

Ár 2009, þriðjudaginn 15. desember, var fundur í kjararáði að Hverfisgötu 6a í Reykjavík haldinn af Guðrúnu Zoëga, Jakobi R. Möller, Jónasi Þór Guðmundssyni, Kristni Hallgrímssyni og Rannveigu Sigurðardóttur.

Fyrir var tekið

Að skera úr um hvort heyra skuli undir kjararáð að ákveða laun og starfskjör saksóknara

I.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006 með síðari breytingum er verkefni kjararáðs að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, dómara, ráðherra, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands, forstöðumanna ríkisstofnana og annarra ríkisstarfsmanna, sem svo er háttað um að þau geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu. Í lögunum segir ekki nánar hverjir hinir síðastnefndu ríkisstarfsmenn eru, heldur er ráðinu sjálfu ætlað að skera úr um það, sbr. 5. gr. laga um kjararáð. Í ákvæði til bráðabirgða segir að allir þeir sem áður féllu undir úrskurðarvald Kjaradóms eða kjaranefndar samkvæmt lögum nr. 120/1992, skuli áfram sæta kjaraákvörðunum kjararáðs, þangað til ráðið hefur ákveðið nánar til hverra ákvarðanir þess nái.

Fullskipað kjararáð ákveður laun forseta Íslands samkvæmt 1. gr. laga nr. 10/1990 um laun forseta Íslands, þingfararkaup samkvæmt lögum nr. 88/1995 um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, og launakjör ráðherra, hæstaréttardómara og héraðsdómara, sbr. 3. gr. laga um kjararáð. Kjararáð ákveður laun og starfskjör ríkisstarfsmanna sem ekki falla undir 3. gr. og svo er háttað um að laun þeirra og starfskjör geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu, sbr. 4. gr. laganna. Fullskipað kjararáð sker úr um til hverra ákvörðun launa og starfskjara samkvæmt 4. gr. laganna skuli ná í nánari atriðum en þar greinir, sbr. 5. gr. laga um kjararáð.

II.

Kjararáði barst bréf frá dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu dagsett 7. október 2009. Í bréfinu er gerð grein fyrir skipun þriggja sjálfstæðra saksóknara við embætti sérstaks saksóknara, sbr. lög nr. 80/2009 um breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara nr. 135/2008, með síðari breytingum, og lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 með síðari breytingum. Í bréfinu er þess óskað að kjararáð úrskurði um hvort ákvörðun launakjara hinna nýju saksóknara skuli heyra undir ráðið, og ef svo sé, hver kjör þeirra skuli vera.

Í samræmi við 5. gr., sbr. 4. gr. laga um kjararáð, ákvað kjararáð að taka til skoðunar hvort það skuli áfram heyra undir ráðið að ákveða laun og starfskjör saksóknara. Kjararáð gaf fjármálaráðuneytinu, nýskipuðum saksóknurum við embætti sérstaks saksóknara, saksóknurum hjá embætti ríkissaksóknara og saksóknara efnahagsbrota hjá ríkislögreglustjóra, með bréfum dagsettum 12. nóvember 2009, kost á að koma sjónarmiðum á framfæri vegna málsins.

Í áður nefndu bréfi dómsmála- og mannréttindaráðuneytis segir að ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt taki ekki til saksóknaranna þriggja við embætti sérstaks saksóknara. Skipun

þeirra falli niður þegar embætti sérstaks saksóknara verði lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 7. gr. laganna, en þeir skuli þá halda óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Að mati ráðuneytisins fellur það undir kjararáð að ákveða laun og starfskjör saksóknara við embætti sérstaks saksóknara, þeir séu embættismenn í skilningi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. 5. tl. 1. mgr. 22. gr. laganna. Í 39. gr. sömu laga komi fram að launakjör embættismanna skuli ákveðin af kjararáði, enda geti þau ekki ráðist með samningum á venjubundinn hátt vegna eðlis starfanna.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins dagsettu 23. nóvember 2009 segir að kjararáð ákveði laun og starfskjör þeirra ríkisstarfsfólka sem heyri undir ráðið samkvæmt 4. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð sem ekki falli undir 3. gr. sömu laga og svo er háttáð um að laun þeirra og starfskjör geti ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu. Ákvarðarnir launa og starfskjara næstráðenda séu oftast ákvörðuð samkvæmt kjarasamningum þótt nokkur dæmi séu um að kjararáð ákveði þau. Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. laga nr. 88/2008 eru saksóknarar við embætti ríkissaksóknara skipaðir til fimm ára í senn. Skal vararíkissaksóknari fullnægja sömu lagaskilyrðum og ríkissaksóknari, en saksóknarar skilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara. Saksóknarar teljist til embættismanna en þeir séu taldir upp í 5. tölulið 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Við athugun á því, hvort kjararáð skuli áfram úrskurða um laun og starfskjör saksóknara, verði að horfa til þess að störf saksóknara felist í málflutningi fyrir hönd ríkisins í sakamálum. Hjá ríkinu séu einnig unnin störf sem felist í málflutningi fyrir hönd ríkisins í einkamálum og væru þau störf unnin hjá ríkislögmanni. Laun þeirra lögfræðinga sem þar starfi séu ákveðin samkvæmt kjarasamningum. Eðlilegt sé að kjararáð horfi til þessa við athugun á því hvort ráðið skuli ákvarða laun og starfskjör saksóknara.

Saksóknarar við embætti sérstaks saksóknara sendu sameiginlegt bréf dagsett 1. desember 2009. Í bréfinu segir að störf saksóknara og dómara séu þess eðlis að mikilvægt sé að óháður úrskurðaraðili komi að ákvörðun um laun og starfskjör og að þau atriði séu þannig ekki háð ákvörðun handhafa framkvæmdarvaldsins. Á ákærvaldi hvíli hlutlægnisskylda lögum samkvæmt auk þess sem sérstakar siðareglur gildi um störf ákærenda. Jafnframt er vísað til ákvæða í lögum um hæfisskilyrði saksóknara og hlutverk og skyldur ákærenda. Vegna ákvæða um stofnanasamninga sem eru á ábyrgð forstöðumanna ríkisstofnana, yrði staða saksóknara hjá embættinu bæði erfið og óheppileg gagnvart sérstökum saksóknara, meðal annars vegna þess að lögum samkvæmt sé sérstakur saksóknari jafnsettur og aðrir saksóknarar embættisins að því er varði faglegt sjálfstæði og starfsskyldur ákærenda. Þá sé um tiltölulega fámennan hóp starfsmanna ríkisins að ræða. Það er því skoðun saksóknara við embætti sérstaks saksóknara að ákvörðun um laun og starfskjör þeirra eigi að heyra undir kjararáð.

Í bréfi saksóknara efnahagsbrota hjá ríkislögreglustjóra, dagsettu 24. nóvember 2009, segir að með hliðsjón af hlutverki og stöðu saksóknara innan refsivörslukerfisins sé það álit hans að rétt sé að kjararáð ákveði laun og starfskjör vararíkissaksóknara og saksóknara og að sömu sjónarmið eigi þar við og varðandi dómara, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð. Störf saksóknara séu þess háttar að þau geti ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna og samningsstöðu. Mikilvægt sé að staða saksóknara sé sem tryggust og sjálfstæði þeirra sem mest. Hætta sé á að afskipti framkvæmdarvaldsins af launakjörum aukist ef ákvörðun um laun saksóknara ætti að ráðast í kjarasamningum. Slíkt gæti dregið úr trúverðugleika saksóknara og trú almennings á hlutlægni starfa þeirra. Þá væri um fámenna stétt að ræða og í ljósi eðlis starfa saksóknara gæti samningsstaða þeirra verið undir velvilja ráðherra komin eða samninganefndar á hans vegum. Að endingu vísaði saksóknarinn til tilmæla ráherranefndar Evrópuráðsins um

hlutverk ákærvaldsins í refsivörslukerfinu, en þar kemur meðal annars fram að ríkjum beri að gera ráðstafanir til að tryggja að mismunun sé útilokuð þegar ákærendur séu ráðnir til starfa, veittar stöðuhækkanir og fluttir milli starfa í samræmi við sanngjarna og hlutlausa tilhögun þar sem tryggt sé að ákveðnum hópum sé ekki hyglað. Jafnframt beri að tryggja að þeir njóti sanngjarnra starfskjara, svo sem launa og starfsöryggis. Ákvæði þessi hafi þjóðréttarlegt gildi gagnvart Íslandi og beri að skilja svo að sérstaka áherslu þurfi að leggja á að tryggja framangreinda hagsmuni og það verði í ljósi eðlis starfa saksóknara, fámennis og slakrar samningsstöðu, eingöngu tryggt með því að sjálfstæður óvilhallur úrskurðaraðili ákveði launakjör þeirra.

Í sameiginlegu bréfi saksóknara hjá ríkissaksóknara dagsettu 26. nóvember 2009 koma fram sams konar sjónarmið og rakin eru hér að ofan. Með lögum um meðferð sakamála hafi meðal annars verið að því stefnt að efla ákærvaldið og styrkja sjálfstæði þess, ekki síst gagnvart handhöfum framkvæmdarvaldsins. Hljóti það stefnumið frekar að nást með því að saksóknarar séu ekki á neinn hátt háðir framkvæmdarvaldinu hvað laun og starfskjör varði. Saksóknararnir telja því rétt að ákvörðun um laun og starfskjör vararíkissaksóknara og saksóknara verði áfram í höndum óvilhalls úrskurðaraðila eins og kjararáðs þannig að þessi fámenni hópur þurfi ekki að semja um kjör sín við framkvæmdarvaldið.

III.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006 ákveður kjararáð laun og starfskjör ríkisstarfsmanna sem ekki falla undir 3. gr. og svo er háttáð um að laun þeirra og starfskjör geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu, sbr. 1. gr. laganna.

Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 47/2006 um kjararáð segir að meginreglan á vinnumarkaði, hvort sem er hjá hinu opinbera eða einkaaðilum, hljóti að vera samningsfrelsi og að laun og starfskjör séu ákveðin í frjálsum samningum. Undantekninguna sem lögin mæli fyrir um verði að skýra þröngt. Í 4. gr. komi fram hverjir aðrir en æðstu handhafar ríkisvaldsins, sbr. 3. gr., skuli heyra undir lögin. Meginreglan sé sú að það séu þeir embættismenn og ríkisstarfsmenn sem svo háttar um að laun þeirra og starfskjör geti ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða misvægis samningsstöðu. Við mat á því hverjir falli undir ákvæði 4. gr. sé eðlilegt að horfa til þess annars vegar hverjir gegni störfum sem ekki megi falla niður í verkföllum og hins vegar hverjir gegni störfum sem feli í sér fyrirsvar fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn í kjaramálum.

Fjallað er um skipan og hlutverk saksóknara og vararíkissaksóknara í lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 með síðari breytingum og í lögum um embætti sérstaks ríkissaksóknara nr. 135/2008 með síðari breytingum. Ákvæði laganna miða að því að efla og styrkja ákærvaldið og tryggja sjálfstæði þess, ekki síst gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds. 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 lögmaeltum viðurlögum. Þá skulu þeir gæta hlutlægni í störfum sínum, þeir skulu vinna að því að hið sanna og rétta komi í ljós og gæta jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar.

Störf saksóknara fela ekki í sér fyrirsvar 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. grein sömu laga er embættismönnum óheimilt að efna til eða taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum.

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 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. Vafalaust er, 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 ákæranda að því leyti mun viðkvæmari en þeirra lögmanna 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.

Með vísan til framanritaðs er það niðurstaða kjararáðs að heyra skuli undir ráðið að ákveða laun og önnur starfskjör saksóknara.

IV.

Úrskurðarorð

Ákvörðun launa og starfskjara saksóknara heyrir undir kjararáð.

Guðrún Zoëga

Jakob R. Möller

Jónas Þór Guðmundsson

Kristinn Hallgrímsson

Rannveig Sigurðardóttir