun héraðssaksóknara fyrir dagvinnu skulu nema 1.170.442 kr. á mánuði auk 33% álags fyrir yfirvinnu. Föst laun varahéraðssaksóknara fyrir dagvinnu skulu nema 1.094.452 kr. á mánuði auk 31% álags fyrir yfirvinnu. Föst laun annarra saksóknara hjá héraðssaksóknara fyrir dagvinnu skulu nema 1.023.515 kr. á mánuði auk 33% álags fyrir yfirvinnu.

Föst laun skv. 3. mgr. 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.

1. *Lög um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, með síðari breytingum:* B-liður 28. gr. laganna orðast svo: Ákveða laun og starfskjör fulltrúa í peningastefnunefnd. Föst laun seðlabankastjóra fyrir dagvinnu skulu nema 1.170.442 kr. á mánuði auk 65% álags fyrir yfirvinnu. 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.
2. *Lög um stéttarfélög og vinnudeildur, nr. 80/1938, með síðari breytingum.*
3. 7. mgr. 20. gr. laganna orðast svo:

Föst laun ríkissáttasemjara fyrir dagvinnu skulu nema 1.210.442 kr. á mánuði auk 32% álags fyrir yfirvinnu. 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. Ráðherra ákveður laun vararíkissáttasemjara og aðstoðarsáttasemjara og þóknun sáttanefndarmanna.

1. Í stað orðsins „Kjararáð“ í 2. málsl. 66. gr. laganna kemur: Stjórn dómstólasýslunnar.
2. *Lög um yfirskattanefnd, nr. 30/1992, með síðari breytingum:* Við 9. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Um laun og önnur starfskjör þeirra nefndarmanna sem hafa starfið að aðalstarfi fer skv. 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

1. *Lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, með síðari breytingum:* Við 2. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Um laun og önnur starfskjör formanns og varaformanns nefndarinnar fer skv. 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

1. *Lög um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum:* 5. málsl. 3. mgr. 6. gr. laganna orðast svo: Um laun og önnur starfskjör þeirra fer skv. 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.
2. *Lög um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015:* Í stað orðanna „af kjararáði“ í 4. málsl. 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: skv. 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.
3. *Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum:*
4. Í stað orðanna „ákvörðun kjararáðs“ í 1. mgr. 9. gr. laganna kemur: sérákvæðum í lögum.
5. Í stað orðsins „kjararáð“ í 2. mgr. 9. gr. laganna kemur: fá greidd laun samkvæmt sérákvæðum í lögum.
6. Í stað orðanna „af kjararáði“ í 1. málsl. 39. gr. laganna kemur: samkvæmt sérákvæðum í lögum.
7. 2. málsl. 39. gr. laganna orðast svo: Laun og önnur launakjör skrifstofustjóra og sendiherra í Stjórnarráði Íslands, lögreglumanna, tollvarða og fangavarða skulu fara eftir kjarasamningum sem stéttarfélög eða samtök þeirra gera við ríkið, sbr. 47. gr.
8. Við 39. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að setja almennar reglur um starfskjör þeirra sem taka laun samkvæmt sérákvæðum í lögum.

1. Í stað orðanna „þeirra er falla undir kjararáð“ í 5. mgr. 39. gr. a kemur: þjóðkjörinna fulltrúa, dómara, saksóknara, ráðuneytisstjóra, seðlabankastjóra og ríkissáttasemjara.
2. *Lög um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, nr. 141/2003, með síðari breytingum:* Orðin „af kjararáði“ í 1. málsl. 2. mgr. 2. gr. laganna falla brott.
3. *Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, með síðari breytingum:*
4. 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. laganna orðast svo: Þeirra embættismanna ríkisins sem taka laun samkvæmt sérákvæðum í lögum sem um þá gilda og 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, auk þeirra embættismanna og starfsmanna fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem vinna að stefnumörkun í mannauðs- og kjaramálum.
5. 1. tölul. 1. mgr. 19. gr. laganna orðast svo: Þeirra embættismanna ríkisins sem taka laun samkvæmt sérákvæðum í lögum sem um þá gilda og 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.
6. *Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, með síðari breytingum:*
7. Í stað orðanna „ákvarðanir kjararáðs“ í 6. mgr. 23. gr. laganna kemur: samkvæmt sérákvæðum í lögum.
8. Í stað orðanna „lögum um kjararáð“ í 6. mgr. 23. gr. laganna kemur: samkvæmt sérákvæðum í lögum.
9. Í stað orðanna „lögum um kjararáð“ í 2. mgr. 35. gr. laganna kemur: samkvæmt sérákvæðum í lögum.
10. *Lög um ríkislögmann, nr. 51/1985, með síðari breytingum:* Orðin „ Hið sama gildir um mál sem rekin eru fyrir kjararáð“ í 4. mgr. 2. gr. laganna falla brott.

2. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir gildistöku laga þessara og 4. mgr. 60. gr. um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997, skulu laun og starfskjör biskups, vígslubiskupa, prófasta og presta þjóðkirkjunnar, sem ákveðin voru með ákvörðun kjararáðs þann 17. desember 2017, 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 þar til samkomulag hefur náðst við þjóðkirkjuna um nýtt launafyrirkomulag. Um almenn starfskjör gilda reglur þær sem gilda um þá embættismenn þar sem laun eru ákveðin í sérákvæðum, sbr. 2. mgr. 39. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Önnur starfskjör er fram koma í ákvörðunarorði kjararáðs frá 17. desember 2017 gilda þar til nýtt samkomulag hefur náðst við þjóðkirkjuna.

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.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Ríkisstjórnin ákvað í janúar 2018, að höfðu samráði við heildarsamtök á vinnumarkaði, að skipa starfshóp um málefni kjararáðs. Forsætisráðherra skipaði starfshópinn 23. janúar 2018 og átti hann að bera saman fyrirkomulag um ákvörðun launa hjá kjörnum fulltrúum, dómurum og embættismönnum í nágrannalöndum og leggja fram tillögur að breyttu fyrirkomulagi launaákvarðana kjararáðs, væri annað fyrirkomulag talið líklegra til betri sáttar í þjóðfélaginu til framtíðar um ákvörðun launa þeirra sem stöðu sinnar vegna njóta ekki samningsréttar. Þá átti starfshópurinn að taka til skoðunar úrskurði kjararáðs, meta með hliðsjón af launasetningu og launabreytingum þeirra stétta sem samningsfrelsis njóta og þeirri launastefnu sem samið var um við meginþorra launafólks og eftir atvikum leggja fram tillögur um úrbætur. Formaður hópsins var Jóhannes Karl Sveinsson hrl. Auk hans sátu í hópnum fyrir hönd ríkisins Benedikt Árnason, skrifstofustjóri í forsætisráðuneyti, Guðrún Þorleifsdóttir, skrifstofustjóri í fjármála- og efnahagsráðuneyti og Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir, skrifstofustjóri í velferðarráðuneytinu. Fyrir hönd aðila vinnumarkaðarins sátu í starfshópnum þau Hannes G. Sigurðsson, aðstoðarframkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins, Helga Jónsdóttir, framkvæmdastjóri BSRB og Magnús Norðdahl, lögfræðingur Alþýðusambands Íslands.

Með frumvarpinu er stefnt að breyttu fyrirkomulagi launaákvarðanna þeirra er heyrðu undir ákvörðunarvald kjararáðs, sbr. 1. gr. laga nr. 130/2016, sem felst í því að ákvörðun launa þeirra sem féllu undir úrskurðarvald kjararáðs er skipað með hliðsjón af þeim tillögum sem starfshópurinn um málefni kjararáðs lagði til í skýrslu sinni.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Starfshópur forsætisráðherra skilaði skýrslu til forsætisráðherra þann 15. febrúar 2018. Í skýrslu starfshópsins, dags. 1. febrúar 2018, er að finna samanburð fyrirkomulags við launaákvarðanir hjá kjörnum fulltrúum, dómurum og æðstu embættismönnum á Íslandi og í nágrannalöndunum, greining á úrskurðum kjararáðs og samanburður við launaþróun annarra starfsgreina. Þá var hópnum falið að gera tillögur að breyttu fyrirkomulagi og úrbótum.

Í skýrslu starfshópsins á bls. 13 kemur fram:

„Að ákvörðun launa fyrir þjóðkjörna fulltrúa og æðstu embættismenn ríkja verður alltaf erfitt og umdeilt viðfangsefni. Þessar starfsgreinar fara með æðstu völd í samfélaginu og hafa því engan viðsemjanda um laun. Þá tengjast æðstu embættismenn einnig hinu pólitíska sviði á ýmsan hátt. Loks er almennt viðurkennt að ákvörðun launa dómara og nokkurra annarra starfsgreina njóti sérstöðu vegna þess að tryggja þarf starfskjör og sjálfstæði þeirra gagnvart öðrum greinum ríkisvaldsins. Þessi sjónarmið hafa í ýmsum ríkjum verið talin gilda um þá sem fara með saksóknarvald og forsvarsmenn ýmissa opinberra eftirlitsstofnana.

Mismunandi er eftir ríkjum hvernig þetta er leyst en hér á landi hefur ákvörðunarvaldið um nokkurt skeið verið í höndum óháðs úrskurðaraðila, um tíma kjaranefndar og Kjaradóms, en nú kjararáðs. Þessir aðilar hafa, a.m.k. í orði kveðnu, fengið nokkuð gott svigrúm til ákvörðunar um kjör, þar með talið hvernig starfsgreinunum er raðað upp.

Þessar ákvarðanir hafa valdið deilum í samfélaginu fyrr og nú. Í desember árið 2005 greip Alþingi til lagasetningar vegna umdeildra úrskurða Kjaradóms og var hann, ásamt kjaranefnd, lagður niður um leið. Við tók kjararáð árið 2006 og hefur löggjafinn gripið inn í störf ráðsins þegar þörf hefur þótt á. Fyrst með lækkun launa um 5–15% í kjölfar bankahrunsins 2008 og síðan með því að kveða á um frystingu launa þeirra sem heyrðu undir ráðið. Launalækkanirnar og frysting launa voru afnumin í úrskurði kjararáðs sem tók gildi í október árið 2011. Nánar er gerð grein fyrir þessu hér síðar.

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. Þessar hækkanir námu tugum prósenta.

Sett voru ný lög um kjararáð og starfsaðferðir þess í árslok 2016. Vegna gildistökuákvæða má segja að kjararáð hafi í raun ekki enn hafið störf á grundvelli nýju laganna og því engin reynsla komin á þau.“

Helstu niðurstöður starfshópsins eru:

1. Launaákvarðanir hafa ítrekað skapað ósætti og leitt til óróa á vinnumarkaði. Lögbundin viðmið Kjaradóms og síðar kjararáðs hafa verið óskýr og ósamrýmanleg. Alþingi hefur ítrekað hlutast til um endurskoðun úrskurða. Starfshópurinn telur margt mæla með því að gjörbreyta núgildandi fyrirkomulagi.
2. Gagnsæi og fyrirsjáanleika skortir um launaákvarðanir og raunveruleg laun.
3. Samanburður á launum æðstu embættismanna, dómara og kjörinna fulltrúa bendir ekki til þess að þau víki verulega frá því sem er í samanburðarlöndunum.
4. Í nágrannalöndunum eru ákvarðanir um laun kjörinna fulltrúa nánast undantekningarlaust teknar einu sinni á ári. Endurskoðun fylgir skilgreindri launaþróun næsta ár á undan.
5. Launaþróun þeirra sem eiga undir kjararáð víkur ekki merkjanlega frá almennri þróun launa á tímabilinu 2006-2017.
6. Á því tímabili sem kveðið er á um í rammasamkomulagi aðila vinnumarkaðarins og ríkisins, þ.e. 2013-2018, hafa laun þeirra sem eiga undir kjararáð hækkað um 35-64% en almenn þróun launa virðist liggja á bilinu 43-48%.

Tillögurnar starfshópsins um fyrirkomulag launaákvarðana eru eftirfarandi:

1. Horfið verði frá því að úrskurða í kjararáði, eða hjá sambærilegum úrskurðaraðila, um laun þjóðkjörinna fulltrúa, æðstu embættismanna, ráðherra og annarra sem undir ráðið heyra.
2. Laun þingmanna verði ákvörðuð í lögum um þingfararkaup með fastri krónutölufjárhæð miðað við tiltekið tímamark.1 Laun ráðherra verði ákveðin með sama hætti í lögum um Stjórnarráð Íslands. Sama gildi um starfstengdar kostnaðargreiðslur sem jafnframt verði einfaldaðar og gagnsæi þeirra aukið. Laun forseta Íslands verði ákveðin með sambærilegum hætti í lögum um laun forseta Íslands.
3. Kjör dómara verði einnig ákveðin í lögum með fastri fjárhæð. Ríkissaksóknari nýtur samkvæmt lögum um meðferð sakamála sömu kjara og hæstaréttardómarar.
4. Þau laun sem þannig eru fastsett með lögum verði endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert og gildi óbreytt í eitt ár frá þeim degi.
5. Við endurákvörðun launa samkvæmt lið 4 telur starfshópurinn rökrétt að miða við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna, eins og það birtist í tölum Hagstofu Íslands fyrir næstliðið almanaksár.

Hagstofan birti upplýsingar með stuttri greinargerð um breytingu meðaltals reglulegra launa ríkisstarfsmanna eigi síðar en 1. apríl ár hvert.

1. 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.
2. Um aðra sem heyra nú undir kjararáð gildi að meginstefnu samningsréttur um kaup og kjör eða það fyrirkomulag sem ákveðið var í 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hér undir falla einnig Biskup Íslands og starfsmenn þjóðkirkjunnar en taka þarf tillit til skuldbindinga ríkisvaldsins gagnvart þjóðkirkjunni í því sambandi.

Helstu röksemdir starfshópsins fyrir breyttu fyrirkomulagi:

1. Breytingar á launum æðstu embættismanna ríkisins verða ekki leiðandi. Með því fyrirkomulagi að laun taki endurskoðunum eftir að launaþróun næstliðins árs liggur fyrir er komið í veg fyrir ósamræmi á milli launaþróunar þeirra og annarra.
2. Þróun á launum verður jafnari. Ekki mun koma til þess að endurskoðun dragist og hækkanir verði í stórum stökkum.
3. Laun æðstu embættismanna ríkisins verða gagnsærri og fyrirsjáanlegri. Í núgildandi fyrirkomulagi eru laun embættismanna og dómara hvergi aðgengileg almenningi og illskiljanleg meðal annars vegna þess að stór hluti launa er greiddur í formi eininga og laun og önnur kjör þingmanna og ráðherra hafa verið ákveðin af tveimur aðilum.
4. Mælikvarðar og tímamörk endurskoðunar á launum verða öllum ljós. Þeir sem launin þiggja geta áttað sig á því hvernig endurskoðun verður háttað og ríkissjóður getur áætlað útgjöld vegna launanna á skipulegan hátt.
5. Komið er í veg fyrir óskýrar launaákvarðanir. Þau störf sem um ræðir (þjóðkjörnir fulltrúar, ráðherrar, dómarar o.fl.) eru stöðug í þeim skilningi að þeir sem þeim gegna koma og fara en störfin eru hin sömu. Ekki er um að ræða framgang innan sömu embætta eða breytingar sem kalla á sérstakt mat á starfsmönnum eða störfunum sjálfum eftir að hæfileg laun eru ákveðin í eitt skipti fyrir öll.
6. Samræmi um launaákvarðanir. Með því að launaákvarðanir um fleiri starfsgreinar fari eftir 39. gr. a í lögum um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna og verði á hendi eins aðila má ætla að eðlilegra samræmi og samfella verði í starfsmati og kjörum.

Til að koma í framkvæmd framangreindum tillögum starfshópsins er nauðsynlegt að breyta lögum um laun forseta Íslands, nr. 10/1990, lögum um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, nr. 88/1995, lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, lögum um dómstóla, nr. 50/2016, lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, lögum stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, lögum um yfirskattanefnd, nr. 30/1992, lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, lögum um útlendinga, nr. 80/2016, lögum um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015, auk nokkurra annarra laga til samræmis við það að lög um kjararáð voru felld úr gildi með lögum nr. Xx/2018.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er stefnt að breyttu fyrirkomulagi launaákvarðana þeirra sem féllu undir úrskurðarvald kjararáðs samkvæmt lögum nr. 130/2016 og felld voru úr gildi með lögum nr. Xx/2018. Með frumvarpinu er stefnt að því að þeir sem geta farið undir það fyrirkomulag sem ákveðið er í 39. gr. a laga nr. 70/1996 fari undir það fyrirkomulag. Í ljósi eðlis nokkurra starfa þykir þó ekki rétt að ráðherra skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996 eða hlutaðeigandi ráðherra hafi aðkomu að ákvörðun launa og starfskjara þeirra vegna sjónarmiða um sjálfstæði starfanna gagnvart framkvæmdarvaldinu. Í frumvarpinu er því lagt til að laun þessara aðila verði fest við ákveðna krónutölufjárhæð í samræmi við tillögu starfshópsins um kjararáð. Með frumvarpinu eru því laðar til breytinga á lögum með það að markmiði að koma á fót nýju fyrirkomulagi launaákvarðana vegna þeirra sem féllu undir kjararáð samkvæmt lögum nr. 130/2016.

Samkvæmt 1. gr. laga um kjararáð var það verkefni ráðsins að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, dómara, saksóknara, ráðherra, ráðuneytisstjóra, sendiherra og þeirra skrifstofustjóra sem heyra undir ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins og fara með fyrirsvar fyrir hönd ráðherra við gerð kjarasamninga, forsetaritara, seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra og ríkissáttasemjara, sjá töflu 1. Einnig skyldi ráðið ákveða laun og starfskjör nefndarmanna yfirskattanefndar, úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, kærunefndar útlendingamála og úrskurðarnefndar velferðarmála sem eru í fullu starfi, sjá töflu 2.

Meginefni frumvarpsins er að í fyrsta lagi er lagt til að laun þjóðkjörinna manna verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð og þau síðan endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna, í öðru lagi að laun dómara, saksóknara, ráðherra, ríkissáttasemjara og seðlabankastjóra verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð fyrir dagvinnu og álagi fyrir yfirvinnu miðað við tiltekið tímamark og þau síðan endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna, í þriðja lagi verði laun og starfskjör ráðuneytisstjóra, forsetaritara, nefndamanna í fullu starfi hjá nokkrum úrskurðarnefndum og ákvörðuð með hliðsjón af því fyrirkomulagi sem ákveðið er í 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, í fjórða lagi að laun og starfskjör skrifstofustjóra sem heyra undir ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins og fara með fyrirsvar fyrir hönd ráðherra við gerð kjarasamninga verði ákveðin af ráðherra ákvarði með hliðsjón af kjarasamningi þeim sem aðrir skrifstofustjórnar Stjórnarráðsins falla undir, í fimmta lagi að laun og starfskjör aðstoðarseðlabankastjóra og sendiherra falli undir kjarasamninga og að viðkomandi stéttarfélag semji fyrir þeirra hönd og í sjötta lagi að ákvörðun um laun og starfskjör Biskups Íslands og starfsmanna þjóðkirkjunnar, sbr. 60. gr. laga um stöðu stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997, verði fastsett miðað við krónutölufjárhæðir í ákvörðun kjararáðs þann 17. desember 2017 og taki síðan 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 þar til samkomulag hefur náðst við þjóðkirkjuna um nýtt launafyrirkomulag, sjá töflu 3.

Í nokkrum tilvikum hefur löggjafinn í gegnum tíðina ákveðið aðra framkvæmd á launaákvörðun tiltekinna embættismanna sem eðli starfsins vegna njóta sérstöðu. Helstu rökin fyrir þessari skipan er að ekki hefur verið talið æskilegt að framkvæmdarvaldið fjalli um launakjör þeirra og hefur því verið fjallað um þau í sérlögum um viðkomandi embættismenn. Þessi embættismaður er nú ríkissaksóknari auk þess sem sérákvæði gilti um ríkissáttasemjari fyrir gildistöku laga nr. 130/2016.

Um kjör ríkissaksóknara er fjallað í 1. mgr. 20. gr. laga nr. 88/2008 en þar segir: „Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákæruvalds og ber ábyrgð á ákvörðunum þeirra sem við embætti hans starfa. Skal hann skipaður ótímabundið í embætti af ráðherra og fullnægja lagaskilyrðum til skipunar í dómaraembætti við Hæstarétt. Skal hann enn fremur njóta sömu lögkjara og hæstaréttardómarar, eftir því sem við verður komið.“ Af frumvarpinu leiðir að ekki er gert ráð fyrir því að breyting verði á 1. mgr. 20. gr. nr. 88/2008 og að ríkissaksóknari njóti áfram sömu kjara og hæstaréttardómarar.

Um kjör ríkissáttasemjara er fjallað í 7. mgr. 20. gr. laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur. Áður en ákvæðinu var breytt með lögum nr. 130/2016 þá sagði þar: „Laun ríkissáttasemjara skulu ákveðin á sama hátt og laun ráðherra og hæstaréttardómara. Ráðherra ákveður laun vararíkissáttasemjara og aðstoðarsáttasemjara og þóknun sáttanefndarmanna.“ Í ljósi fyrri sérstöðu ríkissáttasemjara er í frumvarpinu lagt til að laun ríkissáttasemjara verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð fyrir dagvinnu og álag fyrir yfirvinnu miðað við tiltekið tímamark og þau síðan endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna.

Einnig má nefna að sérákvæði gilda um ríkisendurskoðanda og umboðsmann Alþingis en þeir starfa á vegum Alþingis. Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, er það forsætisnefnd Alþingis sem ákvarðar honum laun. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga nr. 27/1987, um umboðsmann Alþingis, er það forsætisnefnd Alþingis sem ákveður laun hans auk þess sem hann skal að öðru leyti njóta kjara hæstaréttardómara. Er byggt á þeim viðhorfum að umboðsmaður Alþingis sé algjörlega sjálfstæður og óháður handhöfum framkvæmdarvaldsins í störfum sínum þar sem hlutverk hans sé að hafa eftirlit með þessum aðilum. Samrýmist það ekki þessum sjónarmiðum að umboðsmaður sé háður tilteknum handhöfum framkvæmdarvalds um launaákvörðun sem honum ber að hafa eftirlit með.

Í tillögum starfshópsins kemur fram að vegna alþjóðlegra skuldbindinga um sjálfstæði seðlabanka og fjármálaeftirlits, og hlutverks þeirra í 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 lagt til að laun seðlabankastjóra verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð fyrir dagvinnu og álagi fyrir yfirvinnu, sjá nánar í greinargerð um 6. tölul. 1. gr. Jafnframt er með frumvarpinu miðað við það að laun og starfskjör aðstoðarseðlabankastjóra ákvarðist í kjarasamningum eins og annarra starfsmanna bankans. Hvað varðar forstjóra Fjármálaeftirlitsins þá var með lögum nr. 130/2016 stjórn Fjármálaeftirlitsins falið að ákvarða laun og önnur kjör forstjóra 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 stjórnum sjálfstæðra stofnana falið að ákvarða laun en hins vegar þurfa þær að hafa hliðsjón af 39. gr. a laga nr. 70/1996 þegar þær ákvarða laun og önnur starfskjör.

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. Þessir skrifstofustjórar eru í dag skrifstofustjóri kjara- og mannauðssýslu ríkisins, sem jafnframt er formaður samninganefndar ríkisins, og skrifstofustjóri stjórnunar og umbóta. Starf þessara skrifstofustjóra gegnir svo veigamiklu hlutverki við mótun og framkvæmd starfsmannastefnu ríkisins og við gerð kjarasamninga fyrir hönd fjármála- og efnahagsráðherra að telja verður að þeir fari í raun með jafngildi fyrirsvars fyrir ríkið í kjaramálum fyrir hönd ráðherra sem fer með hið formlega fyrirsvar, sbr. 3. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Þar sem annar skrifstofustjórnanna skipar samninganefnd ríkisins, og fellur því ekki undir ákvæði laga nr. 94/1986, sbr. 4. tölul. 2. mgr. 1. gr. laganna, verður að gera ráð fyrir því að það muni koma í hlut ráðherra að taka ákvörðun um laun og starfskjör hans með hliðsjón af viðkomandi kjarasamningi. Hvað hinn skrifstofustjórann varðar verður einnig að gera ráð fyrir því að það komi í hlut ráðherra að taka ákvörðun um laun og starfskjör hans með hliðsjón af viðkomandi kjarasamningi vegna tengsla hans við fyrirsvar ríkisins í kjaramálum. Skrifstofustjórar í Stjórnarráði Íslands heyra nú undir stéttarfélaga Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins. Sendiherrar voru, áður en laun þeirra voru felld undir kjaranefnd, í stéttarfélagi Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins. Laun aðstoðarseðlabankastjóra myndu eins og laun annarra starfsmanna bankans falla undir þann kjarasamning sem gildir um starfsmenn bankans.

Starf forsetaritara er um margt sérstakt og þess eðlis að það á sér ekki beina hliðstæðu innan stjórnkerfisins auk þess sem ekki gilda sérstök ákvæði um hann í lögum. Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996 telst forsetaritari embættismaður og í því ljósi er lagt til í frumvarpinu að laun og starfskjör hans verði ákvörðuð skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996 en samkvæmt ákvæðinu skal ráðherra ákveða hverjar skuli vera forsendur grunnmats og skal þar einkum horft til umfangs og ábyrgðar. Ráðherra ákvarðar jafnframt forsendur viðbótarlauna. Þá ákvarðar ráðherra einnig starfskjör forstöðumanna. Hlutaðeigandi ráðherra, eða eftir atvikum stjórn, ákvarðar greiðslu viðbótarlauna, innan ramma hinna almennu forsendna sem ráðherra setur. Í samræmi við stjórnskipun Íslands og forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands fer forsætisráðuneytið með mál er varða forseta Íslands. Það fellur því í hlut forsætisráðuneytisins að koma að málum forsetaritara þegar vísað er til hlutaðeigandi ráðherra í 39. gr. a. laga nr. 70/1996. Með verklagsreglum sem tóku gildi 1. janúar 2006 voru undirstrikuð skýr embættisleg og rekstrarleg ábyrgð forsetaritara í umboði forseta á allri starfsemi embættisins auk þess sem hann er helsti trúnaðarmaður forseta, talsmaður hans og erindreki gagnvart öllum þeim aðilum sem forseti þarf að hafa samskipti við eða afla upplýsinga frá. Í þessu ljósi verður að gera ráð fyrir því að forsætisráðuneytið hafi náið samráð við forseta Íslands þegar það kemur að málum er varðar laun og starfskjör forsetaritara.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins kallar ekki á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst þá sem heyrðu undir ákvörðunarvald kjararáðs. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2016 voru það þjóðkjörnir menn, dómarar, saksóknarar, ráðherrar, ráðuneytisstjórar, sendiherrar og þeir skrifstofustjórar sem heyra undir ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins og fara með fyrirsvar fyrir hönd ráðherra við gerð kjarasamninga, forsetaritara, seðlabankastjóra, aðstoðarseðlabankastjóra, ríkissáttasemjara og nefndarmenn yfirskattanefndar, úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, kærunefndar útlendingamála og úrskurðarnefndar velferðarmála sem eru í fullu starfi.

Frumvarpið varðar breytingar á nokkrum lögum sem heyra undir málefni Alþingis, forsætisráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins, umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og velferðarráðuneytisins.

[...]

Einnig var frumvarpið kynnt á samráðsgátt Stjórnarráðsins. Frumvarpinu hefur m.a. verið breytt í ljósi umsagna sem bárust.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa nokkur áhrif á starfshætti stjórnsýslu ríkisins við ákvörðun launa þeirra sem heyrðu undir ákvörðunarvald kjararáðs samkvæmt lögum nr. 130/2016.

Samkomulag ríkis og þjóðkirkju frá 1997 og 60. gr. laga nr. 78/1997 leiðir til þess að ganga verður til samninga við þjóðkirkjuna um breytta skipan um ákvörðun launa biskups, vígslubiskupa, prófasta og presta þjóðkirkjunnar. Náist samkomulag um breytt launafyrirkomulag við þjóðkirkjuna mun það hafa áhrif á starfshætti hennar.

Þau áhrif sem frumvarpið hefur á 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 eru að laun og starfskjör þeirra munu verða ákvörðuð með hliðsjón af kjarasamningum.

Frá áramótum 2016/2017 hefur verið unnið að útfærslu þeirra breytinga sem verða á starfskjörum forstöðumanna í framhaldi af gildistöku laga nr. 130/2016 í lok árs 2016. Í þeirri vinnu kom upp það álitamál sem varðaði samspili launaákvarðana og ákvörðunar eftirlauna til þeirra sem nýta sér svokallaða eftirmannsreglu í B-deild LSR en hana er að finna í 1. mgr. 35. gr. laga, um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997 en þar segir: „Sjóðfélagar, sem hefja töku lífeyris í beinu framhaldi af starfi og þeir sem fá lífeyrisgreiðslur úr sjóðnum við gildistöku laga þessara, geta, þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 24. gr. laganna og 1. mgr. 34. gr. laga nr. 141/1996, valið hvort lífeyrisgreiðslur til þeirra breytist til samræmis við breytingar sem verða á launum er á hverjum tíma eru greidd fyrir það starf sem þeir gegndu síðast, eða eftir atvikum við breytingar á launum fyrir hærra launað starf samkvæmt ákvæðum 6. mgr. 24. gr. og 1. eða 2. mgr. 28. gr. laganna, eða hvort þær skuli breytast samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 24. gr. laganna.“ Í 2. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997 segir: „Upphæð ellilífeyris er hundraðshluti af þeim föstu launum fyrir dagvinnu, persónuuppbót og orlofsuppbót samkvæmt kjarasamningum sem við starfslok fylgja stöðu þeirri fyrir fullt starf er sjóðfélagi gegndi síðast, sbr. þó 6. mgr. 23. gr.“ Eins og segir í þessu ákvæði ákvarðast eftirlaun af þeim föstu launum fyrir dagvinnu sem greidd eru fyrir viðkomandi starf. Í þeim ákvæðum kjararáðslaga, sem samþykkt voru í árslok 2016, sem fjalla um ákvörðun launa, hvort heldur sem er undir formerkjum kjararáðs eða hinnar sérstöku einingar, er ekki greint á milli launa fyrir dagvinnu og annarra launa og hefði það að óbreyttu leitt til þess að eftirlaun margra hækkuðu verulega og þar með útgjöld B-deildar LSR. Ekki var ætlunin að breyttar áherslur við launaákvörðun leiddu til slíkra aukinna útgjalda.

Til að koma í veg fyrir slíka aukningu útgjalda voru gerðar tvenns konar breytingar á kjararáðslögum og 39. gr. a laga nr. 70/1996. Annars vegar var 1. málsl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2016 breytt með lögum nr. 37/2017 á þann veg að þar verði kveðið á um það með sama hætti og áður að kjararáð greini á milli í ákvörðun sinni hvað teljist laun fyrir dagvinnu og hvað laun vegna annars. Hins vegar var ákveðið með lögum nr. 37/2017 að fresta framkvæmdinni á því hvenær ákvörðun um laun forstöðumanna færist frá kjararáði til þeirra aðila sem tilgreindir eru í tilteknum málsliðum í 39. gr. og 39. gr. a laga nr. 70/1996. Var 39.gr. a laganna síðan breytt til samræmis við breytinguna á lögum nr. 130/2016 með lögum nr. 95/2017.

Að óbreyttu hefðu eftirlaun forstöðumanna, sem taka laun samkvæmt fyrirkomulagi 39. gr. a laga nr. 70/1996, hækkað um 38.110.000 kr. á mánuði og hefði það hækkað mat á lífeyrisskuldbindingum B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins um 2.000 m.kr. miðað við árslok 2016. Sú hækkun hefði að auki leitt til 0,27% hækkunar á vísitölu dagvinnulauna opinberra starfsmanna skv. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997. Í árslok 2016 var áfallin tryggingafræðileg staða B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins 561,2 milljarðar kr. Samtals áhrif til hækkunar áföllnum lífeyrisskuldbindingum B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins á verðlagi í árslok 2016 voru metin sem 4,7 milljarðar kr. eða sem nemur 0,84% af áföllnum lífeyrisskuldbindingum B-deildar sjóðsins í árslok 2016.

Til að koma í veg fyrir aukningu útgjalda vegna þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu hjá þeim þar sem laun verða ákvörðuð með fastri krónutölufjárhæð miðað við dagvinnu er lagt til að þeir fái að auki álag fyrir yfirvinnu. Eru þær einingar sem kjararáð hefur úrskurðað viðkomandi embættismanna umreiknaðar í álag fyrir yfirvinnu. Með þessu fyrirkomulagi mun frumvarpið ekki hafa í för með sér neinn viðbótarkostnað fyrir ríkið.

Fjárveiting vegna kjararáðs fyrir árið 2018 er 31,5 m.kr. en kostnaður vegna ráðsins frá 2014 til 2017 var 27,2 m.kr. árið 2014, 30,5 m.kr. árið 2015, 34 m.kr. árið 2016 og 39,3 m.kr. árið 2017. Með lögum nr. Xx/2018 var kjararáð lagt niður frá og með 1. júlí 2018. Leiðir það til þess að útgjöld ríkissjóðs til kjararáðs munu verða eitthvað minni á árinu 2018 þó einhver kostnaður hljótist af vinnu við að ganga frá niðurlagningu kjararáðs. Með lögum X/2018 er gert ráð fyrir því að núverandi starfsmanni kjararáðs verði boðið starf hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Áætlað er að árlegur kostnaður ráðuneytisins vegna flutnings starfsmannsins nemi um 18 m.kr. á ári en launakostnaður ráðsins frá 2014 til 2017 var 15,1 m.kr. árið 2014, 17,2 m.kr. árið 2015, 17 m.kr. á árinu 2016 og 18,2 m.kr. á árinu 2017.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til nauðsynlegar breytingar á nokkrum lögum vegna niðurlagningar á lögum nr. 130/2016, um kjararáð, með lögum nr. Xx/2018. Lagðar eru til breytingar lögum um laun forseta Íslands, nr. 10/1990, lögum um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, nr. 88/1995, lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, lögum um dómstóla, nr. 50/2016, lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, lögum stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938, lögum um yfirskattanefnd, nr. 30/1992, lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, lögum um útlendinga, nr. 80/2016, lögum um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015, lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, lögum um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, nr. 141/2003, lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997 og lögum um ríkislögmann, nr. 51/1985.

***Um 1. tölul.***

Í 1. tölul. er lagt til að laun forseta Íslands verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð og þau síðan endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna.

***Um 2. tölul.***

*Um a-lið.*

Í a-lið er lagt til að þingfararkaup verði ákvarðað í lögum með fastri krónutölufjárhæð miðað við tiltekið tímamark og þau síðan endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna.

*Um b-lið.*

Í b-lið er lagt til að forsætisnefnd Alþingis verði heimilt að kveða á um það í reglum um þingfararkostnað að almenn starfskjör til alþingismanna verði sambærileg og gilda um þá embættismenn þar sem laun eru ákveðin með 2. mgr. 39. gr. laga nr. 70/1996, sbr. e-lið 14. gr. frumvarpsins. Þar sem kjararáð var lagt niður með lögum nr. Xx/2018 þá falla úr gildi þær almennu reglur um starfskjör sem ráðið hefur sett vegna þeirra embættismanna sem heyra undir ákvörðunarvald kjararáðs. Reglur kjararáðs eru frá 17. nóvember 2015 og er þar fjallað um laun, orlof, tryggingar, endurmenntun, viðbótarframlag til lífeyrissparnað og önnur ákvæði, svo sem fæðisfé, ferðakostnað, styrk til íþróttaiðkunar, veikinda- og slysarétt og gjald í fjölskyldu- og styrktarsjóð.

***Um 3. tölul.***

*Um a-lið.*

Í a-lið er lagt til að laun ráðherra verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð miðað við tiltekið tímamark og þau síðan endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna.

*Um b-lið.*

Í b-lið er fjallað um ákvörðun launa ráðuneytisstjóra. Samkvæmt 16. gr. laga nr. 115/2011 stýra ráðuneytisstjórar ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra og skv. 2. mgr. 51. gr. laga nr. 70/1996 eru ráðuneytisstjórar í fyrirsvari gagnvart starfsmönnum ráðuneyta. Staða ráðuneytisstjóra er því keimlík stöðu þeirra embættismanna og forstöðumanna sem falla undir hið nýja launafyrirkomulag skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996. Störf þessara aðila er þannig háttað að ákvörðun um launakjör þeirra getur þó ekki ráðist af kjarasamningum á venjulegan hátt vegna eðli starfans og samningsstöðu.

Í samræmi við þann megintilgang frumvarpsins að sá sem skipar eða ræður viðkomandi komi einnig að launaákvörðun er lagt til að breyta fyrirkomulagi launaákvarðana vegna ráðuneytisstjóra og að horft verði til útfærslu að nýrri tilhögun launaákvörðunar þeirra embættismanna og forstöðumanna ríkisstofnana sem fóru undan ákvörðunarvaldi kjararáðs með lögum nr. 130/2016 þar sem eðli starfa þeirra sé þess eðlis að launakjör þeirra geta ekki ráðist af kjarasamningum. Eðli starfa ráðuneytisstjóra er þó þannig að þeir geta ekki fallið beint í það nýja launafyrirkomulag sem 39. gr. a laga 70/1996 felur í sér. Í því ljósi er hér lögð til blönduð leið þar sem höfð er til hliðsjónar sú leið sem ákveðin var með 39. gr. a laga nr. 70/1996 þegar forsætisráðherra og ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins gera tillögu um laun þeirra.

Í ákvæðinu er valin sú leið að leggja til breytingar á lögum nr. 115/2011 þar sem forsætisráðherra og ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins er falið að ákvarða laun og starfskjör ráðuneytisstjóra. Við ákvörðunina skal gæta sömu sjónarmiða og fram koma í 39. gr. a laga nr. 70/1996 en viðbótarlaun ákveðin á grundvelli þeirra forsenda sem ráðherra sem fer með starfsmannamál setur skv. 39. gr. a.

***Um 4. tölul.***

*Um a-lið.*

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 fara dómendur með dómsvaldið. Dómstólar eiga að vera sjálfstæðir, enda hafa þeir eftirlit með framkvæmda- og löggjafarvaldinu, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar. Sjálfstæði dómara er að nokkru leyti tryggt í 61. gr. stjórnarskrárinnar. Í skýrslu starfshóps um málefni kjararáðs kemur fram að forræði á launamálum dómara sé viðkvæmur snertiflötur við aðra þætti ríkisvaldsins á sama hátt og vald til að skipa þá. Sjálfstæði dómstóla sé grundvallaratrið í réttarríki og kjör þeirra þurfi að vera nægjanlega góð til að tryggja að þeir verði ekki öðrum háðir. Í ljósi stöðu dómara er lagt til í ákvæðinu að laun þeirra verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð fyrir dagvinnu og álag fyrir yfirvinnu miðað við tiltekið tímamark. Þau verði síðan endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna þar sem ekki er æskilegt að framkvæmdavaldið komi að ákvörðun launa og starfskjara þeirra vegna sjónarmiða um sjálfstæði þeirra.

Ákvæði 5.–8. mgr. eru í samræmi við ákvörðun kjararáðs frá 17. desember 2015 um almenn starfskjör dómara.

Í 6. mgr. ákvæðinu er lagt til að dómstólasýslunni verði heimilt að kveða á um það í reglum að almenn starfskjör til dómara verði sambærileg og gilda um þá embættismenn þar sem laun eru ákveðin með 39. gr. a laga nr. 70/1996, sbr. e-lið 14. gr. frumvarpsins, að undanskildum ákvæðum um endurmenntun í 7. mgr.

Í 8. mgr. er síðan gerð tillaga um það að ríkissjóður greiði 0,92% af heildarlaunum hvers dómara í sérstakan starfsmenntunarsjóð dómara.

***Um 5. tölul.***

Hvað saksóknara varðar þá kemur m.a. fram í 11. gr. tilmæla ráðherranefndar Evrópuráðsins til aðildarríkja um hlutverk ákæruvaldsins 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 ákærenda 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 ómálefnaleg sjónarmið hafi ekki áhrif á ákvarðanir um saksókn. Er staða ákærenda að því leyti mun viðkvæmari en þeirra lögmanna sem reka þau dómsmál ríkisins sem lúta einkarétti. Störf ákærenda 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 ákærenda er lagt til í a- og b-lið að laun þeirra verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð fyrir dagvinnu og álag fyrir yfirvinnu miðað við tiltekið tímamark auk þess sem laun þeirra verði síðan endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna 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.

***Um 6. tölul.***

Vegna krafna um sjálfstæði Seðlabanka Íslands og stjórnanda hans er ekki æskilegt að ráðherra skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996 eða hlutaðeigandi ráðherra fjalli um launakjör hans. Því er hér lagt til að laun seðlabankastjóra verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð fyrir dagvinnu og álag fyrir yfirvinnu miðað við tiltekið tímamark. Þau verði síðan endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna þar sem ekki er æskilegt að framkvæmdavaldið komi að ákvörðun launa og starfskjara hans vegna sjónarmiða um sjálfstæði bankans.

***Um 7. tölul.***

*Um a-lið.*

Staða og hlutverk ríkissáttasemjara gagnvart aðilum vinnumarkaðarins er þannig háttað að laun og starfskjör hans geta ekki ráðist af samningum á venjulegan hátt. Einnig er ekki æskilegt að ráðherra skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996 eða hlutaðeigandi ráðherra fjalli um launakjör hans í ljósi stöðu hans og hlutverks. Í a-lið er því lagt til að laun ríkissáttasemjara verði ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð fyrir dagvinnu og álag fyrir yfirvinnu miðað við tiltekið tímamark og þau síðan endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna.

*Um b-lið.*

Samkvæmt lögum um dómstóla, nr. 50/2016, er dómstólasýslan sjálfstæð stjórnsýslustofnun sem annast sameiginlega stjórnsýslu dómstólanna og skv. 2. mgr. 39. gr. a laga nr. 70/1996 er stjórn hennar og falið að ákvarða ákveða laun framkvæmdastjóra dómstólasýslunnar, skrifstofustjóra Landsréttar og skrifstofustjóra Hæstaréttar. Jafnframt er stjórn dómstólasýslunnar í 4. mgr. 9. gr. laga nr. 50/2016 falið að ákveða þóknun fyrir setu í nefnd um dómarastörf. Í ljósi sjálfstæðis dómstóla er því lagt til í b-lið að stjórn dómstólasýslunnar verði einnig falið að ákveða þóknun til dómenda Félagsdóms.

***Um 8.–11 tölul.***

Með frumvarpi því er varð að lögum um kjararáð, nr. 130/2016, var lagt til að laun og starfskjör tiltekinna nefndarmanna í ákveðnum úrskurðarnefndum vegna stjórnvaldsákvarðana færi eftir því nýja launafyrirkomulagi sem lagt var til skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996. Staða og hlutverki þessara nefndarmanna er þannig háttað að laun og starfskjör viðkomandi geta ekki ráðist af samningum á venjulegan hátt og því var lagt til að ráðherra skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996 og hlutaðeigandi ráðherra hefðu aðkomu að ákvörðun launa og starfskjara nefndarmanna. Í umsögn formanna nefndanna til efnahags- og viðskiptanefndar á 146. löggjafarþingi voru gerðar athugasemdir við það að ákvörðun um laun og starfskjör þeirra færu undan ákvörðunarvaldi kjararáðs. Meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar lagði til nokkrar breytingar á frumvarpinu m.a. að ákvörðun um laun og starfskjör þessara nefndarmanna í fullu starfi heyrðu áfram undir ákvörðunarvald kjararáðs. Með lögum nr. Xx/2018 var kjararáð lagt niður. Í 7. tölul. tillagna starfshóps um málefni kjararáðs er lagt til að um aðra sem heyra nú undir kjararáð gildi að meginstefnu samningsréttur um kaup og kjör eða það fyrirkomulag sem ákveðið var í 39. gr. a laga nr. 70/1996. Eins og komið hefur fram er staða og hlutverk þessara nefndarmanna þannig háttað að laun og starfskjör þeirra geta ekki ráðist af samningum á venjulegan hátt. Úrskurðarnefndirnar eru hins vegar hluti af framkvæmdavaldinu og fara með mál sem að öllu jöfnu eru á stafssviði ráðherra og eru nefndarmenn jafnframt skipaðir af ráðherra. Þó svo að nefndirnar eigi að vera sjálfstæðar í störfum sínum á það ekki að leiða til þess að annað gildi um ákvörðun launa og starfskjara nefndarmanna þeirra en um forstöðumenn ríkisins ofl. þar sem laun og starfskjör byggjast á 39. gr. a laga nr. 70/1996. Þannig er sjálfstæði þessara nefnda ekki sambærilegt því sjálfstæði sem dómarar og saksóknara þurfa að njóta gagnvart framkvæmdavaldinu. Því er í frumvarpinu lagt til að ákvörðun um laun og starfskjör nefndarmanna í fullu starfi fari eftir því fyrirkomulagi sem mælt er fyrir um í 39. gr. a laga nr. 70/1996. Má hér benda á að í lögum eru ákvæði um sjálfstæðar úrskurðarnefndir þar sem nefndarmenn eru ekki í föstu starfi en ráðherra skipar nefndarmenn og þóknananefnd, sem skipuð er af fjármála- og efnahagsráðherra, ákvarðar þeim þóknun fyrir störf sín. Má hér t.d. nefna fjölmiðlanefnd, kærunefnd jafnréttismála, kærunefnd útboðsmála, kærunefnd húsamála, óbyggðarnefnd og úrskurðarnefnd upplýsingamála.

***Um 12.–16. tölul.***

Í 12.–16. tölul. eru lagðar til nauðsynlegar breytingar til samræmis við það að lög um kjararáð voru felld brott með lögum nr. Xx/2018.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ljósi samkomulags ríkis og þjóðkirkju frá 1997 og 60. gr. laga nr. 78/1997 verður, ef afnema á núverandi skipun um ákvörðun launa biskups, vígslubiskupa, prófasta og presta þjóðkirkjunnar, að ganga til samninga við þjóðkirkjuna um breytta skipan um ákvörðun launa þeirra. Þar sem lög nr. Xx/2018 felldur úr gildi lög um kjararáð þá er í frumvarpinu lagt til að laun og starfskjör biskups, vígslubiskupa, prófasta og presta þjóðkirkjunnar, sem ákveðin voru með ákvörðun kjararáðs þann 17. desember 2017 haldi sér samkvæmt síðasta úrskurði kjararáðs en að þau taki 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 þar til nýtt samkomulag hefur náðst við þjóðkirkjuna um nýtt launafyrirkomulag. Í 1. mgr. er því lagt til sama fyrirkomulag og hjá þeim aðilum þar sem laun verða fastsett samkvæmt frumvarpinu með ákveðni krónutölufjárhæð í lögum og þau taki síðan árlegum hlutfallslegum breytingum. Um almenn starfskjör gilda reglur þær sem gilda um þá embættismenn þar sem laun eru ákveðin í sérákvæðum, sbr. 2. mgr. 39. gr. laga nr. 70/1996. Önnur starfskjör er fram koma í ákvörðunarorði kjararáðs frá 17. desember 2017 halda gildi sínu þar nýtt samkomulag hefur náðst við þjóðkirkjuna.

Með 2. mgr. er kveðið á um að ákvarðanir bankaráðs Seðlabanka Íslands um rétt núverandi seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra til biðlauna og eftirlauna og ákvarðanir um önnur réttindi þeirra sem varða fjárhagslega hagsmuni seðlabankastjóra haldi gildi sínu. Samhljóða ákvæði til bráðabirgða var í lögum nr. 130/2016.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.





