

Ár 2017, fimmtudaginn 22. júní, var fundur í kjararáði að Hverfisgötu 6a í Reykjavík haldinn af Jónasi Þór Guðmundssyni, Berglind Svavarsdóttur, Huldu Árnadóttur, Óskari Bergssyni og Svanhildi Kaaber.

Fyrir var tekið:

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

I.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006, sbr. 1. gr. laga nr. 168/2007, 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 háttáð um að þau geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu. Í lögnum 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 hlíta kjaraákvörðunum kjararáðs þangað til ráðið hefur ákveðið 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 skipað þremur mönnum ákveður laun og starfskjör ríkisstarfsmanna sem ekki falla undir 3. gr. þegar svo er háttáð 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. nær, sbr. 5. gr. laga um kjararáð.

II.

Kjararáði barst bréf frá utanríkisráðuneytinu dagsett 18. júlí 2016 þar sem þess var óskað að launakjör sendiherra yrðu tekin til endurskoðunar.

Eins og fram kemur í kafla I hér að framan sker fullskipað kjararáð úr um til hverra ákvörðun launa og starfskjara samkvæmt 4. gr. laga um kjararáð nær í nánari atriðum en þar greinir. Kjararáð ákvað því að taka til skoðunar hvort áfram skuli heyra undir ráðið að ákveða laun og starfskjör sendiherra. Með bréfum dagsettum 2. júní 2017 gaf kjararáð fjármála- og efnahagsráðuneyti og utanríkisráðuneyti kost á að koma sjónarmiðum um málið á framfæri.

Í svari utanríkisráðuneytisins dagsettu 14. júní 2017 segir að þeir starfsmenn ráðuneytisins sem heyra undir ákvörðunarvald kjararáðs samkvæmt gildandi lögum um ráðið, nr. 47/2006 séu ráðuneytisstjóri, sendiherrar og skrifstofustjórar. Á nýliðnu löggjafarþingi hafi Alþingi samþykkt ný lög um kjararáð, nr. 130/2016 sem taki gildi 1. júlí 2017. Við gildistöku laganna muni skrifstofustjórar í Stjórnarráði Íslands falla undan ákvörðunarvaldi kjararáðs en ráðið muni áfram taka ákvarðanir um laun og starfskjör ráðuneytisstjóra og sendiherra. Ráðuneytið líti svo á að yfirstandandi umfjöllun kjararáðs um laun og starfskjör sendiherra sé vegna liðins tíma og ákvörðun kjararáðs um þennan hóp starfsmanna verði því tekin á grundvelli þeirra laga sem enn gilda um kjararáð, sbr. einnig 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 130/2016. Þá segir í bréfinu að þegar frumvarp til nefndra laga um kjararáð hafi verið í vinnslu á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytis hafi ráðuneytið gefið umsögn um það. Þar hafi verið færð almenn rök

fyrir því að það falli betur að stjórnunarheimildum vinnuveitanda hjá hinu opinbera að hann fari sjálfur með heimildir til að ákveða launakjör stafsmanna sinna fremur en að þær séu fengnar þriðja aðila eins og segja má að kjararáð sé. Þótt ráðuneytið telji að þetta sjónarmið geti átt við um bæði skrifstofustjóra í ráðuneytinu og sendiherra, þá hafi það verið vilji löggjafans að kjararáð haldi áfram að fjalla um laun og starfskjör sendiherra. Ráðuneytið taki, þrátt fyrir almenna stjórnarmiðið sem að framan sé lýst um stjórnunarheimildir vinnuveitanda, undir þetta vegna hinnar sérstöku stöðu sem sendiherrar í utanríkisþjónustunni hafi í stjórnsýslu ríkisins. Sendiherrar séu samkvæmt þjóðréttarvenjum og alþjóðlegum samningum í hópi æðstu embættismanna hverrar þjóðar. Þeir komi fram sem fulltrúar þjóðhöfðingja sjálfs í samskiptum við önnur ríki og alþjóðastofnanir og hafi að alþjóðalögum í ákveðnum tilvikum stöðumboð til að skuldbinda íslenska ríkið. Þá séu þeir trúnaðarbundnir gagnvart þjóðhöfðingja gistiríkis sem sérstakir fulltrúar forseta Íslands og gagnvart alþjóðastofnunum sem sérstakir fulltrúar ríkisstjórnar Íslands. Auk þjóðréttarvenja megi vísa til alþjóðasamningsins um stjórnmalasamband frá 18. apríl 1961 sem hafi lagagildi á Íslandi samkvæmt lögum nr. 16/1971, alþjóðasamningsins um ræðissamband frá 24. apríl 1963 sem hafi lagagildi á Íslandi samkvæmt lögum nr. 4/1978 og alþjóðasamningsins um réttindi Sameinuðu þjóðanna frá 13. febrúar 1946 sem hafi lagagildi á Íslandi samkvæmt lögum nr. 13/1948.

Þá er í bréfi ráðuneytisins vísað til 1. mgr. 8. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands þar sem sendiherrar séu flokkaðir með ráðuneytisstjóra. Segir jafnframt að sendiskrifstofur Íslands erlendis verði lagðar að jöfnu við einstakar skrifstofur í starfsskipulagi ráðuneytanna, en þeim veita sendiherrar forstöðu. Fram kemur að sendiherrar við störf í ráðuneytinu gegni ýmist yfirmannsstöðum samkvæmt gildandi skipuriti ráðuneytisins á hverjum tíma eða öðrum sérstökum sérfræði- og ráðgjafarstöðum. Nú komi allir sex skrifstofustjórar þess úr hópi sendiherra. Sendiherrar í utanríkisþjónustunni hafi byggt upp staðgóða þekkingu á sviði alþjóðasamskipta og stjórn mála, flestir eftir áralangt starf innan hennar, en einnig séu dæmi um að hana hafi þeir öðlast í öðrum störfum. Sendiherrar gegni því öðrum sérstökum sérfræði- og ráðgjafarstöðum þar sem reynsla þeirra og staða nýtist til hagsmunagæslu af Íslands hálfu. Megi sem dæmi nefna að þeir leiði starf Íslands á vettvangi Norðurskautsráðsins og Eystrasaltsráðsins, leiði mannréttindamálefni og norrænt samstarf og gegni hlutverki aðalsamningamanns í ýmsum málefnum, svo sem loftslagsmálum og hafréttarmálum. Einnig geti þeir gegnt starfi heimasendiherra gagnvart alþjóðastofnunum og ríkjum þegar fyrirvarið gagnvart þeim er hjá utanríkisráðuneytinu. Störf sendiherra séu því alls ekki þau sömu og sérfræðinga almennt í ráðuneytum í Stjórnarráðinu. Vegna flutningsskyldunnar í utanríkisþjónustunni sinni sendiherrar slíkum sérstökum störfum tímabundið og þeir hverfi svo alla jafna aftur til meginstarfa sinna sem sé að veita sendiskrifstofum Íslands erlendis forstöðu eða gegna störfum skrifstofustjóra í ráðuneytinu. Sú sérstaka staða sem sendiherrar í utanríkisþjónustunni hafi í stjórnsýslu ríkisins og lýst sé hér að framan sé frábrugðin stöðu annarra ríkisstarfsmanna. Telji ráðuneytið rétt að hún leiði til þess að kjararáð fjalli um laun og starfskjör sendiherra.

Kjararáði barst einnig umsögn hóps sendiherra um drög að frumvarpi til nýrra laga um kjararáð. Í umsögninni segir meðal annars að staða sendiherra gagnvart forseta Íslands og ríkisstjórn Íslands eigi sér enga hliðstæðu í íslensku stjórnkerfi. Samkvæmt 2. tölulið 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins teljist sendiherrar til embættismanna og séu taldir upp í þeirri grein meðal æðstu embættismanna íslenska ríkisins. Sendiherrar séu einu embættismenn Stjórnarráðsins sem afhendi erlendum þjóðhöfðingjum trúnaðarbréf frá forseta Íslands. Trúnaðarbréf sé í raun og veru sendibréf í sérstöku formi frá þjóðhöfðingja þess ríkis sem sendiherra komi frá (sendiríki) til

Þjóðhöfðingja þess ríkis (viðtökuríkis) sem taki við sendiherranum. Trúnaðarbréf sendiherra hafi að jafnaði lokasetningu þess efnis að sendandinn, það er forseti Íslands, biðji þjóðhöfðingja að leggja trúnað á allt sem sendiherrann kundi að tjá honum í sínu nafni eða ríkisstjórnar Íslands. Segir í umsögninni að engir aðrir embættismenn íslenska ríkisins eða starfsmenn þess beri þessar skyldur í störfum sínum. Einnig sé ljóst af lögum nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands að sendiherrar og aðrir starfsmenn utanríkisþjónustunnar séu skyldugir til að starfa sem fulltrúar utanríkisþjónustunnar erlendis eða í ráðuneytinu samkvæmt ákvörðun ráðherra, sbr. 10. gr. laganna. Enginn annar hópur innan Stjórnarráðsins sé í sambærilegri stöðu að þessu leyti. Að sama skapi sé enginn annar hópur í þeirri stöðu að þurfa að gæta hagsmuna íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi að staðaldri, meðal annars með því að taka þátt í eða stýra fundum þar sem slíkir hagsmunir komi við sögu, sitja fundi fyrir hönd ráðherra og gefa skýrslur um málefni sem kundi að varða íslenska hagsmuni. Segir jafnframt að sendiherrar séu æðstu embættismenn íslenska ríkisins í viðtökuríkinu og hjá viðkomandi alþjóðastofnunum þegar þeir gegni störfum í sendiráðum og fastanefndum. Til marks um þessa sérstöðu séu sendiherrar flokkaðir með ráðuneytisstjóra í tign, sbr. 8. gr. laga um utanríkisþjónustu Íslands. Þeir gæti hagsmuna Íslands hvað varði stjórnsmál og öryggismál, utanríkisviðskipti og menningarmál. Þeir njóti sérstakrar stöðu samkvæmt fjölmörgum alþjóðasamningum, þar á meðal Vínarsamningnum um stjórnsmálasamband, og hafi yfirlýsingar þeirra fyrir hönd íslenska ríkisins réttaráhrif að lögum samkvæmt meginreglum þjóðaréttar, sbr. lög nr. 16/1971 um aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnsmálasamband. Þá megi nefna að sendiherrar séu í afleitri og fordæmalausri samningsstöðu þar sem hluti þeirra sé staðsettur á Íslandi en fjöldi þeirra sé dreifður um allan heim á 22 starfsstöðvum þar sem sú fjarlægasta sé níu klukkustundum á undan íslenskum tíma. Eðli starfs sendiherra hljóti því að leiða til þeirrar niðurstöðu að kjararáð ákveði launakjör þeirra.

III.

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

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 þannig 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 er háttað um að laun þeirra og starfskjör geti ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða ólíkrar 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 fyrirvar fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn í kjaramálum. Þá hefur löggjafinn í bráðabirgðaákvæði laga nr. 47/2006, ítrekað þá almennt viðurkenndu meginreglu að kjör manna séu ákveðin í kjarasamningum eftir því sem við verður komið.

Starfsmönnum utanríkisþjónustunnar er skipt í flokka samkvæmt 8. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands, og er ráðuneytisstjóra og sendiherrum skipað í fyrsta flokk. Í 6. gr. laganna segir að forstöðumenn sendiráða séu sendiherrar eða sendifulltrúar. Sendiherrar geta þannig átt þátt í ákvörðunum um starfsmannamál en starf

Þeirra felur þó ekki í sér fyrirvar fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn um kjaramál. Sendiherrar eru embættismenn samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt 40. gr. sömu laga er embættismönnum óheimilt að efna til eða taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum.

Í kafla II hér að framan er sérstakri stöðu sendiherra í utanríkisþjónustunni lýst. Sendiherrar koma fram sem fulltrúar þjóðhöfðingja í samskiptum við önnur ríki. Þeir eru bundnir trúnaði gagnvart þjóðhöfðingja gistiríkis sem sérstakir fulltrúar forseta Íslands og gagnvart alþjóðastofnunum sem sérstakir fulltrúar ríkisstjórnar Íslands.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða kjararáðs að störf sendiherra séu þess eðlis að heyra skuli undir ráðið að ákveða laun og starfskjör þeirra.

IV.

Úrskurðarorð

Ákvörðun um laun og starfskjör sendiherra heyrir undir kjararáð.

Jónas Þór Guðmundsson

Berglind Svavarsdóttir

Hulda Árnadóttir

Óskar Bergsson

Svanhildur Kaaber