



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Nefndarsvið
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Grettisgata 89
105 Reykjavík

Sími 525 8340
Fax 525 8349

sfr@sfr.is
www.sfr.is

Reykjavík 16.02.2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Menntamálastofnun, þingskjal 700 – 456. mál.

SFR stéttarfélag í almannapjónustu hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um Menntamálastofnun, þingskjal 700 – 456. mál.

Frumvarpinu er ætlað að sameina Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun í eina stjórnsýslustofnun á sviði menntamála. SFR gerir engar athugasemdir við áform ráðuneytisins um að sameina stofnanirnar. Félagið hvetur engu að síður til þess að sú góða reynsla og þekking sem skapast hefur við sameiningu annarra stofnana verði nýtt starfsmönnum í hag. Lykillinn að farsælum umbótum er að starfsmenn séu hafðir með í ráðum frá upphafi og að stuðlað verði að þátttöku þeirra í öllu ferlinu. SFR leggur einnig ríka áherslu á að tryggt sé að haft verði samráð við stéttarfélög starfsmanna vegna málefna þeirra.

Í frumvarpinu má sjá að fjallað er um starfsmannamál í bráðabirgðaákvæði. Þar kemur fram að „*störf þeirra sem eru með ráðningasamband við Námsgagnastofnun, Námsmatsstofnun og eftir atvikum við mennta- og menningarmálaráðuneytið, sem heyra undir Menntamálastofnun við gildistöku laga þessara, verða lögð niður 30. júní 2015*“ og að öllum starfsmönnum verði boðið starf hjá nýrri stofnun. Þessu fylgir að starfsmenn kunni þó að þurfa að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipurit og starfslýsingu. Þá kemur einnig fram að réttarstaða starfsmanna fari eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og að ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 gildi ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði. SFR bendir á að í frumvarpinu er ekki kveðið á um með beinum hætti hvernig ný stofnun taki við þeim réttindum sem starfsmenn hafa áunnið sér í starfi. Mikilvægt er að hafið sé yfir allan vafa að kjör og réttindi starfsmanna skerðist ekki við breytinguna.

Þá kemur einnig fram í athugasemdum við ákvæðið að ráðuneytið telji að lög um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum nr. 72/2002 eigi ekki við þegar störf eru flutt milli stjórnsýslustofnana enda engum vafa undirorpið að mati ráðuneytisins að um hreina stjórnsýslustofnun sé að ræða.

SFR vill í fyrsta lagi taka fram að félagið telur rangt að fara þá leið að leggja niður störf starfsmanna fyrrnefndra stofnana. Einfaldlega vegna þess að verkefni þau sem færð verða til nýju stofnunarinnar eru hin sömu og voru hjá fyrirrennrum hennar og því er aðeins um breytingar á byggingu stofnanna

sem slíkra að ræða en ekki það að þau verkefni sem unnin hafa verið af starfsfólki stofnanna séu lögð niður. SFR hefur þungar áhyggjur af því að með því að leggja niður störfin með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir og bjóða starfsmönnum ný störf hjá nýrri stofnun, jafnvel við sömu eða sambærileg verkefni og áður, kunni það að hafa veruleg áhrif á réttindi starfsfólks; bæði lögbundin réttindi og réttindi tengd kjara- og stofnanasamningum aðila. Tryggja þarf, með skýrum hætti, að starfsmenn haldi uppsöfnuðum réttindum sínum hjá Námgagna-, Námsmatsstofnun og mennta- og menningarmálaráðuneyti, og verði ekki með nokkrum hætti fyrir skerðingu á kjörum sínum vegna skipulagsbreytinganna.

Standi vilji stjórnvalda til þess að gera breytingar á störfum er til samræmis við meðalhófsreglu að flytja störfin en ekki leggja þau niður og eftir atvikum getur hin nýja stofnun gert breytingar á störfunum á grundvelli 19. gr. laga nr. 70/1996. SFR telur því eðlilegast að farin verði sú leið að eldri stofnanir verði lagðar niður en ekki störfin heldur þau flutt til Menntamálastofnunar.

Ef litið er til sameininga stofnana undanfarin ár má sjá að stjórnvöld hafa valið aðrar leiðir en þá sem ráðuneytið leggur til í þessum efnunum. SFR telur grundvallaratriði að gætt sé jafnræðis gagnvart starfsmönnum ríkisins við sameiningu stofnana og leið meðalhófs valin. Hér má t.d. benda á sameiningu þeirra stofnana sem leiddi til Samgöngustofu. Engin rök eru fyrir þeirri fyrirætlun að réttarstaða starfsfólks Menntamálastofnunar eigi við þess sameiningu að verða lakari en réttarstaða starfsmanna við sambærilegar sameiningar stjórnvalda.

Í þessu samhengi má vísa til laga um Samgöngustofu nr. 119/2012 en þar er fjallað um réttarstöðu starfsmanna í ákvæði til bráðabirgða með eftirfarandi hætti:

Starfsmönnum stofnana sem sinnt hafa þeim verkefnum sem munu heyra undir [Samgöngustofu]⁹ samkvæmt lögum þessum og eru í starfi við gildistöku laga þessara skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun. Um réttarvernd starfsmanna til starfa hjá [Samgöngustofu]⁹ fer eftir ákvæðum [laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996](#), með síðari breytingum, og laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002, eins og við á hverju sinni. Ákvæði [7. gr. laga nr. 70/1996](#), um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessum tölulið.

Í öðru lagi bendir SFR á að tilvísun til laga um aðilaskipti staðfestir vilja stjórnvalda og skyldur þeirra skv. þeim lögum til þess að starfsmenn haldi launakjörum, mati á menntun ásamt öðrum sértækum réttindum sem fram koma ýmist í miðlægum kjarasamningi sem og stofnanasamningi viðkomandi stofnana. Hér má t.d. nefna réttinn til námsleyfis sem bundinn er við starfsaldur starfsmanna hjá þeirri stofnun sem þeir starfa við þegar ósk um námsleyfi er borin fram.

Þegar rök ráðuneytisins gegn því að vísa til laga um aðilaskipti nr. 72/2002 við þessa sameiningu eru skoðuð bendir SFR á að túlkun mennta –og menningarmálaráðuneytisins á gildissviði laganna stenst ekki. Í fyrsta lagi hefur Evrópudómstóllinn túlkað hugtakið „fyrirtæki“ í skilningi 1. mgr. 1. gr. laganna um aðilaskipti rúmt (EBD, mál C-108/10 Scottolon) og talið stjórnvöld sem veita þjónustu gegn endurgjaldi falla undir hugtakið, jafnvel þótt um þjónustu í almannabágu sé að ræða, svo lengi sem hægt sé að aðskilja þá þjónustu frá því sem kallast eiginleg stjórnsýsluverkefni (EBD, mál C-82/01Aéroports de Paris). Í 6. og 7. grein frumvarpsins er fjallað um sértekjur og sölu námsgagna á almennum markaði. Stofnuninni er þannig veitt heimild til gjaldtöku fyrir þjónustu sem fellur utan

skyldusviðs hennar og gert ráð fyrir að að slík gjaldtaka sé fjárhagslega aðskilin frá annarri starfsemi. Þannig leikur enginn vafi á því að mati SFR að ekki er um hreina stjórnsýslustofnun að ræða. Í tilvísuðum dómi Evrópuþingsmálsins er litið til þess að ef viðkomandi stofnun hefur sértekjur eða er í starfsemi sem ekki er rekin í ágóðaskyni en er jafnframt þá í samkeppni við aðra aðila sem eru að reka sig í hagnaðarskyni skulu hún falla undir tilskipunina og þar með lögin.

Meginmarkmið laga um aðilaskipti felur í sér að það eitt og sér að ný stofnun taki við verkefnum annarrar eigi ekki að leiða til þess að starfsmenn þurfi að sætta sig við lægri laun eða kjör eingöngu vegna þess að skipt er um „eigendur“ eða verkefni færð undir nýja stofnun. Ef vísað er beint í dóminn má sjá að þar eru fjölmargar röksemdir þar sem farið er yfir að hvaða leyti opinberar stofnanir geta fallið undir tilskipunina en í dómnum segir m.a.:

"It should, finally, be emphasised that the application of the rules set out by Directive 77/187 in situations such as those in the main proceedings does not affect the power of Member States to rationalise their public administrations. The only effect of the applicability of that directive is to prevent transferred workers from being placed, by reason only of the transfer, in a less favourable position than they were in before the transfer. As the Court has held many times and as is apparent, moreover, from Article 4 of Directive 77/187, the latter does not deprive the Member States of the possibility of allowing employers to modify working relations in an unfavourable direction, notably as regards protection against dismissal and the conditions of remuneration. The directive only prohibits such modifications from taking place on the occasion of and because of the transfer (see to that effect, in particular, Case 324/86 Foreningen af Arbejdsledere i Danmark, 'Daddy's Dance Hall' [1988] ECR 739, paragraph 17; Case C 209/91 Watson [1992] ECR I 5755, paragraph 28, and Collino and Chiappero, paragraph 52)."

Það er mat SFR að röksemdafærsla ráðuneytisins í drögum að frumvarpinu þar sem tilskipunin er ekki talin taka til endurskipulagningar á opinberum stjórnsýslustofnunum eða framsals á stjórnsýsluverkefnum milli opinberra stjórnsýslustofnana sé ekki fordæmisgefandi þar sem nýrri dómur hefur gengið um málið sem skapi fordæmi í þessum efnum. Scottolon dómurinn (2011) og röksemdir hans eiga að mati SFR við um fyrirhugaðar breytingar. Sjónarmiðin sem búa að baki athugasemdum með ákvæði til bráðabirgða um réttindi starfsmanna við stofnun Samgöngustofu eiga því einnig við um stofnun Menntamálastofnunar. SFR setti framangreindar athugasemdir fram þegar drög að frumvarpinu voru kynnt af hálfu mennta- og menningarmálaráðuneytisins og hefur þeim athugasemdum ekki verið svarað efnislega í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar að mati SFR.

Þá bendir SFR á að þegar ríkið beitir einkaréttarlegum heimildum er ekki um að ræða stjórnsýslu í efnismerkingu. Þannig telur SFR að undantekningarákvæði laga nr. 70/2002 um að lögin gildi ekki breytingu á skipulagi og starfsháttum stjórnvalds eða tilfærslu á verkefnum milli stjórnvalda eigi ekki við hér auk þess sem undantekningarákvæði ber að túlka þröngri skýringu. Þau verkefni svo sem öflun sértekna og sala á almennum markaði teljast ekki eiginleg stjórnsýsluverkefni.

Í þriðja lagi segir m.a. í 6. gr. frumvarpsins að Menntamálastofnun sé heimilt að „semja við aðra aðila um afmörkuð verkefni sem stofnuninni er falið að annast enda sé ekki um að ræða starfsemi sem

felur í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum aðila". Árið 2008 gaf fjármálaráðuneytið út skýrsluna Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar. Í kafla hennar um starfsmanna- og aðilaskiptalög, bl.s. 44, kemur fram að aðilaskiptalögin séu talin gilda "um störf sem fela ekki í sér ákvarðanatöku um rétt eða skyldu manna, það er að segja beitingu stjórnvaldsfyrirmæla". Það er því ljóst að fjármálaráðuneytið lítur svo á að ákvæði laga nr. 72/2002 gildi um það tilvik sem hér til umfjöllunar, þ.e. stofnun Menntamálastofnunar.

SFR telur því, í ljósi framangreinds, að ákvæði laga nr. 72/2002 gildi um réttarstöðu starfsmannanna og rétt sé að vísa til laganna með beinum hætti í bráðabirgðaákvæðinu þannig ekki leiki vafi á réttindum og kjörum starfsmanna við sameininguna á grundvelli þeirra.

SFR hvetur allsherjar- og menntamálanefnd til að taka tillit til framangreindra athugasemda stéttarfélagsins til að tryggja megi að starfsmenn stofnana haldi áunnum réttindum og kjörum vegna sameiningar stofnananna.

Virðingarfyllt,



Alma Lís Jóhannsdóttir, sérfræðingur
f.h. SFR – stéttarfélag í almannajónustu