

Ár 2011, föstudaginn 4. febrúar, var fundur í kjararáði að Hverfisgötu 6a í Reykjavík haldinn af Svanhildi Kaaber, Guðrúnu Zoëga, Jónasi Þór Guðmundssyni, Rannveigu Sigurðardóttur og Vilhjálmi H. Vilhjálmsyni.

Fyrir var tekið:

Að ákveða launakjör dómara

I.

Hinn 20. desember 2008 var samþykkt á Alþingi breyting á lögum nr. 47/2006 um kjararáð, sbr. lög nr. 148/2008. Við lögin bættist nýtt ákvæði til bráðabirgða þar sem sagði að þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. laga um kjararáð skyldi ráðið fyrir árslok 2008 kveða upp nýjan úrskurð sem fæli í sér 5-15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gildi frá 1. janúar 2009 og skyldi ráðinu óheimilt að endurskoða þann úrskurð til hækkunar til ársloka 2009. Jafnframt skyldi kjararáð endurskoða laun annarra sem undir það heyra til samræmis.

Kjararáð ákvað hinn 27. desember 2008 að laun alþingismanna skyldu lækka um 7,5% og laun ráðherra um 14-15%. Tók sú ákvörðun gildi 1. janúar 2009. Þá tók kjararáð hinn 23. febrúar 2009 ákvörðun um lækkun launa embættismanna sem undir kjararáð heyra annarra en skrifstofustjóra í Stjórnarráðinu og dómara. Hinn 10. mars 2009 tók kjararáð ákvörðun um lækkun launa dómara og með úrskurði dagsettum 17. júlí 2009 voru laun skrifstofustjóra ákveðin Lækkuðu heildarlaun dómara þá um 10-14%, mest hjá þeim sem höfðu hæst heildarlaun. Með lögum nr. 127/2009 voru tímamörk samkvæmt lögum nr. 148/2008 færð til 30. nóvember 2010.

II.

Kjararáði barst bréf, dagsett 6. september 2010, frá Dómarafélagi Íslands. Í bréfinu sagði að miklar breytingar hefðu orðið frá því að úrskurður um lækkun launa dómara var kveðinn upp, breytingar sem gæfu ríkt tilefni til endurskoðunar á launum dómara. Sem dæmi var bent á úrskurð kjararáðs frá 23. febrúar 2010 þar sem ákveðnar voru almennar forsendur um laun og önnur starfskjör þeirra sem með lögum nr. 87/2009 bættust í þann hóp sem undir kjararáð heyrir, þ.e. framkvæmdastjóra hlutafélaga og annarra félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og dótturfélaga þeirra. Með þeim úrskurði væri vikið frá þeirri stefnu kjararáðs að draga úr vægi eininga við ákvörðun launa, en sú mikla kjaraskerðing sem dómarar hefðu þurft að taka á sig vegna úrskurðar kjararáðs væri vegna þeirrar ákvörðunar ráðsins að lækka gildi eininga og fækka þeim, auk þess sem bakvaktageiðslur hefðu verið lækkaðar. Þá vildi Dómarafélag Íslands vekja athygli kjararáðs á því að álag á dómstóla landsins hefði aldrei verið eins mikið og nú og væri fyrirséð að það mundi aukast verulega á næstu mánuðum og árum. Ákærvald, stjórnámálmenn, launþegasamtök, fjármálastofnanir og almennigur reiði sig á úrslausnir dómstóla og á þeim hvíli mikil ábyrgð. Mikill fjöldi flókinna efnahagsbrotamála bærisk dómstólum á næstu mánuðum en jafn umfangsmikil mál hefðu ekki borisk dómstólum fyrr. Þau mál tækju langan tíma og krefðust langs

vinnudags af dómurum. Ákveðin réttarsvið væru í mótun og miklar kröfur gerðar til dómstólanna um skilvirkni og hraða.

Er þess farið á leit að kjararáð endurskoði laun dómara hið fyrsta og að við þá endurskoðun verði horft til þess gríðarlega álags sem hvíli á dómstólum og vinnu sem dómara þurfi að inna af hendi í reglulegum vinnutíma og utan hans. Við þá endurskoðun verði einnig höfð hliðsjón af álitu meirihluta efnahags- og skattanefndar um sérstöðu dómssvaldsins og jafnframt gætt jafnræðis og samræmis við þá hópa sem kjararáði bæri að miða laun dómara við, samkvæmt 8. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð.

III.

Með bréfum dagsettu 14. október 2010 gaf kjararáð dómsmálaráðuneytinu og fjármálaráðuneytinu kost á að koma sjónarmiðum sínum vegna málsins á framfæri. Auk þess var óskað eftir upplýsingum frá dómsmálaráðuneyti um fjölda starfandi dómara ár hvert síðustu fimm ár. Einnig var óskað eftir upplýsingum um hvort fjöldi annarra starfsmanna dómstólanna hefði breyst á sama tímabili. Þá óskaði kjararáð eftir að ráðuneytið upplýsti um hvort fyrirhugað væri að fjölga dómurum og/eða öðrum starfsmönnum.

Fulltrúar Dómarafélagsins og formaður dómstólaráðs komu á fund kjararáðs hinn 26. október 2010 og gerðu grein fyrir málinu. Í framhaldi af fundinum bárust minnisblöð frá dómstólaráði, þar sem nánar var fjallað um aukið álag á Héraðsdóm Reykjavíkur vegna mála sem tengjast efnahagshruni, og frá Dómarafélagi Íslands um eðli þeirra mála sem nú berast dómstólum í auknum mæli.

Í minnisblaði dómstólaráðs, dagsettu 26. október 2010, segir að það sé mat ráðsins að sakamál frá embætti sérstaks saksóknara og ágreiningsmál tengd uppgjöri á fjármálastofnunum samsvari vinnuframlagi sem nemi ellefu og hálfu stöðugildi héraðsdómara við Héraðsdóm Reykjavíkur á ári. Í minnisblaðinu segir að Á árinu 2010 hafi dómurum við Héraðsdóm Reykjavíkur fjölgað um þrjá.

Í minnisblaði Dómarafélagsins, sem barst kjararáði 27. október 2010, var að ósk kjararáðs fjallað um eðli þeirra mála sem nú berast dómstólunum í auknum mæli. Sagði þar að málin væru af öðrum toga en mál þau sem bárust dómstólum fyrir nokkrum árum og yrði að hafa það í huga þegar bornar væru saman tölur um málafjölda milli ára. Málin væru almennt flóknari, stærri og viðameiri og í þeim reyndi á önnur réttarsvið en áður. Þau tækju mun lengri tíma, bæði væri aðalmeðferð og samning dóma mun tímafrekari en áður. Mál sem bærust frá slitastjórnnum gömlu bankanna væru í sérflokki. Þau væru mjög mörg, umfangsmikil og flókin og í þeim væri deilt um gífurlega hagsmuni. Þá væru ótalin væntanleg mál frá sérstökum saksóknara og var vísað til umfjöllunar í minnisblaði dómstólaráðs sem sagt er frá hér á undan.

Svar við bréfi kjararáðs dagsett 4. nóvember 2010 barst frá fjármálaráðuneytinu. Í því kom ekki fram afstaða þess til málsins. Skriflegt svar barst ekki frá dómsmálaráðuneytinu en ráðuneytisstjóri og skrifstofustjóri lagaskrifstofu ráðuneytisins komu á fund ráðsins 8. desember 2010. Lögðu þeir fram skýrslu dómsmálaráðuneytisins frá nóvember 2010 með tillögum að styrkingu dómstóla til þess að mæta auknu álagi vegna efnahagshrunsins. Skýrslan var unnin í samráði við Hæstarétt Íslands, Héraðsdóm Reykjavíkur, dómstólaráð og Lögmannafélag Íslands.

Í skýrslu dómsmálaráðuneytisins segir meðal annars að skráðum málum við Hæstarétt Íslands hafi fjölgað um 57% frá árinu 2003 til ársins 2009 og hafi þau aldrei verið fleiri en þá. Dómar í munnlega fluttum málum hafi á sama tíma verið 287 að meðaltali á ári. Um fjölda mála við héraðsdómstóla segir að einföldustu dómsmálum hafi fækkað töluvert með hækkun dómsmálagjalds í árslok 2009 og með auknum heimildum lögreglustjóra til að ljúka einföldustu ákærumálum með sektum án ákæru. Þrátt fyrir það sé málþungi dómstólanna að vaxa mikið með fjölgun stærri mála. Í desember 2009 hafi verið samþykkt að fjölga héraðsdómurum um fimm, auk fjölgunar aðstoðarmanna, einkum með tilliti til fyrirsjáanlegrar fjölgunar mála, annars vegar sakamála vegna efnahagsbrota sem sérstakur saksóknari sækir og hins vegar vegna aukins fjölda einkamála, þar á meðal kærumála vegna fjármálafyrirtækja. Þessi mál séu mörg hver afar flókin og umfangsmikil og tengist uppgjöri hinna föllnu banka, gjaldþrotaskiptum fyrirtækja, riftunarmálum þrotabúa og fleiru. Til viðbótar hefði dómstólum verið falið mikilvægt hlutverk við gerð nauðasamninga og greiðslu-aðlögunar.

Í skýrslunni segir enn fremur að það sé mat dómstólaráðs að þessi fjölgun héraðsdómara muni hvergi duga til þess að ráða við fyrirsjáanlegt, tímabundið viðbótarálag. Vegna umfangsmikilla sakamála frá embætti sérstaks saksóknara þyrfti að hafa fjölskipaðan dóm í mörgum málum og þyrftu önnur mál þá að víkja með þeim afleiðingum að málstími lengdist. Hið aukna álag muni dreifast yfir nokkurra ára tímabil og lenda að langmestu leyti á Héraðsdómi Reykjavíkur og Hæstarétti. Ágreiningsmál frá slitastjórnnum vegna krafna í þrotabú verði mikil að umfangi og berist héraðsdómi hratt. Þessi tegund mála varði oft flókin lögfræðileg álitæfni og mörg hver mikla samfélagslega hagsmuni. Mál frá sérstökum saksóknara muni berast yfir lengra tímabil. Í skýrslunni segir: „Ekki er unnt að ganga út frá því að stór hópur af mjög vel hæfum umsækjendum um embætti dómara sé fyrir hendi vegna launakjara dómara. Það eykur enn á nauðsyn þess að við lausn málsins sé lögð áhersla á aðrar leiðir en eingöngu fjölgun dómara.“

Til þess að mæta þessu aukna álagi er lagt til að lögfest verði tímabundin heimild til að fjölga héraðsdómurum í áföngum um allt að tíu og hæstaréttardómurum um þrjú, héraðsdómstólar verði sameinaðir í einn, en með því muni kostnaður minnka og starfskraftar dómara nýtast betur. Miðað verði við að fimm héraðsdómarar komi til starfa í upphafi árs 2011 en frekari fjölgun komi til með að byggjast á álagsmati um mitt ár 2011. Jafnframt er gert ráð fyrir því að ekki verði ráðið í stöður sem losna frá og með 1. janúar 2013 þar til héraðsdómarar verða aftur orðnir 38. Heimildir löglærðra aðstoðarmanna héraðsdómara til að fara með og ljúka málum verði auknar og hugað nú þegar að stofnun millidómstigs. Til þess að vega upp á móti útgjaldaauka vegna þessara breytinga verði þingfestingargjöld hækkuð svo og áfrýjunarfjárhæð.

IV.

Kjararáð hefur aflað upplýsinga frá dómstólaráði og skrifstofu Hæstaréttar um fjölda mála við dómstólana á undanförunum árum, frá 1999 við héraðsdómstóla og frá 2003 við Hæstarétt. Eins og fram kemur í skýrslu dómsmálaráðuneytis hefur málum við Hæstarétt fjölgað mjög. Fjöldi ágreiningsmála vegna gjaldþrotaskipta sem borist hafa héraðsdómi hefur margfaldast og búist er við að ákærumálum frá sérstökum saksóknara

muni fjölga á næstu misserum en enn hafa aðeins tvö mál borist frá honum. Almennum sakamálum hefur fækkað.

Frumvarp dómsmálaráðherra um tímabundna fjölgun dómara var samþykkt á Alþingi 3. febrúar 2011. Samkvæmt lögnum mun dómurum við héraðsdómstóla fjölga um fimm en við Hæstarétt um þrjá 1. mars næstkomandi. Frumvarpið byggði á skýrslu dómsmálaráðuneytisins sem fjallað er um hér að framan og er í samræmi við tillögur um fjölgun dómara sem þar koma fram. Ekki voru teknar með í frumvarpið þær tillögur hópsins sem leiða eiga til hagræðingar í dómskerfinu og betri nýtingar starfskrafta dómara svo sem að sameina héraðsdómstóla í einn og auka heimildir löglærðra aðstoðarmanna til þess að ljúka málum. Í greinargerð með frumvarpinu segir að hjá dómstólaráði hafi komið fram að mesta álagið verði hjá Héraðsdómi Reykjavíkur og Héraðsdómi Reykjaness og megi því búast við að hinir nýju dómara komi til starfa hjá þessum tveimur dómstólum. Í umsögn dómstólaráðs um frumvarpið var gerð athugasemd við þau ummæli. Hið rétta sé að hið aukna álag við héraðsdómstóla muni eingöngu verða í Héraðsdómi Reykjavíkur.

V.

Í 8. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006 segir, að það skuli við úrlausn mála gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem það ákveður og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Við ákvörðun launakjara samkvæmt 4. gr. laganna skuli sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs samkvæmt 3. gr. hins vegar. Þá skuli kjararáð ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Með lögum nr. 148/2008 var kjararáði falið, án tillits til fyrri lögmaeltra viðmiða, að kveða upp úrskurð fyrir árslok 2008 er fæli í sér 5–15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gilti frá 1. janúar 2009. Til ársloka 2009 skyldi ráðinu óheimilt að endurskoða úrskurðinn til hækkunar. Jafnframt skyldi kjararáð endurskoða kjör annarra til samræmis. Svohljóðandi málsliður bættist við 8. gr. laganna með breytingu sem gerð var á lögum um kjararáð með lögum nr. 87/2009: „Við ákvörðun sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra skv. 3. gr.“ Föst laun forsætisráðherra eru nú 935.000 krónur á mánuði. Síðast var lögum um kjararáð breytt með lögum nr. 127/2009 en í þeim segir að til nóvemberloka 2010 sé óheimilt að endurskoða til hækkunar úrskurði sem kveðnir höfðu verið upp á grundvelli laga nr. 148/2008.

Í kafla I að framan er lýst lækkun á launum dómara með vísan til framangreindra laga. Lög nr. 127/2009 binda ekki lengur hendur kjararáðs.

Samkæmt upplýsingum dómstólaráðs hefur einföldustu málum við héraðsdómstóla fækkað, en umfangsmiklum og flóknum málum fjölgað. Gert er ráð fyrir að umfangsmiklum og flóknum einkamálum muni enn fjölga, þar á meðal ágreiningsmálum vegna slíta fjármálafyrirtækja, en þau verða mörg afar umfangsmikil og geta sum hver varðað flókin lögfræðileg álitafni og mikilvæga samfélagslega og þjóðhagslega hagsmuni. Málin snúast meðal annars um lögmati neyðarlaganna svokölluðu, launakröfur starfsmanna gömlu bankanna og deilur um starfsábyrgðartryggingar stjórnenda fyrirtækja og banka. Þá er fyrirsjáanlegt að fjöldi umfangsmikilla og þungra sakamála

mun berast frá sérstökum saksóknara. Í mörgum þessara mála er gert ráð fyrir að dómur þurfi að vera fjölskipaður. Að auki hefur dómstólum verið falið mikilvægt hlutverk við gerð nauðasamninga til greiðsluáðlögunar. Óhjákvæmilegt er að mikill hluti þessara mála komi til kasta Hæstaréttar.

Í skýrslu dómsmálaráðuneytisins sem greint er frá í kafla III eru gerðar tillögur um að efla dómskerfið til þess að mæta tímabundnu auknu álagi vegna efnahagshrunsins. Meðal þeirra eru tillögur um frekari fjölgun dómara, sameiningu héraðsdómstóla í einn, millidómstig í sakamálum, hækkun dómsmálagjalda, fjölgun aðstoðarmanna og rýmri heimildir þeirra til þess að ljúka málum. Þá kemur fram í skýrslunni að ekki sé unnt að ganga út frá því að stór hópur af mjög vel hæfum umsækjendum um embætti dómara sé fyrir hendi vegna launakjara dómara. Eins og fram hefur komið var frumvarp dómsmálaráðherra um breyting á lögum um dómstóla nr. 15/1998 samþykkt á Alþingi 3. febrúar síðastliðinn. Samkvæmt lögum fjölga héraðsdómurum um fimm og hæstaréttardómurum um þrjá frá 1. mars 2011. Er gert ráð fyrir að fjölgunin sé tímabundin og verði ekki ráðið í stöður dómara sem losna eftir 1. janúar 2013 fyrir en þess gerist þörf til að ná þeirri tölu sem mælt er fyrir um í lögum.

Dómendur fara með dómsvaldið, einn þriggja höfuðþátta ríkisvaldsins. Sjálfstæðir, öflugir og hraðvirkir dómstólar eru grundvallaratriði í réttarríki. Lykilatriði er að dómstólar séu í stakk búnir til þess að mæta því aukna álagi, sem lýst er að ofan, þannig að mál dragist ekki á langinn og réttarspjöll hljótist af. Er því mikilvægt að reyndir og hæfir lögfræðingar sæki um embætti dómara.

Kjararáð telur rétt að bregðast við miklu álagi á dómara við Héraðsdóm Reykjavíkur og Hæstarétt, sem rætur á að rekja til flókinna og umfangsmikilla mála vegna efnahagshrunsins, með því að taka ákvörðun um að greiða þeim sérstakt tímabundið álag á föst laun.

Með vísan til framangreinds hefur kjararáð ákveðið að greiða skuli dómurum við Héraðsdóm Reykjavíkur og Hæstarétt Íslands sérstakt tímabundið álag á laun svo sem segir í ákvörðunarorði.

VI.

Ákvörðunarorð

Frá og með 1. febrúar 2011 til og með 31. janúar 2013 skal greiða hæstaréttardómurum og dómurum við Héraðsdóm Reykjavíkur 20 einingar á mánuði vegna sérstaks tímabundins álags til viðbótar einingum samkvæmt úrskurði kjararáðs nr. 2009.3.002.

Eining er 1% af 126. launaflokki kjararáðs, nú 5.058 krónur.

Að öðru leyti gildir úrskurður kjararáðs nr. 2009.3.002.

Sératkvæði
Jónasar Þórs Guðmundssonar

Ég er sammála því sem segir í atkvæði Guðrúnar Zoëga og Vilhjálms H. Vilhjálmssonar að ofan og styð því atkvæði þeirra, svo langt sem það nær.

Með vísan til þess að ákvörðun kjararáðs frá 10. mars 2009, nr. 2009.3.002, um lækkun launa dómara byggðist á íhlutun löggjafarvaldins í störf kjararáðs, upphaflega samkvæmt lögum nr. 148/2008, sbr. og síðar lög nr. 127/2009, og að teknu tilliti til þróunar launa í þjóðfélaginu frá uppkvaðningu nefnds úrskurðar, tel ég eigi að síður rétt, að sú breyting á launum dómara við Héraðsdóm Reykjavíkur og Hæstarétt Íslands, sem tilgreind er í atkvæði Guðrúnar og Vilhjálms, nái til allra dómara við héraðsdómstóla landsins. Með sömu rökum tel ég rétt að launabreytingin komi fyrst og fremst fram í breytingu á launaflokkum dómara. Loks tel ég rétt að launabreytingin taki gildi 1. desember 2010 og verði ótímabundin. Þar sem ekki er meirihluti fyrir þeirri niðurstöðu, styð ég, eins og áður segir, atkvæði nefndra kjararáðsmanna, svo langt sem það nær.

Jónas Þór Guðmundsson

Sératkvæði
Rannveigar Sigurðardóttur og Svanhildar Kaaber

Við erum sammála meirihluta kjararáðs um það sem segir í köflum I – IV.

Ekki er dregið í efa að mikill fjöldi sakamála vegna efnahagsbrota mun á næstunni berast frá embætti sérstaks saksóknara. Einnig má vænta aukins fjölda einkamála, meðal annars kærumála vegna slita fjármálafyrirtækja. Þá er ljóst að tölur um málafjölda segja ekki alla söguna því líklegt er að mörg þessara mála verði flókin og umfangsmikil.

Til að bregðast við því aukna álagi sem orðið hefur á síðustu árum á dómstóla landsins var héraðsdómurum tímabundið fjölgað um fimm með lögum nr. 147/2009 sem tóku gildi í árslok 2009. Einnig var aðstoðarmönnum dómara við Héraðsdóm Reykjavíkur fjölgaði um þrjá á síðasta ári.

Í skýrslu dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins sem unnin var í samráði við Hæstarétt Íslands, Héraðsdóm Reykjavíkur, dómstólaráð og Lögmannafélag Íslands frá nóvember 2010, eru settar fram tillögur um styrkingu dómstóla til að mæta auknu álagi vegna efnahagshrunsins. Þar er gert ráð fyrir að lögfest verði tímabundin heimild til að fjölga héraðsdómurum um allt að tíu. Miðað verði við að fimm komi til starfa í upphafi árs 2011 en frekari fjölgun muni byggja á álagsmati um mitt ár 2011. Þar koma einnig fram aðrar tillögur um hvernig betur má nýta þann mannafla sem fyrir er. Má þar til dæmis nefna tillögu um að héraðsdómstólar verði sameinaðir í einn, en það hefði í för

með sér að starfskraftar dómara nýttust betur þar sem þeir yrðu ekki bundnir við tiltekinn dómstól, heldur gætu starfað við héraðsdóm hvar sem er á landinu.

Með nýsamþykktum lögum um breytingu á lögum um dómstóla nr. 15/1998 er dómurum við héraðsdóm tímabundið fjölgað um fimm frá 1. mars 2011 og dómurum við Hæstarétt Íslands fjölgað tímabundið um þrjá frá sama tíma. Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um frumvarp til laganna kemur fram að fyrirhugað er að ráðnir verði til viðbótar tveir aðstoðarmenn héraðsdómara og tveir dómritarar og að í Hæstarétti Íslands muni bætast við tveir aðstoðarmenn auk hálfis stöðugildis skrifstofumanns.

Kjararáð hefur jafnan tekið ákvarðanir um að greiða sérstakt tímabundið álag eftir á þegar umfang þess liggur fyrir. Með vísan til þess að þegar hefur verið stigið ákveðið skref til að fjölga dómurum til að mæta auknu álagi, teljum við ekki tímabært að taka ákvörðun um að greiða dómurum sérstakt tímabundið álag á föst laun. Við teljum hins vegar rétt að kjararáð fylgist með framvindu þessara mála; annars vegar hvort fjöldi dómara er nægilegur til að mæta fyrirsjáanlegri fjölgun dómsmála og hins vegar því hvernig öðrum tillögum sem auðveldla eiga framgang mála fyrir dómstólum verður fylgt eftir, svo sem sameiningu héraðsdómstóla í einn.

Rannveig Sigurðardóttir

Svanhildur Kaaber