

Þorsteinn Magnússon aðstoðarskrifstofustjóri Alþingis.

10. janúar 2018.

Launamál þingmanna á Íslandi og í nokkrum öðrum ríkjum.

I.

Þróun þingfararkaups.

Þingmennskan var *hlutastarf* langt fram á 20. öld. Stutt þinghald einkenndi störf Alþingis fyrstu áratuginna og þingmönnum voru lengst af greiddir dagpeningar fyrir starf sitt (greitt fyrir hvern þann dag sem þingið sat og ferðakostnaður). Það var ekki fyrr en 1964 sem farið var að greiða fast mánaðarkaup fyrir þingmennskustarfið. Þessari breytingu réði ekki eingöngu að þingstarfið var orðið mun umfangsmeira heldur líka sú afstaða að allir ættu að geta setið á þingi án tillits til efnahags. Var um þetta efni líka vísað til fordæma annarra þjóða.

Með breytingunni 1964 var þingmennskan viðurkennd sem heilsársstarf. Og 1971 er svo tekið af skarið um að þingmennskan væri ekki aðeins heilsársstarf heldur einnig *aðalstarf* með því að opinberir starfsmenn sem tóku sæti á Alþingi fengu skert laun fyrir það starf sem þeir gegndu samhliða þingmennsku.

II.

Fyrirkomulag launaákvæðana þingmanna á Íslandi.

Því fyrirkomulagi sem ríkt hefur um ákvörðun launa íslenskra þingmanna má skipta í tvö tímabil:

1. Frá 1845-1980.

Í 135 ár tóku þingmenn sjálfir ákvarðanir um launamál sín. Þannig fyrirkomulag hafði líka lengi tíðkast í öðrum þingum og var talið til marks um sjálfstæði þingsins.

2. Frá 1980-.

Árið 1980 ákvað Alþingi að launakjör þingmanna yrðu framvegis ákveðin af Kjaradómi (kjararáði frá 2006). Gilti þar með sama regla um þingmenn og gilti um ráðherra og hæstaréttardómara, en Kjaradómur hafði ákvarðað laun þeirra frá því hann var settur á fót 1962.

III.

Viðhorf til kjaramála þingmanna.

Allar götur frá því að hið endurreista Alþingis kom saman árið 1845 hafa verið deilur um launamál þingmanna. Þingmönnum þóttu yfirleitt kjör sín slæm en á sama tíma sá margt fólk ofsjónum yfir kjörum þeirra og birtist slíkt m.a. í

bænaskrá til Alþingis um að lækka laun alþingismanna. Ekki síst var deilt um ferðakostnaðargreiðslur.

Launamál þingmanna hafa því verið umræðuefni á Alþingi og utan þess alveg frá miðri 19. öld. Segja má að þessi umræða hafi snúist um tvö meginatriði:

- a. Hvað eru eðlileg laun fyrir þingmennsku?
- b. Hvernig er heppilegast að taka ákvarðanir um laun þingmanna?

Um svör við þessum spurningum voru menn ekki sammála, hvorki á Alþingi né utan þess.

IV.

Alþingi felur Kjaradómi ákvarðanir um laun þingmanna.

Á 19. öld. og fram á miðja 20. öld voru þingmenn almennt á þeirri skoðun að eðlilegast væri að þeir tækju sjálfir ákvarðanir um laun sín. Þeir töldu sig þekkja best starfsumhverfi sitt og því best í stakk búnir til að taka slíkar ákvarðanir.

Þegar kemur fram á 8. áratuginn þá er vaxandi fylgi innan Alþingis við það sjónarmið að utanaðkomandi aðili yrði fenginn til að ákveða kjör þingmanna. Þá var horft til Kjaradóms og það sjónarmið uppi að með því að fela honum verkið mætti auka traust almennings til Alþingis. Menn trúðu því margir að með þessu yrðu launamál þingmanna hafin yfir deilur í samfélaginu. Jafnframt vonuðust menn til þess að þá mundu hin pólitísku óþægindi við launabreytingar alþingismanna taka enda.

Margir þingmenn voru þó andvígir því að fela Kjaradómi ákvarðanir um launamál sín. Litu menn svo á að það væri hluti af sjálfstæði þingsins að það ákvæði slíkt sjálft og jafnframt eðlilegt að þingmenn öxluðu ábyrg á launum sínum sjálfir. Sumir voru reyndar svo glöggir að benda á að þó að málið flyttist til Kjaradóms mundi Alþingi eftir sem áður sitja uppi með ábyrgðina á málinu.

Þegar Kjaradómi var falið að úrskurða um laun þingmanna var ekkert tekið fram um hópa sem eðlilegt væri að kjör þingmanna miðuðust við. Slíkt var hins vegar nefnt í greinargerð þegar núgildandi lög um þingfararkaup voru sett 1995 og vísað til héraðsdómara, ráðuneytisstjóra og forsvarsmanna almennasamtaka.

V.

Reynslan af Kjaradómi.

Fyrsti úrskurður Kjaradóms um laun og kjör þingmanna var felldur 2. jan. 1981 og fól í sér þó nokkra launahækkun. Hávær gagnrýni kom fram og þáverandi fjármálaráðherra lét m.a. hafa eftir sér að honum þætti koma til greina að hnekkja þessum úrskurði. Af því varð þó ekki.

Þann 26. júní 1992 varð úrskurður Kjaradóms aftur hitamál í samfélaginu þegar þingmenn og fleiri er undir ráði heyrðu fengu launahækkun umfram hækkanir á almennum vinnumarkaði. Forsætisráðherra óskaði eftir því að

Kjaradómur endurskoðaði úrskurð sinn. Kjaradómur synjaði því. Í kjölfarið gaf ríkisstjórnin út bráðabirgðalög þann 3. júlí, sem voru seinna staðfest á Alþingi, þar sem Kjaradómi var gert skylt að endurskoða fyrri úrskurð sinn. Í samræmi við það kvað Kjaradómur upp nýjan úrskurð sem fól í sér lækkun launa þingmanna frá fyrri úrskurði.

Þann 19. desember 2005 ákvað Kjaradómur að hækka laun þingmanna og þeirra sem undir hann heyrðu umfram hækkanir launa á vinnumarkaðnum. Þessi hækkun vakti harkaleg viðbrögð aðila vinnumarkaðarins og varð til þess að forsætisráðherra skrifaði Kjaradómi bréf þar sem farið var fram á endurskoðun á úrskurðinum. Kjaradómur hafnaði því. Í kjölfarið samþykkti Alþingi lög þar sem úrskurðurinn var felldur úr gildi og laun þingmanna lækkuð frá úrskurði Kjaradóms.

Í framhaldi af ógildingu úrskurðar Kjaradóms var hann lagður niður og ný lög um kjararáð samþykkt sem tók við verkefnum Kjaradóms og kjaranefndar.

Þau dæmi sem hér eru rakin sýna að væntingar þingmanna um að aðild að Kjaradómi mundi leysa vanda þingmanna hafa ekki gengið eftir. Í stað þess að launamál þingmanna væru alfarið hjá Kjaradómi hafa þau verið með annan fótinn inni á Alþingi. Höfundur er ekki kunnugt um neitt þing þar sem ákvarðanir um launamál þingmanna hafa sveiflast með slíkum hætti milli stofnana.

VI.

Launaákvarðanir í nágrannalöndum.

Danmörk.

Laun þingmanna miðast við launatöflu embættismanna ríkisins (39. launaflokkur, 51. þrep). Þetta eru sömu laun og skrifstofustjórar hafa í ráðuneytum. Launin eru endurskoðuð 1. apríl ár hvert og uppfærð samkvæmt launavísitölu opinberra starfsmanna.

Finnland.

Nefnd sem skipuð er þremur utanþingsmönnum ákveður launakjör þingmanna. Nefndin er skipuð af forsætisnefnd þingsins til fjögurra ára.

Ákvörðun nefndarinnar er endanleg og þarf ekki að bera hana undir þingið til samþykktar eða synjunar og jafnframt getur þingið ekki afturkallað eða ógilt ákvörðun nefndarinnar.

Noregur.

Laun þingmanna (og ráðherra) eru ákvörðuð af þriggja manna nefnd utanþingsmanna sem forsætisnefnd þingsins skipar til fjögurra ára. Launakjör eru ákvörðuð einu sinni á ári og leggur nefndin ákvörðun sína fyrir þingið til

samþykktar eða synjunar. Nefndin hefur frjálsar hendur við bæði ákvörðun launa og þær forsendur sem hún leggur til grundvallar, en hún skal rökstyðja niðurstöður sínar.

Svíþjóð.

Nefnd þriggja utanþingsmanna ákveður launakjör þingmanna og er hún skipuð af forsætisnefnd til tiltekins tíma í senn. Nefndinni ber að rökstyðja ákvarðanir sínar. Ákvörðun nefndarinnar er endanleg. Þingið getur því ekki afturkallað eða ógilt ákvörðun hennar.

Bretland.

Sérstök stofnun (IPSA) ákveður launakjör þingmanna. Stofnunin annast einnig greiðslurnar til þingmanna. Launin eru endurskoðuð árleg og miðað launabreytingar meðal opinberra starfsmanna.

IPSA er skylt að hafa samráð við ýmsa aðila í þjóðfélaginu þegar hún tekur ákvarðanir um laun þingmanna. Stofnunin hefur líka gefið almenningi kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

IPSA birtir á vef sínum upplýsingar um allar greiðslur til hvers þingmanns (föst laun, símakostnað, ferðakostnað, starfsmannakostnað o.s.frv.).

Þýskaland.

Laun þingmanna eru miðuð við laun hæstaréttardómara. Launin eru endurskoðuð þann 1. júlí á hverju ári miðað við ákveðna vísitölu.

VII.

Lokaorð.

Ef draga ætti saman það sem einkennir fyrirkomulagið í þeim löndum sem vikið var að má segja að það sé þrennt:

1. Það er nefnd utan þingsins sem tekur ákvörðun um laun þingmanna eða laun eru miðuð við tiltekna embættismenn ríkisins.
2. Ákvörðunum þessara nefnda er ekki breytt með íhlutun þings.
3. Laun þingmanna eru að jafnaði endurskoðuð (uppfærð) árlega.

Ísland sker sig frá þessum ríkjum einkum að því leyti að hér hefur þjóðþingið hlutast til um úrskurði Kjaradóms.