

Skýrsla starfshóps

um breytingar á gildandi fyrirkomulagi launaákvæðana æðstu embættismanna ríkisins

I. *Inngangur*

1. Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðherra til ríkisstjórnar, dags. 2. nóvember 2023, sem var undanfari skipunar starfshóps þessa, er gerð grein fyrir aðdraganda skipunar starfshópsins, en þar kemur m.a. fram að fyrir dómstólum séu tvö mál er varða launaákvæðanir embættismanna. Annars vegar sé um að ræða mál dómara um breytt viðmið við launaákvörðun og endurgreiðslu ofgreiddra launa og hins vegar mál forstöðumanns um hvort launaákvörðun samkvæmt 39. gr. a starfsmannalaga sé stjórnvaldsákvörðun eða ekki. Að því er fyrri málið varðar er því lýst að héraðsdómari hafi stefnt ríkinu vegna lögmætis þeirrar ákvörðunar að hverfa frá viðmiði sem lagt hafi verið til grundvallar við ákvörðun lögbundinna launahækkana æðstu embættismanna ríkisins og krefjist endurgreiðslu ofgreiddra launa. Að því er varðar síðara málið er rakið að af hálfu forstöðumanns sé á því byggt að við innleiðingu launafyrirkomulags forstöðumanna skv. 39. gr. a starfsmannalaga hafi borið að líta á ákvæðanir sem stjórnvaldsákvæðanir í skilningi stjórnarsýslulaga, og jafnframt á því byggt að málsmeðferðarreglum stjórnarsýsluréttarins hafi ekki verið fylgt gagnvart sér sem aðila stjórnarsýslumálsins.
2. Í ljósi nefndra mála var sú tillaga gerð af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra í minnisblaðinu til ríkisstjórnar, að skipaður yrði starfshópur um mögulegar breytingar á gildandi fyrirkomulagi launaákvæðana æðstu embættismanna og forstöðumanna og að settar yrðu eftir atvikum fram tillögur um aðra valkosti en nú gilda ásamt ábendingum um helstu lagabreytingar sem tillögurnar kalli á.
3. Með bréfum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 23. nóvember 2023, var starfshópur skipaður og var verkefni hans nánar tiltekið það að:
 - (1) leggja mat á gildandi viðmið þeirra sem fá laun ákvörðuð samkvæmt lagaákvæðum m.t.t. mögulegra breytinga á því og hvort nýtt viðmið geti tekið gildi við endurákvörðun launa þessa hóps þann 1. júlí 2024, og
 - (2) leggja mat á gildandi fyrirkomulag á ákvörðun launa forstöðumanna m.t.t. mögulegrar breytinga á því og þá hvernig því verði vel fyrir komið og það verði í traustu horfi til framtíðar.

Var hópnum ætlað að ljúka umfjöllun um fyrra atriðið (1) fyrir 1. febrúar 2024 en um síðara atriðið (2) fyrir 1. apríl 2024.

4. Í starfshópinn voru skipuð þau Andri Árnason, lögmaður, formaður (tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneytinu), Drífa Kristín Sigurðardóttir, lögfræðingur (tilefnd af dómsmálaráðuneytinu) og Jóhannes Karl Sveinsson, lögmaður (tilnefndur af forsætisráðuneytinu). Starfsmenn hópsins eru þau Ásta Einarsdóttir, Þröstur Freyr Gylfason og Björn Rögnvaldsson, sérfræðingar í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Þá hafa Stefanía Sigríður Bjarnadóttir, Saga Guðmundsdóttir og Valgeir Þór Þorvaldsson, sérfræðingar í ráðuneytinu og starfað með hópnum.
5. Af hálfu starfshópsins hafa verið haldnir allmargir fundir, nánar tiltekið hinn 6. og 20. desember 2023, og hinn 4., 8., 11., 17., 23. og 30. janúar, 13., 22., 26. og 29. febrúar; 6., 20. og 25. mars, 8. apríl og 16. maí 2024. Þá hefur starfshópurinn aflað sér gagna varðandi viðfangsefnin, eftir þörfum, og fengið til sín á fundi sérfræðinga frá Hagstofu Íslands, og hitt fyrirvarsmenn Dómarafélags Íslands.
6. Með vísan til skiptingar verkefna starfshópsins og mismunandi tímamarka loka þeirra gefur starfshópurinn hér með út skýrslu um verkefni (1), sbr. hér að framan, nánar tiltekið varðandi mat á gildandi viðmiði vegna þeirra sem fá laun ákvörðuð samkvæmt lagaákvæðum, og með tilliti mögulegra breytinga á því eftir atvikum.

II. Forsaga

7. Í janúar 2018 skipaði ríkisstjórnin starfshóp um málefni kjararáðs, að höfðu samráði við heildarsamtök á vinnumarkaði. Var hópnum ætlað að bera saman fyrirkomulag um ákvörðun launa hjá kjörnum fulltrúum, dómurum og embættismönnum í nágrannalöndum og leggja fram tillögur að breyttu fyrirkomulagi launaákvæðana kjararáðs, væri annað fyrirkomulag talið líklegra til betri sáttar í þjóðfélaginu til framtíðar um ákvörðun launa þeirra sem stöðu sinnar vegna njóta ekki samningsréttar. Verkefni starfshópsins var nánar tiltekið að gera samanburð á fyrirkomulagi við ákvörðun launa hér á landi og í nágrannalöndunum svo og greiningu á úrskurðum kjararáðs í samhengi við þróun kjara annarra starfsgreina. Að því athuguðu væri hópsins að leggja fram tillögur að breytingum ef það væri eftir atvikum talið nauðsynlegt, sbr. hér að framan. Skýrsla starfshópsins er dags. 14. febrúar 2018.
8. Megin tillögur starfshópsins um málefni kjararáðs, að því er varðar fyrirkomulag launaákvæðana, voru m.a. þær að horfið yrði frá því að úrskurða í kjararáði, eða hjá sambærilegum úrskurðaraðila, um laun þjóðkjörinna fulltrúa, æðstu embættismanna, ráðherra og annarra sem undir ráðið heyrðu. Laun þingmanna yrðu ákvörðuð í lögum

um þingfararkaup með fastri krónutölu miðað við tiltekið tímamark. Laun ráðherra yrðu ákveðin í lögum með sama hætti í lögum um stjórnarráðið. Kjör dómara yrðu og ákvörðuð með fastri fjárhæð í lögum (um dómstóla). Þau laun sem þannig yrðu fastsett með lögum yrðu endurákvörðuð einu sinni á ári, og taldi hópurinn rökrétt að miða við hlutfallslega breytingu á *meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna*, eins og það birtist í tölum Hagstofu Íslands fyrir næstliðið ár. Tekið var fram í skýrslu hópsins að rætt hefði verið um að undanskilja ætti í þeim útreikningi sérstakar áherslur á hækkun lægstu launa eða sérstakra starfsgreina. Í þeim tilgangi gætu ýmsar aðferðir komið til greina, t.d. að miða við þróun miðgildis frekar en meðaltal.¹ Gert var ráð fyrir að Hagstofa Íslands birti upplýsingar um breytingu meðaltals reglulegra launa ríkisstarfsmanna eigi síðar en 1. apríl ár hvert.

9. Helstu röksemdir nefndarinnar fyrir tillögugerð sinni að því er breytingar á launaákvörðunum æðstu embættismanna varðaði lutu að því að með breyttu fyrirkomulagi yrðu breytingar á launum æðstu embættismanna ekki leiðandi. Með endurskoðun launa eftir að launaþróun síðasta árs lægi fyrir yrði komið í veg fyrir ósamræmi í launaþróun á milli þessa hóps og annarra. Þróun á launum yrði jafnari og endurskoðun reglulegri, og laun æðstu embættismanna yrðu gagnsærri og fyrirsjáanlegri. Þá var tekið fram að mælikvarðar og tímamörk endurskoðunar á launum væru öllum ljós og þeir sem þægju laun gætu áttað sig á því hvernig endurskoðun yrði háttað.
10. Í kjölfar skýrslu starfshópsins var lagt fram frumvarp til laga á Alþingi um brottfall laga um kjararáð, nr. 130/2016 m.s.br. Í greinargerð með frumvarpi til laganna var í vísað til meginniðurstaðna starfshópsins um málefni kjararáðs hér að lútandi. Með lögum nr. 60/2018 var kjararáð lagt niður frá og með 1. júlí 2018.
11. Í kjölfar framangreinds var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð (launafyrirkomulag), þar sem mælt var fyrir um breytt fyrirkomulag á launaákvörðunum hjá þeim sem þá heyrðu undir kjararáð,² að mestu með hliðsjón af þeim tillögum sem starfshópurinn um málefni kjararáðs hafði lagt til í skýrslu sinni.

¹ Skýrsla starfshóps um málefni kjararáðs, neðanmgr. 3, bls. 5.

² Með lögum nr. 130/2016 um kjararáð, sem gildi tóku 1. janúar 2017, var fyrirkomulagi launaákværdana þeirra sem falla undir úrskurðarvald kjararáðs breytt og fækkað verulega þeim sem kjararáð ákvarðaði laun og önnur starfskjör fyrir. Sjá 1. gr. laganna.

12. Í frumvarpi til laga, sem urðu lög nr. 79/2019, var m.a. kveðið á um að meginefni frumvarpsins væri að laun þjóðkjörinna manna yrðu ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð og þau síðan endurákvörðuð í júní ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins. Jafnframt væri kveðið á um að laun dómara, saksóknara, ráðherra, ráðuneytisstjóra, ríkissáttasemjara, seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra yrðu ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð sem og hver sé þar af föst krónutölufjárhæð fyrir yfirvinnu og álag sem starfinu fylgir. Gert var ráð fyrir að launin yrðu síðan endurákvörðuð 1. júlí ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins. Í frumvarpinu er vísað til skýrslu starfshóps um málefni kjararáðs með eftirfarandi hætti varðandi helstu niðurstöður hér að lútandi:

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 heyra undir kjararáð víkur ekki merkjanlega frá almennri þróun launa á tímabilinu 2006–2017.

6. Á því tímabili sem kveðið er á um í rammaskomulagi 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%.

Tillögur 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. 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. Pau laun sem þannig eru fastsett með lögum verði endurákvörðuð 1. maí ár hvert og gildi óbreytt í eitt ár frá þeim degi.

5. Við endurákvörðun launa skv. 4. tölul. telur starfshópurinn rökrétt að miða við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna, eins og það birtist í tölum Hagstofu Íslands fyrir næstliðið almanaksár.

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

13. Í nefndum lögum, nr. 79/2019, um breytingu á ýmsum lögum (ásamt síðari br.) vegna brottfalls laga um kjararáð nr. 130/2016, var þannig gerð breyting á ýmsum lögum, m.a. um laun forseta Íslands nr. 10/1990, um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, nr. 88/1995, um stjórnarráð Íslands nr. 115/2011, um dómstóla, nr. 50/2016, um meðferð sakamála nr. 88/2008, um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001 og lögum um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 (ríkissáttasemjari).
14. Í lögum nr. 79/2019 var þannig kveðið á um hver væru laun forseta Íslands, alþingismanna (þingfararkaup), laun ráðherra og ráðuneytisstjóra, dómara, saksóknara, seðlabankastjóra og ríkissáttasemjara, og sem voru þá á bilinu frá kr. 1.101.194 – kr. 2.985.000. Varðandi breytingu á laununum var kveðið á um eftirfarandi:

„Launin skulu taka breytingum 1. júlí ár hvert. Hagstofa Íslands reiknar og birtir fyrir 1. júní hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár. Við mat á launabreytingum aflar Hagstofan skýrslna og gagna sem hún telur nauðsynleg og gerir jafnframt eigin kjararannsóknir eftir því sem hún telur þörf á. Við launaafgreiðslu fyrir júlí uppfærir Fjársýsla ríkisins krónutölu fjárhæð til samræmis við tölur Hagstofunnar. ...“

15. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi leitaði efnahags- og viðskiptanefnd umsagna hagsmunaaðila o.fl. Ekki verður ráðið af umsögnum, að því er varðar fyrirkomulag launaákvæðana æðstu embættismanna, þ.e. að ákveða fjárhæð þeirra með lögum (þ.m.t.

fjárhæð launa einstakra embættismanna) hafi sætt gagnrýni. Í umsögn Dómarafélags Íslands við drög að frumvarpi, dags. 20. júlí 2018, sem send var í samráðsgátt stjórnvalda á undirbúningsstigi frumvarpsins, og síðar til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis sem umsögn um frumvarpið, var þó vikið að launasetningunni, þ.e. að fjárhæð launanna. Að því er varðar viðmið launabreytinganna var vísað til þess að í frumvarpsdrögunum sé lagt til að launabreytingar taki mið af því „sem kallað er meðaltal reglulegra launa ríkisstarfsmanna eins og þær birtast í tölum Hagstofu Íslands.“ Síðan segir: „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.“

16. Rétt er að taka fram að í drögum að frumvarpi, sem síðar varð að lögum nr. 79/2019 var mælt fyrir um breytingar á tilgreindum launum með eftirfarandi hætti (sama orðlag í öllum tilvikum): „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.“ Hagstofa Íslands vakti athygli á því með umsögn dags. 18. júlí 2018 til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að „enginn lagalegur grundvöllur sé fyrir útreikningum á árlegum meðaltölum reglulegra launa ríkisstarfsmanna heldur séu þeir í samræmi við þær aðferðir sem Hagstofan ákvarði hverju sinni og þær geti breyst vegna betrubóta á aðferðum eða gögnum. ...“ Í endanlegu frumvarpi var bætt við eftirfarandi: „Við mat á launabreytingum aflar Hagstofan skýrslna og gagna sem hún telur nauðsynleg og gerir jafnframt eigin kjararannsóknir eftir því sem hún telur þörf á. Við launaafgreiðslu fyrir júlí uppfærir Fjársýsla ríkisins krónutölufjárhæð til samræmis við tölur Hagstofunnar.“

III. Breytingar á lögum – frysting og minni hækkanir

17. Gert var ráð fyrir því að hið nýja fyrirkomulag um launasetningu og þróun launa tæki gildi 1. júlí 2019 og launabreytingar yrðu eftir það í samræmi við viðmið laganna. Þetta gekk þó ekki að öllu leyti eftir. Launum var breytt í samræmi við hinar nýju reglur; um 5,9% (2019), 2,7% (2020), 5,1% (2021), 6,9% (2022) og 2,5% 2023. Í nokkur skipti ákvað löggjafinn að fresta og breyta fyrirkomulaginu með hliðsjón af aðstæðum í samfélaginu.
18. Í fyrsta lagi var í bráðabirgðaákvæðum laga nr. 79/2019 sérstaklega kveðið á um frestun launabreytinga annarra en dómara og þeirra sem fara með ákærvald.

19. Í öðru lagi var launabreytingum allra sem átta undir lögin, utan forseta Íslands, frestað frá 1. júlí 2020 til 1. janúar 2021. Þar var um að ræða lagasetningu til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru.
20. Í þriðja lagi var með lögum nr. 52/2023 ákveðið að fara ekki eftir almennum reglum laganna heldur kveða á um 2,5% hækkun 1. júlí 2023 í stað um 6% hækkunar sem væntanlegir útreikningar gerðu ráð fyrir. Í athugasemdum með frumvarpinu, sem varð að þeim lögum, var horft til samninga á opinberum vinnumarkaði í mars 2023 og viðkvæmrar stöðu vegna verðbólgu og hækkandi vaxta. Þá var bent á að vegna krónutöluhækkana, sem samið var um í lífskjarasamningum, hefðu meðallaun hækkað meira hjá lægri hópum en opinber starfsmenn með hærri laun hefðu lækkað minna. Hins vegar gerði fyrirkomulag laga nr. 79/2019 það að verkum að þeir sem tóku laun samkvæmt þeim nutu í raun góðs af sérstökum ráðstöfunum til að hækka lægri laun.
21. Í athugasemdum með síðast greindu frumvarpi var vikið að sérstöðu launa dómara og sérstaklega vísað til álits Fenejjanefndar Evrópuráðsins þar sem dregin eru saman sjónarmið um vernd launa dómara, einkum svigrúms löggjafans þegar efnahagskreppa steðjar að. Segir að það hafi verið „mat ríkisstjórnarinnar að forsvaranlegt sé og í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar að eitt sé látið yfir alla þjóðkjörna fulltrúa og æðstu embættismenn ganga hverra laun eru ákveðin með lögum. Hér sé mikið í húfi þar sem sanngjarnt sé og eðlilegt að ráðamenn og æðstu embættismenn taki á sig minni hækkun en til stóð.“
22. Reglan um uppfærslu launa í lögum nr. 79/2019 er afturvirk og er þá í raun horft til þróunar á launum ríkisstarfsmanna árið á undan. Þessi tíðu inngríp löggjafans sem lýst er hér að framan virðast hins vegar í öllum tilvikum hafa ráðist af aðstöðu í kjara- eða efnahagsmálum á þeim tíma þegar kom að uppfærslunni.

IV. Breyting á stjórnarsýsluframkvæmd – Hrd. 39/2023

23. Laun sem ákveðin voru með ákvæðum 1. – 10. gr. laga nr. 79/2019 tóku nokkrum breytingum samkvæmt nefndum ákvæðum, fyrst hinn 1. maí 2019. Við hækkun sem gildi tók hinn 1. júlí 2022 var lögð til grundvallar önnur útreikningsaðferð en við útreikning hækkana í fyrri tilvikunum. Að því er varðar umrædda breytingu á útreikningsaðferð kemur fram í samskiptum milli Hagstofu Íslands, Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 1. maí og júní 2022, að fram til ársins 2022 hafi verið stuðst við *vísitölu launa* opinberra starfsmanna, ríkisstarfsmanna, meðaltal ársins og prósentubreytingar frá fyrra ári við útreikning launabreytinga. Við nánari athugun hafi komið í ljós að um mistök hafi verið að ræða og rétt hefði verið að miða við *hlutfallslega breytingu* á meðaltali reglulegra launa starfsmanna fyrir næstliðið almanaksár. Hagstofa Íslands benti á að orðalag laganna vísaði frekar til breytinga á meðaltali reglulegra launa en breytinga á vísitölu launa. Það hafði verið skilningur

- Hagstofu Íslands að löggjafinn hafi ætlað sér að miða við breytingu meðaltals reglulegra launa enda hafi það komið fram við meðferð málsins á Alþingi. Hagstofa Íslands benti enn fremur á að lögin hefðu ekki verið skýr með það hvort miða ætti við fullvinnandi eða alla. Í samskiptunum kom fram að í lögum sé ekki kveðið sérstaklega á um hvers konar vinnuframlag skuli miða við. Óskað var eftir því við Hagstofu Íslands að hún leiðbeindi um það hvort að heppilegra væri að miða við fullvinnandi eða alla. Hagstofan taldi að það væri hægt að færa rök fyrir því að fullvinnandi hópurinn væri almennt betra viðmið enda endurspegli sá hópur best stöðugan kjarna hjá starfsfólki ríkisins.
24. Fyrir liggur að tilkynnt var um hina nýju útreikningsaðferð samkvæmt 4. mgr. 44. gr. laga nr. 50/2016, þ.e. vegna dómara, með bréfi Fjársýslu ríkisins, dagsettu 29. júní 2022. Þar kemur fram að við útreikninga samkvæmt 4. mgr. 44. gr. fram til þess tíma hafði verið stuðst við *launavísitölu* ríkisstarfsmanna, sbr. hér að framan, sem tók mið af reglulegum launum ríkisstarfsmanna, óháð vinnuhlutfalli, og var ákvörðuð miðað við tímakaup. Hin breytta aðferð miðaði hins vegar við regluleg laun starfsmanna ríkisins í fullu starfi, þ.e. þeirra sem inna af hendi 90% af mánaðarlegri dagvinnuskyldu eða meira.
25. Í dómi héraðsdóms var vikið að nefndri breytingu á útreikningsaðferð með eftirfarandi athugasemd:³ „Með því að hverfa frá fyrri framkvæmd við beitingu 4. mgr. 44. gr. laga nr. 50/2016 og leggja til grundvallar annað viðmið samkvæmt tillögu Hagstofu Íslands var vikið frá því að laun dómara tækju breytingum samkvæmt *launavísitölu* ríkisstarfsmanna ár hvert og væru þannig án sértækrar aðkomu handhafa framkvæmdarvaldsins.“
26. Málið var dæmt í Hæstarétti þann 22. desember 2023, og varð niðurstaðan eftirfarandi samkvæmt reifun dómsins á efnisatriðum:

*„Í málinu var deilt um ákvarðanir í sem vörðuðu laun A og tilkynntar voru með bréfi Fjársýslu ríkisins 29. júní 2022. Í fyrsta lagi var tekin ákvörðun um að breyta viðmiði við árlega uppfærslu launa A, í öðru lagi um að endurkrefja hana um hluta greiddra launa og í þriðja lagi um að lækka laun hennar fyrir júní 2022. Í dómi Hæstaréttar kom fram að samkvæmt 4. mgr. 44. gr. laga nr. 50/2016, sbr. 9. gr. laga nr. 79/2019, skyldu laun dómara taka breytingum í samræmi við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár. Hins vegar lægi fyrir að allt frá gildistöku 9. gr. laga nr. 79/2019 til 1. júlí 2022 hefði í lagt til grundvallar *launavísitölu* ríkisstarfsmanna við framkvæmd árlegra breytinga á launum dómara. Hæstiréttur vísaði til þess*

³ Sjá umfjöllun héraðsdóms í máli nr. E-3847/2022, Ástríður Grímsdóttir gegn íslenska ríkinu.

að stjórnvöld gætu almennt ekki breytt túlkun sinni á lagaákvæði sem lægi til grundvallar stjórnsluframkvæmd, borgurunum í óhag, nema hún hafi reynt röng. Meginreglur stjórnsluréttar um breytta stjórnsluframkvæmd hefðu jafnframt aukið vægi í þessu máli þar sem í því reyndi á breytingar á framkvæmd samkvæmt löggjafarfyrirkomulagi sem byggði á þeirri grunnforsendu að tryggja yrði sjálfstæði dómstóla gagnvart framkvæmdarvaldinu þegar kæmi að ákvörðun um laun dómenda. Taldi rétturinn að ekki hefði verið heimilt að víkja frá fyrri framkvæmd nema sýnt hefði verið fram á að hún hefði verið bersýnilega í ósamræmi við gildandi lög. Hæstiréttur taldi það val í í upphafi að miða við launavísitölu ríkisstarfsmanna ekki vera í bersýnilegu ósamræmi við texta 4. mgr. 44. gr. laga nr. 50/2016, sbr. 9. gr. laga nr. 79/2019 eða lögskýringargögn, enda væri orðalag ákvæðisins um það viðmið sem lagt skyldi til grundvallar ekki skýrt. Hefði umrædd breyting á stjórnsluframkvæmd því ekki verið heimil að óbreyttum lögum samkvæmt meginreglum stjórnsluréttar. Komst Hæstiréttur því að þeirri niðurstöðu að sú ákvörðun að breyta því viðmiði sem lá til grundvallar árlegum útreikningi hlutfallslegrar breytingar á launum dómara væri ólögmat...“

27. Niðurstaða málsins í Hæstarétti réðst þannig af því sjónarmiði að breyting á *stjórnsluframkvæmd*, að því er varðar viðmið árlegrar uppfærslu launa dómara, hafi verið óheimil, þar sem fyrri framkvæmd hafi ekki talist ólögmat, sem sé skilyrði þess að víkja megi frá fyrri stjórnsluframkvæmd með íþyngjandi hætti fyrir borgarana. Af dómnum má þó draga þá ályktun, sbr. m.a. málsgr. 50, að árleg breyting á launum dómara þyrfti, í samræmi við stefnu stjórnvalda við setningu laga nr. 79/2019, að vera „lögbundin en ekki háð mati framkvæmdarvaldsins.“ Þar segir og m.a.: „Það er verkefni löggjafans að taka skýra afstöðu til þess hvort tilefni sé til að víkja frá því viðmiði til framtíðar, um launavísitölu ríkisstarfsmanna, sem lagt hafði verið til grundvallar allt frá gildistöku laga nr. 70/2019 til 1. júlí 2022.“

V. Sjónarmið um breytingu á viðmiði launa

28. Í skipunarbréfi starfshóps þessa kemur fram að verkefni hans sé m.a. að leggja mat á gildandi viðmið þeirra sem fá laun ákvörðuð samkvæmt lagaákvæðum, m.t.t. mögulegra breytinga á því, og hvort nýtt viðmið geti tekið gildi við endurákvörðun þann 1. júlí 2024.

29. Svo sem að framan er rakið var það verkefni starfshóps um kjararáð, sem skipaður var af forsætisráðuneytinu 23. janúar 2018, að gera samanburð á fyrirkomulagi við ákvörðun launa æðstu embættismanna, þjóðkjörinna fulltrúa og dómara hér á landi og í nágrannalöndunum, svo og að gera greiningu á úrskurðum kjararáðs í samhengi við þróun kjara annarra starfsgreina. Í skýrslu starfshópsins, dags. 14. febrúar 2018, að því er varðar þróun kjaramála á vinnumarkaði og úrskurði kjararáðs, er sérstaklega vikið að úrskurði kjararáðs frá október 2016, þar sem teknar hafi verið ákvarðanir um launabreytingar sem höfðu í för með sér hækkunir langt umfram viðmið rammasamkomulags aðila vinnumarkaðarins frá október 2015, en þar hafði verið miðað við að kostnaðarhækkunir vegna kjarasamninga yrðu ekki meiri en 32% á bilinu frá nóvember 2013 til ársloka 2018. Aðilar vinnumarkaðarins og fleiri aðilar hafi talið að ríkisvaldið hafi með úrskurðum kjararáðs brugðist þeim skuldbindingum sem fólust í rammasamkomulaginu, og jafnframt að kjararáð hafi vikið frá 2. mgr. 8. gr. þágildandi laga um kjararáð þegar ákvarðanir hafi verið teknar á árinu 2015 og 2016. Í skýrslunni er sérstaklega vikið að þróun launa æðstu embættismanna, þingkjörinna fulltrúa og dómara, en fram kemur að á viðmiðunarstímabili rammasamkomulagsins hafi nefndir aðilar hækkað í launum á bilinu 42% - 64% (74%). Í úrskurðum kjararáðs sé ekki að finna sérstakan tölulegan rökstuðning fyrir nefndum hækkunum á árinu 2016 og hvers vegna ekki hafi verið tekið tillit til hinnar almennu launastefnu sem hafi falist í rammasamkomulaginu. Í tengslum við framangreint og fleiri álitamál frá fyrri tíð sætti kjararáð gagnrýni, m.a. í álitum umboðsmanns Alþingis, þar sem vísað var til þess að niðurstöður kjararáðs væru eftir atvikum ógagnsæjar og örðugt væri að ráða í forsendur niðurstaðna ráðsins.⁴
30. Svo sem að framan er rakið var það tillaga starfshópsins um kjararáð að leggja ráðið niður. Í því sambandi var m.a. vísað til þess að mörg nágrannalönd hefðu endurskoðað fyrirkomulag varðandi ákvörðun æðstu launa, einkum til að auka gagnsæi í ákvörðunum varðandi laun æðstu embættismanna. Þá hafi verið talið æskilegt að festa launaákvarðanir betur í sessi og að launaþróun verði í samræmi við vel skilgreinda mælikvarða með reglulegu millibili. Með því geti launin ekki verið leiðandi fyrir þá sem njóta samningsréttar.

⁴ Ný lög um kjararáð voru sett með lögum nr. 130/2016, sem afnámu lög nr. 47/2006. Í breytingunni fólst að fækkað var þeim störfum sem féllu undir kjararáð, sbr. hér að framan.

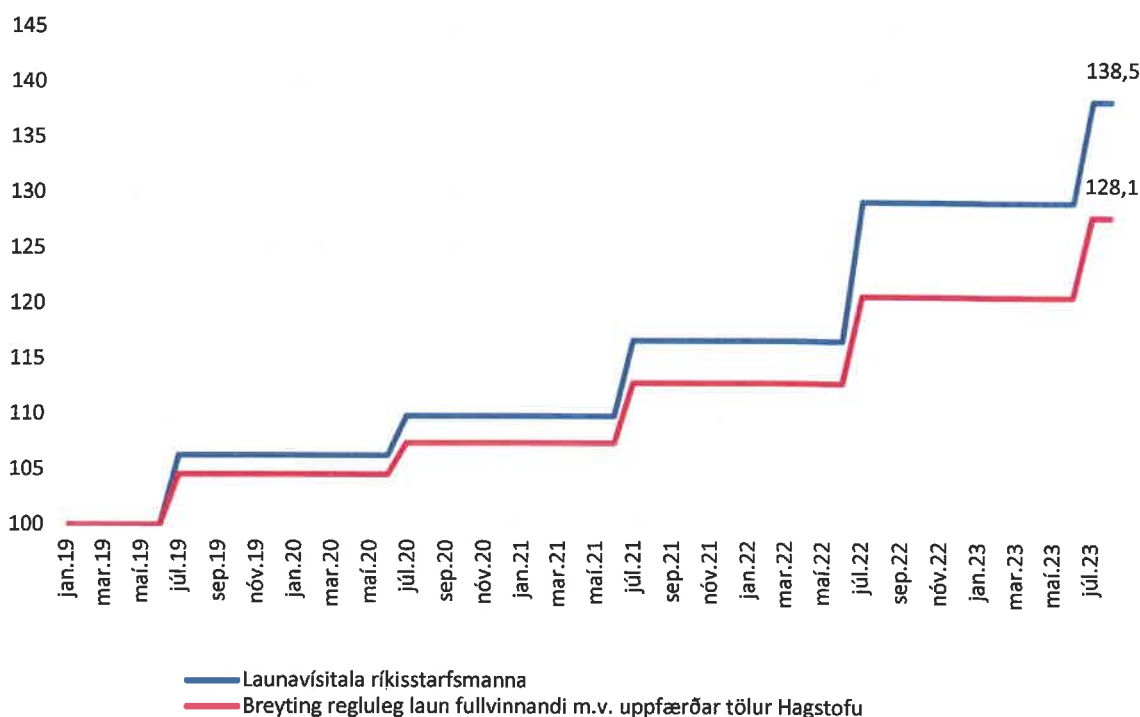
31. Af skýrslu starfshóps um málefni kjararáðs má og ráða að markmið breytinga á launaákvörðunum æðstu embættismanna hafi og verið að leita leiða sem myndu leiða til „betri sáttar til framtíðar“ og að breytingar á launum nefndra aðila leiddu ekki til þess að þeir „deili ekki kjörum með þjóðinni.“ Þá var og bent á, eins og áður hefur verið rakið, að þó miðað yrði við meðaltal reglulegra launa starfsmanna ríkisins gæti verið rétt að undanskilja ætti sérstakar áherslur á hækkun lægstu launa eða sérstakra starfsgreina, ljóslega með það að markmiði m.a., að telja verður, að launabreytingar nefndra hópa, sem teljast óumdeilanlega til tekjuhæstu ríkisstarfsmannanna, tækju ekki breytingum til hækkunar eingöngu vegna viðleitni hjá ríkinu eða á vinnumarkaði almennt að hækka launalægstu hópa launþega eða sérstakra starfsgreina. Hér væri um ákveðið sanngirnismál að ræða. Ljóst er að slík afmörkun á notkun meðaltals launahækkana gagnvart nefndum hálaunahópum kallar á sérstakar viðmiðanir sem þurfa samhliða að vera hlutlægar, skýrar og auðreiknanlegar.

VI. Þróun viðmiða og launa frá 2019 til 2024

32. Eins og rakið er að framan lagði fyrri starfshópur til að eftir fastsetningu launa myndu þau eftirleiðis taka breytingum eftir viðmiði sem væru *regluleg laun* ríkisstarfsmanna sem Hagstofa Íslands reiknaði út. Þetta gekk ekki eftir, í fyrsta lagi af ástæðum sem einnig er lýst að framan og lúta að því að miðað var við *vísitölu* fyrir laun ríkisstarfsmanna, og í öðru lagi greip löggjafinn inn í launaútreikning með því að fresta eða draga úr þeim launahækkunum sem leiddu af almennu reglunni.
33. Á viðmiðunartímabilinu 2019-2024 var kjaramálum í meginatriðum háttað þannig að „lífskjarasamningurinn“ svokallaði gildi frá 2019-2023 og síðan var gerður skammtímasamningur til 31. mars 2024. Báðir samningarnir byggðu á krónutöluhækkunum þar sem lægstu laun hækkuðu hlutfallslega meira en hærri laun. Einnig var samið um vinnutímastyttingu fyrir stóran hóp launamanna. Bæði þessi atriði höfðu nokkur áhrif á launavísitölu og þróun launa ríkisstarfsmanna í *heild* og virðist sem laun þeirra sem eru herra launaðir sýni lægri hlutfallslega breytingu en þróun vísitölunnar ber með sér.
34. Vegna aðferðarfræði við útreikning á launavísitölu hafa kjarasamningsbundnar breytingar á vinnutíma áhrif á vísitöluna þótt heildarlaun breytist ekki eða lítið. Ástæðan er sú að vísitalan byggir á tímakaupi reglulegra launa í hverjum mánuði fyrir breiðan hóp launþega. Styttning vinnuvikunnar hefur þannig áhrif á launavísitöluna þótt engar breytingar verði á launalið. Þetta hefur meðal annars haft þau áhrif að hækkanir

á launavísitölu ríkisstarfsmanna hafa orðið meiri en viðmiðið um regluleg laun ríkisstarfsmanna, en launavísitala frá 2019 til 2023 hækkaði um 38% á sama tíma og hækkun reglulegra launa var um 28%. Hér má sjá hvernig ólík viðmið hefðu haft áhrif á launapróun hópsins án inngripa löggjafans:

Launahækkanir ef byggt hefði verið á breytingu reglulegra launa fullvinnandi annars vegar og launavísitölu ríkisstarfsmanna hinsvegar

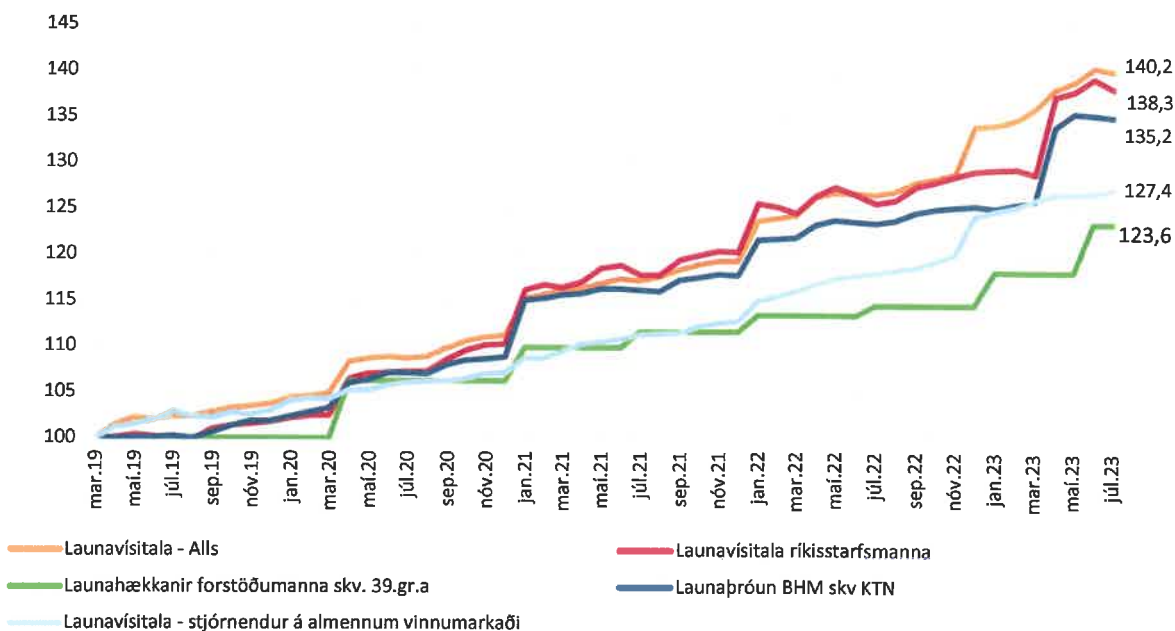


Heimild: Hagstofa Íslands

35. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur látið starfshópnum í té útreikninga, byggt á útgefnum tölum Hagstofu Íslands, sem sýna að launavísitala ríkisins hefur hækkað um 38% frá í janúar 2019 og til júlí 2023. Mat kjaratölfræðinefndar á launavísitölu vegna BHM á sama tímabili námu um 35%, en þar af er mat á áhrifum vinnutímabreytingar á vísitöluna 4%. Vert er að nefna að kjarasamningsbundnar hækkanir til BHM námu um 23% á tímabilinu. Hér má sjá launapróun ólíkra hópa og þróun vísitalna frá tímabilinu mars 2019 til júlí 2023.

Launapróun og þróun ólíkra vísitalna

Mars 2019-júlí 2023



Heimild: Hagstofan, kjaratölfræðinefnd og kjara- og mannaúðssýsla ríkisins

36. Fyrir dóm Hæstaréttar Íslands varðandi viðmið launabreytinga æðstu embættismanna hækkuðu þær stéttir æðstu embættismanna, sem eiga undir lög nr. 79/2019, um rúmlega 25% á tímabilinu í stað ríflega 28% hækkunar, en þar hafði áhrif inngríp löggjafans um 2,5% hækkun í stað útreiknaðra 6%. Líkt og að framan greinir voru launin síðar leiðrétt og tóku mið af launavísitölu fyrir ríkisstarfsmenn.
37. Lægra launaðir hópar hafa hækkað hlutfallslega meira undanfarin ár. Hagstofan birtir árlega regluleg laun fullvinnandi ríkisstarfsmanna eftir fjórðungsmörkum. Þróun neðri fjórðungsmarkana (25%) frá 2017-2022 nemur 33,9%, þróun miðgildis á sama tímabili 28,8%, þróun meðaltals 28,1% og þróun efri fjórðungs 27,6%. Í þessu samhengi er mikilvægt að horfa til að reglan um uppfærslu launa í lögum nr. 79/2019 byggir á að horft er til þróunar á launum ríkisstarfsmanna árið á undan. Sem dæmi þá væri það hlutfallsleg breyting á meðaltali frá árinu 2021-2022 sem kæmi til hækkunar 2023.
38. Til skýringar birti kjaratölfræðinefnd launastig hjá ríki í maí 2023 en regluleg laun neðri fjórðungsmarkana voru 643 þúsund krónur, miðgildi 749 þúsund, meðaltal 773 þúsund, og efri fjórðungsmörk 866 þúsund krónur. Regluleg heildarlaun eru við neðri

fjórðungsmörk 696 þúsund, miðgildi 841 þúsund, meðaltal 880 þúsund og við efri fjórðungsmörk 1016 þúsund krónur. Laun þeirra stétta sem falla undir verksvið starfshópsins, sbr. lög nr. 79/2019, eru í öllum tilvikum í *efri fjórðungsmörkum*. Þau eru því að mörgu leyti betur hæf til samanburðar en vísitala sem mælir alla ríkisstarfsmenn, enda sjaldnast um að ræða sérstakar ráðstafanir til að bæta kjör eða vinnutímabreytingar sem hafa áhrif á vísitölu í þeim hópi.

VII. Meginforsendur starfshóps

39. Svo sem að framan er rakið var það niðurstaða starfshópsins um málefni kjararáðs að laun æðstu embættismanna, þjóðkjörinna fulltrúa löggjafarvaldsins, dómara o.fl. yrðu ákvörðuð í lögum með fastri krónutölufjárhæð, en endurákvörðuð árlega og gildi svo óbreytt í eitt ár. Þetta fyrirkomulag fól í sér tvenns konar launaákvörðun, annars vegar fastsetningu launafjárhæðar viðkomandi hópa í upphafi og hins vegar árlega endurákvörðun launafjárhæðarinnar.
40. Að því er fyrri atriðið varðar er það afstaða þessa starfshóps að ekki skuli hróflað við þeim þætti, þ.e. að grunn launaákvörðunin frá júní 2019 verði látin halda sér. Er þá haft í huga að svo virðist sem nokkuð góð sátt hafi verið um þetta fyrirkomulag og því verður ekki séð að nauðsynlegt sé að ráðast nú í breytingar þar að lútandi. Þá er og litið svo á að þau megin rök sem bjuggu þessu fyrirkomulagi að baki séu enn í fullu gildi. Þá telur starfshópurinn og að ekki blasi við að annað fyrirkomulag varðandi grunnlaunaákvörðun teljist ljóslega heppilegra. Þannig er t.d. ekki talið að æskilegt sé að hverfa aftur til þess fyrirkomulags að leggja launaákvörðunina í hendur nefndar eða ráðs (kjararáðs), eins og gert var fram til ársins 2018.⁵
41. Að því er síðara atriðið varðar, þ.e. *árlega endurákvörðun launanna*, telur starfshópurinn nauðsynlegt að gera breytingar á lagaumhverfinu til að eyða enn frekar óvissu og ófyrirsjáanleika að því er varðar það hvernig og við hvaða aðstæður *breyting* verði á laununum.
42. Í skýrslu starfshóps um málefni kjararáðs kom fram að við árlega endurákvörðun launa teldi starfshópurinn rökrétt að miða við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra

⁵ Ljóst er hins vegar að grunnlaunaákvörðun einstakra hópa, sem hér falla undir, kann að þurfa að sæta endurskoðun síðar, ef talið yrði að forsendur fyrir upphaflegri launaákvörðun, þ.m.t. innbyrðis milli hópa og gagnvart öðrum hópum (starfsstéttum) hafi raskast. Ekki verður þó séð að grunnforsendur að þessu leyti hafi breyst frá 2019.

launa ríkisstarfsmanna, sem byggð yrði á upplýsingum sem Hagstofa Íslands birti árlega, með stuttri greinargerð. Þó var rætt í starfshópnum að undanskilja ætti í slíkum útreikningum sérstakar áherslur á hækkun lægstu launa eða sérstakra starfsgreina, en í þeim tilgangi gætu ýmsar aðferðir komið til greina, t.d. að miða við þróun miðgildis frekar en meðaltal. Markmið fyrirkomulagsins var það að þeir sem féllu undir það gætu áttað sig á hvernig endurskoðun launanna verði háttáð og að ríkisjóður gæti áætlað útgjöld vegna launanna á skipulegan hátt. Mælikvarðar og tímamörk endurskoðunar á launum yrðu öllum ljós. Þá væri miðað við að launaþróun næstliðins árs væri notuð sem mælikvarði.

43. Í lögum nr. 79/2019 var mælt fyrir um að laun þeirra hópa, sem löggin náðu til, skyldu taka breytingum 1. júlí ár hvert, og að Hagstofa Íslands skyldi reikna og birta 1. júní ár hvert hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár. Í tilefni af athugasemdum Hagstofu Íslands til fjármála- og efnahagsráðuneytisins við drög að frumvarpi til laganna, sbr. hér að framan, að ekki væru um lögbundin viðmið að ræða, var áréttað í endanlegu frumvarpi, að því er nefndar breytingar varðaði, að við mat á þeim aflaði Hagstofa Íslands skýrslna og gagna sem hún teldi nauðsynleg og gerði jafnframt eigin kjararannsóknir eftir því sem hún teldi þörf á.
44. Að því er varðar fyrirkomulag breytinga á fastsettum launum æðstu embættismanna, þjóðkjörinna fulltrúa og dómara, er ljóst að *sér sjónarmið* gilda óhjákvæmilega að því er varðar síðast greinda hópinn, þar sem þröngar skorður eru settar við því að framkvæmdarvaldið hafi aðkomu að ákvörðun launa þessa hóps.⁶ Sú afstaða var áréttuð í skýrslu starfshóps um málefni kjararáðs, frumvarpi til laga nr. 79/2019 svo og dómi Hæstaréttar í máli nr. 39/2023. Er þetta í raun óumdeilt.
45. Svo sem fram kom í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 79/2019 var miðað við að samhliða fastsetningu launa við tiltekna krónutölufjárhæð væri kveðið á um að krónutölufjárhæðin yrði endurskoðuð ár hvert miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins eins og hún birtist í tölum Hagstofu Íslands fyrir næstliðið almanaksár. Í skýrslu starfshóps um málefni kjararáðs, sem nefnt frumvarp tók mið af, var talið að sá mælikvarði sem best eigi við sé launaþróun ríkisstarfsmanna og að þá sé notað hugtakið *regluleg laun* samkvæmt skilgreiningu Hagstofu Íslands, en ekki grunnlaun eða heildarlaun. Heildarlaun feli í sér yfirvinnugreiðslur sem geti sveiflast milli ára án þess að laun séu að þróast með sama hætti. Þá séu grunnlaun óheppilegur mælikvarði þar sem viðbótargreiðslur séu

⁶ Sömu sjónarmið eiga að verulegu leyti og við um saksóknara.

almennar hér á landi. Regluleg laun séu því besta viðmiðið. Þá var á það bent að í launarannsóknnum Hagstofu Íslands séu allir ríkisstarfsmenn meðtaldir, en ekki sé um úrtaksrannsókn að ræða eins og varðandi almenna markaðinn, og því sé um stóran og vel skilgreindan viðmiðunarhóp að ræða. Þá séu gögn um launaþróun ríkisstarfsmanna aðgengileg og traust, í samanburði við almenna vinnumarkaðinn, þar sem ýmsar sveiflur og breytingar á samsetningu launa geti haft áhrif á mælingar.

VIII. Nánar um launabreytingaviðmiðun

46. Að mati starfshópsins er talið mikilvægt að því fyrirkomulagi sem ætlunin var að koma á með lögum nr. 79/2019 verði við haldið í anda þess sem starfshópur um málefni kjararáðs lagði til, og lagt var til grundvallar við lagasetninguna, og að það verði eftir atvikum styrkt til framtíðar að teknu tilliti til þeirra athugasemda og áreitinga sem m.a. má ráða af dómi Hæstaréttar í máli nr. 39/2023. Þá verði samhliða litið til nánari útfærslu á árlegri launaviðmiðunarbreytingu í þá veru að breytingin feli í sér málefnalega og sanngjarna endurskoðun launa nefndra hópa á einfaldan og fyrirsjáanlegan hátt.
47. Svo sem að framan er rakið laut nefndur dómur Hæstaréttar að launum dómara, sem ljóst er að sérsjónarmið gilda um, með tilliti til sjálfstæðis dómstólanna og réttarvörslukerfisins sem slíks gagnvart framkvæmdavaldinu, og eftir atvikum löggjafarvaldinu. Launaákvæðanir að því er nefnda hópa varðar þurfa því, af þeim ástæðum, að vera óháðar afskiptum framkvæmdavaldsins og jafnframt að sæta aðeins afskiptum löggjafarvaldsins ef nauðsyn krefur. Að mati starfshópsins er þó ekki talin þörf á að mæla fyrir um að aðrar viðmiðanir eigi að gilda dómara og um aðra innan nefnds hóps þrátt fyrir nefnda sérstöðu dómara o.fl., enda á mikilvægi þess, að ákvæðanir um launabreytingar byggji á skýrum grunni og séu gagnsæjar í reynd ekki síður við um aðra hópa sem lög nr. 79/2019 ná til, svo sem þjóðkjörna fulltrúa.
48. Í dómi héraðsdóms, sbr. og dómur Hæstaréttar í máli nr. 39/2023, er rakið að sú framkvæmd fram til ársins 2022, að miða við *vísitölu vegna launa ríkisstarfsmanna*, sem tók mið af reglulegum launum ríkisstarfsmanna, óháð vinnuhlutfalli og var miðuð við tímakaup, hafi að mati ríkisins ekki verið talin í samræmi við lög nr. 79/2019. Í dómi Hæstaréttar Íslands var því slegið föstu að orðalag nefnds ákvæðis 4. mgr. 44. gr. laga nr. 50/2016 gefi nokkuð svigrúm til að velja á milli mismunandi skýringarkosta og útiloki ekki að fært sé að miða við svokallaða „launavísitölu ríkisstarfsmanna“, frekar en að styðjast við „meðaltal reglulegra launa fyrir fullvinnandi starfsfólk ríkisins.“ Rétt er að benda á að nefnd vísitala launa ríkisstarfsmanna er útreiknuð og birt af hálfu Hagstofu

Íslands í sundurliðun sem nær til launaþegahópa, þ.m.t. opinberir starfsmenn - ríkisstarfsmenn, byggir ekki á lögum með sama hætti og launavísitala sem reiknuð er og birt mánaðarlega, sbr. lög nr. 89/1989 um launavísitölu, og sem sýnir svo sem unnt er breytingar heildarlauna allra launþega fyrir fastan vinnutíma.

49. Í dómi Hæstaréttar nr. 39/2023 segir, að því er varðar viðmiðun við launavísitölu fyrir ríkisstarfsmenn, að ekki verði „ráðið af athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 79/2019 né þingmeðferð þess að löggjafinn hafi tekið sérstaka afstöðu til þess hvort heimilt væri að líta til launavísitölu ríkisstarfsmanna, sem Hagstofan ákveður á grundvelli laga nr. 89/1989 [svo], við mat á hlutfallslegri breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár.“ Þá vísar rétturinn til þess að Hagstofa Íslands hafi vakið athygli á því í aðdraganda setningar laga nr. 79/2019, að ekki væri lagagrundvöllur fyrir útreikningum á árlegum meðaltölum reglulegra launa og að sá mælikvarði sem orðaður hafi verið í ákvæðinu um launabreytingar væri í samræmi við þær aðferðir sem Hagstofa Íslands ákvarðar hverju sinni. Síðan segir: „Bendir það og til þess að eins og útfærslu 9. gr. laga nr. 79/2019 er háttað hafi það verið afstaða Hagstofu Íslands að sá mælikvarði sem orðaður er í ákvæðinu eigi sér ekki beina skírskotun í gildandi lögum, en hafa ber í huga að stofnuninni er aftur á móti sérstaklega falið með 1. gr. laga nr. 89/1989 að reikna og birta mánaðarlega sérstaka launavísitölu.“ Loks segir um þetta atriði: „Í ljósi þeirra sjónarmiða sem að framan eru rakin verður því ekki á það fallist að það val [ríkisins] í upphafi, að miða við launavísitölu ríkisstarfsmanna geti talist í bersýnilegu ósamræmi við texta laganna eða lögskýringargögn, enda er orðalag ákvæðisins um það viðmið sem lagt skal til grundvallar ekki skýrt. Í þessu sambandi skiptir og máli að upphafleg túlkun [ríkisins] á inntaki 4. mgr. 44. gr. laga nr. 50/2016, sbr. 9. gr. laga nr. 79/2019, var liður í þeirri stefnu og framkvæmd stjórnvalda að gera árlegar breytingar á launum dómara, sem sjálfstæðra handhafa ríkisvalds, með þeim hætti að tryggt yrði að sú breyting væri lögbundin en ekki háð mati framkvæmdarvaldsins.“
50. Í dómi héraðsdóms koma fram svipuð sjónarmið varðandi þýðingu svokallaðar launavísitölu ríkisstarfsmanna en í dómnum segir m.a.:⁷ „Með því að hverfa frá fyrri framkvæmd við beitingu 4. mgr. 44. gr. laga nr. 50/2016 og leggja til grundvallar annað viðmið samkvæmt tillögu Hagstofu Íslands var vikið frá því að laun stefnanda tækju breytingum samkvæmt launavísitölu ríkisstarfsmanna ár hvert og væru þannig án sértækrar aðkomu handhafa framkvæmdavaldsins.“ Virðist mega draga þá ályktun af

⁷ bls. 22

Þessum áherslum dómstólanna að litið hafi verið svo á að *vísitala launa ríkisstarfsmanna* hafi sótt beina stoð í lög nr. 89/1989 um launavísitölu og fæli ekki í sér aðkomu framkvæmdavaldsins, þ.m.t. Hagstofu Íslands, að launabreytingum. Gefur þetta tilefni til að álykta að heppilegt sé við framtíðarákvörðun launabreytingar nefndra hópa að litið sé til framangreindrar afstöðu dómstólanna varðandi notkun á *vísitölu* eða sambærilegu viðmiði til *reglulegra* útreikninga á launabreytingum.

51. Í samræmi við framangreint telst koma til greina að miða áfram við þá framkvæmd, sem tíðkaðist fram til ársins 2022, þ.e. að miða við *vísitölu fyrir laun ríkisstarfsmanna*, sem reiknuð er út af Hagstofu Íslands reglulega. Hér ber þó að hafa í huga að nefnd vísitala launa ríkisstarfsmanna tekur mið af launabreytingum *allra* ríkisstarfsmanna og endurspeglar ekki réttilega launabreytingar hjá þeim starfsmönnum ríkisins sem eru í hæstu launaflokkum. Þannig leiða t.d. hækkanir á lægstu launum til hækkunar á vísitölunni án þess að laun þeirra hæstlaunuðu hafi hækkað samsvarandi. Þá geta sérstakar aðgerðir sem beinast að ákveðnum starfshópum, en ekki endilega þeim sem hæstra launa njóta, svo sem á sviði heilbrigðisþjónustu, leitt til hækkunar á vísitölu fyrir laun allra ríkisstarfsmanna. Sama gildir og um sértækar aðgerðir, svo sem vinnutímastyttingu, til almennrar hækkunar launavísitölnunnar. Svo sem að framan er rakið, sbr. skýringarmyndir að framan, bls. 12-13, hefur þetta leitt til þess að launavísitala ríkisstarfsmanna hefur hækkað umtalsvert umfram launahækkanir hjá öðrum starfsmönnum ríkisins, sem eru í efri hluta launastiga og taka laun samkvæmt kjarasamningum (s.s. BHM). Af þessum sökum, ekki hvað síst til að gæta samræmis í launabreytingum hjá æðstu embættismönnum annars vegar og hjá öðrum hæst launuðustu starfsmönnum ríkisins hins vegar, er talið óhjákvæmilegt að útreikningur *vísitölu launa*, sem stuðst væri við, tæki betur *mið af þróun launa sambærilegra hópa ríkisstarfsmanna*, sem byggja kjör sín í samningsgrundvelli, en ekki af meðaltali allra ríkisstarfsmanna.

IX. Tillögur um mögulegar breytingar á fyrirkomulagi launaákvæðana

52. Með vísan til framangreinds gerir starfshópurinn tillögur að breytingum á lagaumgjörð launaákvæðana þeirra sem teljast til framangreinds hóps og falla hér undir.
53. Talið er æskilegt, að fenginni reynslu af fyrirkomulagi breytinga á launum æðstu embættismana, og í anda tillagna starfshóps um málefni kjararáðs frá 2018, að viðmiðunin launabreytinga sé skýr, hlutlæg og afdráttarlaus til að festa skapist varðandi viðmiðunina. Þannig verði breytingaviðmið sanngjarnt, bæði í orði og á borði, svo að

nefndir æðstu embættismenn teljist deila *kjörum með þjóðinni* í raun í þeim skilningi að viðmiðið taki eins og frekast er kostur mið af „*sambærilegum*“ hópum starfsmanna ríkisins, sem taka umsömdum launabreytingum. Þannig leiði sérstakar aðgerðir til hækkunar lægstu launa eða sem lúta að sérstökum afmörkuðum hópum starfsmanna ríkisins ekki til ósamræmis milli launaákvæðana æðstu embættismanna annars vegar og hins vegar annarra í hæstu lögum launa hjá ríkinu, sem ekki nytu slíkra aðgerða. Slíkt leiði til betri sáttar í samfélaginu.

54. Miðað yrði við að útreikningur á launabreytingum byggi á forsendum *launavísitöluútreiknings*, en slíkar aðferðir byggja á fræðilegri aðferðafræði og eru að meginstefnu til fastmótaðar. Vísitöluviðmiðun hefði þann kost að útreikningar myndu byggja á mælingum á breytingum á reglulegu tímakaupi *viðmiðunarhóps* þar sem vinnutíma og samsetningu að baki útreikningum er haldið föstu milli mælinga. Vísitalan er reiknuð eftir lok reglulegs viðmiðunartímabils, birt opinberlega og er ekki endurútreiknuð. Aðferðafræði við útreikning gagnvart einstökum stéttum eða hópum myndi vera byggð á sömu aðferðum og varðandi vísitölu fyrir laun allra ríkisstarfsmanna, að breyttu breytanda.
55. Við nánari athugun á afmörkuðum starfaflokkum ríkisstarfsmanna, sem líta mætti til í þessu sambandi, er tekið mið af íslenskri starfaflokkun, ÍSTARF95, sem Hagstofa Íslands gefur út. Er þá miðað við þá sem starfa *hjá ríkinu*, falla undir *opinbera stjórnsýslu*, og teljast *stjórnendur og sérfræðingar* (ÍSTARF I og II). Flokkunarkerfi geta þó breyst frá einum tíma til annars og yrði þá áfram að taka tillit til launa þeirra sem falla undir flokka *stjórnenda og sérfræðinga í opinberri stjórnsýslu* hjá ríkinu. Umræddir hópar, að frádregnum þeim sem njóta ekki samningsréttar, telja nú u.þ.b. 3.000 starfsmenn. Flestir þeir sem falla hér undir eru í stéttarfélögum innan vébanda BHM. Að jafnaði er um að ræða viðvarandi störf með fastmótað starfssvið. Að áliti starfshópsins eru nefndir hópar stjórnenda og sérfræðinga í opinberri stjórnsýslu hjá ríkinu þeir sem eiga mesta samleið með æðstu embættismönnum ef litið er til eðlis starfanna.
56. Ef ná ætti framangreindum markmiðum um breytingu á launaviðmiðun þyrfi að gera breytingar á núverandi lagaumhverfi með það að markmiði, að skýrt væri kveðið á um nefnda launabreytingaviðmiðun, þannig að ekki leiki á tvennu hvaða viðmiðun skuli leggja til grundvallar við útreikning á reglulegum breytingum á launum æðstu embættismanna. Er þá litið til þeirrar afstöðu í Hrd. nr. 39/2023, að orðalag núverandi laga gefi kost fleiri en einni aðferðafræði og viðmiðunum við launabreytingarnar.
57. Ef litið yrði sérstaklega til þeirrar leiðar að notast við vísitölu launa ríkisstarfsmanna *með framangreindri aðlögun* þannig að miðað væri við launabreytingar hjá *stjórnendum*

og sérfræðingum í opinberri stjórnarsýslu hjá ríkinu, og sem samningsrétt hafa, væri nauðsynlegt að grípa til eftirfarandi ráðstafana að mati starfshópsins:

- a. Í lögum um einstaka starfsmenn og starfshópa sem falla undir 1. – 10. gr. laga nr. 79/2019 (æðstu embættismenn) yrði, í stað núverandi tilvísunar til hlutfallslegra breytinga á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaks, kveðið á um að launin taki breytingum samkvæmt *launavísitölu* sem reiknuð yrði samkvæmt lögum nr. 89/1989, um launavísitölu, en yrði birt í sérstöku niðurbroti (undirvísitölu) fyrir stjórnendur og sérfræðinga í opinberri stjórnarsýslu hjá ríkinu.
- b. Vísitalan yrði reiknuð á eins mánaða fresti, og geti þannig leitt til leiðréttingar oftast en verið hefur, eða t.d. á 6 mánaða fresti, sem jafni út sveiflur og miklar breytingar í senn.
- c. Vísitalan yrði fastsett í upphafi við 100 stig og miðað yrði við hlutfallslega breytingu frá síðasta viðmiði.
- d. Breyting launa á grundvelli slíkrar nýrrar viðmiðunar tæki fyrst gildi á næsta tímabili eftir gildistöku breytingarinnar, þannig að viðmiðunin teldist ekki hafa afturvirk áhrif.

58. Meginrök starfshóps fyrir tillögum:

- a. Ekki þykir rétt að víkja frá því fyrirkomulagi varðandi launaákvörðun æðstu embættismanna, sem kveðið er á um í lögum nr. 79/2019. Rétt þykir að sama viðmiðun varðandi launabreytingar gildi fyrir alla æðstu embættismenn ríkisins, sem hér falla undir.
- b. Af dómi Hæstaréttar í máli nr. 39/2023 leiðir að óhjákvæmilegt er að viðmiðun launabreytinga dómara sé lögbundin en ekki háð mati framkvæmdarvaldsins, þ.m.t. að ekki sé val á fleiri en einni útreikningsleið.
- c. Mikilvægt er að launabreytingar fylgi sambærilegum launahópum hjá ríkinu en skeri sig ekki úr, til að sátt náist um laun æðstu embættismanna og þeir teljist „deila kjörum“ með sambærilegum hópum ríkisstarfsmanna.
- d. Ráðstafanir til að lækka lægstu laun eða til leiðréttingar gagnvart einstökum starfsstéttum leiði ekki til ósamræmis eða sérstakra hækkana æðstu embættismanna ríkisins umfram aðra sambærilega hópa.
- e. Að mati starfshópsins eru *stjórnendur og sérfræðingar* sem starfa innan *opinberrar stjórnarsýslu* hjá ríkinu sá hópur sem æðstu embættismenn eiga mesta samleið með. Þeir hópar starfa að meginstefnu til innan almenns stjórnkerfis

ríkisins, störf þeirra að jafnaði nokkuð fastmótuð og viðvarandi, starfsmenn alla jafna háskólamenntaðir og taka laun á grundvelli kjarasamninga samtaka háskólamanna (BHM), en ætla má að æðstu embættismenn tækju að jafnaði laun á slíkum grundvelli nýtu þeir sammingsréttar um kjör sín.

- f. Þó svo að nefndur hópur stjórnenda og sérfræðinga innan opinberrar stjórnarsýslu telji einungis 3.396 starfsmenn (2023),⁸ af 20.200 ríkisstarfsmönnum í heild, og u.þ.b. helmingur allra sem teljast til opinberrar stjórnarsýslu (6.532), verður engu að síður að telja að launabreytingar hópsins séu nægilega lýsandi fyrir launapróun hjá hæst launuðum starfsmönnum ríkisins og laun þessa hóps taki að meginstefnu til sambærilegum breytingum og laun almennt samkvæmt kjarasamningum félaga innan vébanda BHM.
- g. Útreikningar á launavísitölum eru fastmótaðir, byggja á mælingum á breytingum á reglulegu tímakaupi þar sem vinnutíma og samsetningu að baki útreikningum er haldið föstum milli mælinga.
- h. Lögfesting slíkrar viðmiðunar, ásamt ítarlegum skýringum í athugasemdum í frumvarpi ætti að fullnægja kröfum um skýra, afdráttarlaus og sanngjarna viðmiðun launabreytinga, án aðkomu framkvæmdavaldsins við breytingarnar.

X. Lagabreytingar

59. Hér á eftir fer tillaga að nánari útfærslu breytinga á lögum um dómstóla nr. 50/2016, sbr. lög nr. 79/2019. Um hugmyndir er að ræða sem útfæra þyrfti nánar, m.a. í samráði við Hagstofu Íslands (sambærilegar breytingar yrðu á öðrum ákvæðum 1. – 10. gr. laga nr. 79/2019):

Í stað 1. og 2. ml. 4. mgr. 44. gr. laganna komi nýir málslíðir, svohljóðandi:

„Laun samkvæmt 1.-3. mgr. skulu taka breytingum 1. janúar og 1. júlí ár hvert til samræmis við þróun launa þeirra ríkisstarfsmanna sem teljast stjórnendur og sérfræðingar í opinberri stjórnarsýslu hjá ríkinu samkvæmt starfa- og atvinnugreinaflokkunarkerfi Hagstofu Íslands á hverjum tíma. Hagstofa Íslands skal reikna og birta mánaðarlega upplýsingar um launapróunina sem undirvísitölu launavísitölu samkvæmt lögum nr. 89/1989 um launavísitölu.“

⁸ Þar af eru 276 sem ekki hafa sammingsrétt.

60. Gert væri ráð fyrir að nánari lýsing á afmörkun viðmiðunarhópa, flokkun innan ÍSTARF, *starfa- og atvinnugreinaflokkunarkerfis Hagstofu Íslands*, samanburðartölur og lýsing á útreikningsaðferðum væri komið fyrir í athugasemdum við frumvarp til laga um slíka breytingu. Það athugast í þessu sambandi að með umfjöllun um nefndan mun á útreikningsaðferðum í *greinargerð með lagafrumvarpi* væri tekið tillit til þeirra athugasemda sem fram koma í dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 39/2023 varðandi skýrleika útreikningsaðferða og löggjafarvilja hér að lútandi, en í dómi Hæstaréttar segir að „*ekki [verði] ráðið af athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 79/2019 né þingmeðferð þess að löggjafinn hafi tekið sérstaka afstöðu til þess hvort heimilt væri að líta til launavísitölu ríkisstarfsmanna, sem Hagstofan ákveður á grundvelli laga nr. 89/1989 (svo), við mat á hlutfallslegri breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár.*“

XI. Samandregin niðurstaða starfshóps

- i. Starfshópurinn leggur til að laun æðstu embættismanna verði áfram ákvörðuð á grundvelli niðurstöðu starfshóps um málefni kjararáðs frá 2018, sbr. lög nr. 79/2019.
- ii. Viðmiðun *launabreytinga* á grundvelli laga nr. 79/2019 verði breytt til samræmis við meginniðurstöðu dóms Hæstaréttar í máli nr. 39/2023 um að launaviðmiðun (fyrir dómara) skuli vera lögbundin en ekki háð afskiptum framkvæmdavaldsins, eða teljist óskýr. Sama viðmiðun gildi gagnvart dómurum að þessu leyti og öðrum æðri embættismönnum.
- iii. Launabreytingar æðstu embættismanna miðist við breytingar á launum *afmarkaðra sambærilegra launahópa* hjá ríkinu en taki ekki mið af meðaltalsbreytingum hjá öllum ríkistarfsmönnum eða verði leiðandi gagnvart þeim sem hafa rétt til að semja um kaup og kjör.
- iv. Ráðstafanir til að hækka lægstu laun eða til leiðréttingar gagnvart einstökum starfsstéttum leiði ekki til hækkana launa æðstu embættismanna umfram aðra sambærilega hópa. Þannig skeri launahækkarnir æðstu embættismanna sig ekki úr og þeir teljist „deila kjörum með þjóðinni“ í þeim skilningi að þeir fylgi samanburðarhópum sem samningsrétt hafa gagnvart ríkinu, en njóti ekki meiri hækkana.

- v. Stjórnendur og sérfræðingar innan opinberrar stjórnsýslu hjá ríkinu (starfsflokkunarkerfið ÍSTARF, atvinnugreinaflokkun ÍSAT) teljast að mati starfshópsins bestí samanburðarhópurinn. Störfin eru innan hins almenna stjórnkerfis, að jafnaði fastmótuð og viðvarandi, starfsmenn jafnan háskólamenntaðir og taka laun samkvæmt kjarasamningum BHM. Er litið til þess að æðstu embættismenn, nyttu þeir samningsréttar, myndu almennt taka laun samkvæmt slíkum kjarasamningum.
- vi. Viðmiðunarhópurinn telst nægilega stór og fjölbreyttur til að breytingar á launakjörum teljist jafnan marktækar.
- vii. Stuðst yrði við útreikninga á faglegum forsendum *launavísitöluútreikninga*, með sömu grunnaðferðafræði og nú er notuð við útreikninga launavísitölu samkvæmt lögum nr. 89/1989.
- viii. Launabreytingar myndu fyrst taka gildi á útreikningsstímabili eftir gildistöku slíkra lagabreytinga svo þær teldust ekki afturvirkar.
- ix. Lögfesting viðmiðunar, ásamt ítarlegum skýringum í athugasemdum í frumvarpi til laga, ætti að fullnægja kröfum um skýra, afdráttarlausu og sanngjarna viðmiðun launabreytinga, án aðkomu framkvæmdavaldsins.

Reykjavík 12. júní 2024



Andri Arnason



Drífa Kristín Sigurðardóttir



Jóhannes Karl Sveinsson