

Alþingi

Erindi nr. P 118 / 1109
 komudagur 14 / 12 1995
 MINNISBLAÐ
 til Hins íslenska kennarafélags

Dagsetning: 09.01.1995

Efni: Flutningur grunnskóla til sveitarfélaga og réttindi kennara

1. Ráðningarfesta

1.1 Flestir kennarar eru skipaðir starfsmenn ríkisins og hafa ráðningarfestu skv. ákvæðum laga nr. 38/1954. Vinnuveitandinn (ráðherra) getur ekki sagt skipuðum kennara upp en skipuðum manni má veita lausn við tiltekin, þröng skilyrði laga. Sama gildir um þá sem eru *papírlausir* og ráðnir fyrir 1976. Skv. stjórn-sýslu-lögum ber stjórnvaldi að byggja íþyngjandi ákvörðun um lausn úr stöðu eða niðurlagningu á stöðu á málefnalegum grundvelli og stjórnvald hefur ekki heimild til að byggja slíka ákvörðun á geðþotta, stjórnmalaskoðun eða trúarbrögðum. Og starfsmaður hefur skv. sömu lögum andmælarétt og getur skotið slíkri ákvörðun lægra setts stjórnvalds til æðra stjórnvalds.

Kennarar, sem eru fastráðnir (þ.e. ráðnir með ótímabundinni ráðningu með gagnkvæmum 3ja mánaða uppsagnarfresti) með skriflegum ráðningarsamningi sbr. l. nr. 97/1974, hafa svipaða ráðningarstöðu, að því undanskiðu að vinnuveitandinn hefur samningsbundinn rétt til að segja ráðningarsamningnum upp. Fastráðnir kennarar eiga - eftir vissan tíma í starfi - rétt til að sækja um skipun. Skv. stjórn-sýslulögum ber stjórnvaldi að byggja ákvörðun um uppsögn á ráðningarsamningi á málefnalegum grundvelli og hefur ekki heimild til að byggja slíka ákvörðun á geðþotta, stjórnmalaskoðun eða trúarbrögðum. Og starfsmaður á skv. sömu lögum rétt á því að tjá sig um mál sitt áður en stjórnvald tekur svo íþyngjandi ákvörðun sem að segja honum upp. Starfsmaður getur skotið slíkri ákvörðun lægra setts stjórnvalds til æðra stjórnvalds.

1.2 Reykjavíkurborg réð starfsmenn sína á grundvelli efnisákvæða laga nr. 38/1954 til ársloka 1976, þ.e. á hliðstæðum réttindagrundvelli og ríkisstarfsmenn. Eftir það hefur Reykjavíkurborg talið sig geta breytt réttarstöðu borgarstarfsmanna með einhliða yfirlýsingum um ný og breytt ráðningarréttindi og lúta þessar breytingar, m.a. að ráðningarfestu og uppsagnarrétti. Reykjavíkurborg gerir ekki skriflega ráðningarsamninga við starfsmenn sína. Önnur sveitarfélög ráða yfirleitt til sín starfsmenn með gagnkvæmum 3ja mánaða uppsagnarrétti.

1.3 Verði af flutningi grunnskóla til sveitarfélaga, þarf með (kjara)samningum að tryggja kennurum óbreytta ráðningarfestu eða semja um önnur jafnverðmæt kjör, enda verði ekki með lögum skipað fyrir um ráðningarfestu kennara. Vert er í þessu sambandi að benda á að lög nr. 77/1993 um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti myndu tryggja starfsmönnum einkafyrirtækis í hliðstæðri stöðu flutning á óbreyttri ráðningarfestu. Ekki verður fullýrt að hið sama gildi um flutning starfsmanna ríkisins til sveitarfélaga, enda miðast EES-lög fyrst og fremst við einkafyrirtæki og hagsmuni þeirra.

2. Réttur til biðlauna

2.1 Hluti af ráðningarfestu ríkisstarfsmanna er réttur til biðlauna ef staða er lögð niður. Reglan er sú, að kennari á rétt á biðlaunum í 6 mánuði ef hann hefur starfað í þjónustu ríkisins skemur en 15 ár en ella í 12 mánuði, skv. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 38/195, enda hafi hann ekki hafnað sambærilegri stöðu hjá ríkinu sem honum hefur verið boðin.

Skv. stjórnáráðslögum nr. 37/1993 á starfsmaður rétt á því að tjá sig um niðurlagningu stöðu sinnar áður en stjórnvald tekur ákvörðun að leggja hana niður og starfsmaður getur skotið þeirri ákvörðun til æðra stjórnvalds.

Ef sama staða er stofnuð að nýju af ríkinu innan fimm ára frá því að hún var lögð niður, á kennari að öðru jöfnu forgang að þeirri stöðu.

2.2 Reykjavíkurborg réð starfsmenn sína á grundvelli efnisákvæða laga nr. 38/1954 til ársloka 1978 eins og áður segir (1.2). Reykjavíkurborg hefur véfengt rétt þeirra starfsmanna sem ráðnir hafa verið eftir 1978 til biðlauna. Önnur sveitarfélög virðast almennt ekki gera ráð fyrir biðlaunarétti annarra starfsmanna en sveitastjóra en við þá eru yfirleitt gerðir samningar sem fela í sér launagreiðslur eftir starfslok.

2.3 Verði af flutningi grunnskóla til sveitarfélaga, þarf í fyrsta lagi að tryggja kennurum eftir atvikum rétt þeirra til biðlauna frá ríkinu, enda verða störf þeirra lögð niður í skilningi 14. gr. laga nr. 38/1954. Í öðru lagi verður að semja við nýjan vinnuveitanda, sveitarfélögin, um hliðstæð réttindi eða jafnverðmætar kjarabætur sem koma í þeirra stað, enda verði ekki sett sérstök lög um þetta efni við flutning grunnskólans til sveitarfélaganna.

3. Ráðningar í lausar stöðu

3.1 Stjórnvaldi er skylt skv. 5. gr. laga nr. 38/1954 að auglýsa lausa stöðu kennara í Lögbirtingarblaði með a.m.k 4 vikna umsóknarfresti og veita umsækjendum og stéttarfélögum ríkisstarfsmanna upplýsingar um hverjir hafa sótt um stöðuna.

Ráðningar grunnskólakennara fara ennfremur eftir lögum um grunnskóla nr. 49/1991, reglugerðum á grundvelli þeirra laga, og lögum um lögverndun nr. 48/1986 og er þar fjallað nánar um hverjir auglýsa lausa stöðu, hverjir veita umsögn um umsækjendur, og hverjir ráði úr hópi umsækjenda. Þá er þar fjallað um sérstakar hæfniskröfur. Skólastjóri gerir tillögur um ráðningar kennara til skólanefndar. Ávallt ber að ráða þann sem hæfastur er. Uppylli enginn umsækjandi hæfniskröfur er heimilt að sækja um tímabundnar undanþágur til sérstakrar undanþágunefndar. Lausráðinn kennari, sem uppfyllir hæfniskröfur og starfað hefur í 2 ár, á rétt á fast-ráðningu. Fastráðinn kennari á eftir tiltekinn tíma í starfi rétt á því að sækja um skipun í starf.

Ákvæði stjórnáráðslaga taka til ráðningar kennara, enda getur veiting á lausri kennarastöðu talist íþyngjandi ákvörðun fyrir þann sem ekki hlýtur stöðuna. Kvörtun getur snúist um aðferð við auglýsingu á stöðunni eða ómálefnalegt eða ófaglegt val á kennara. Umsækjandi, sem ekki fær stöðu, á rétt á því að fá skriflega greinargerð fyrir því hvers vegna annar var ráðinn fremur en hann.

3.2 Almennt gilda ekki skýr kvæði um skyldu sveitastjórna að auglýsa laus störf. Virðast sveitarfélög almennt ekki telja sig bundin af efnisákvæðum laga nr. 38/1954 eða laga nr. 37/1993 í þessum efnum.

Reykjavíkurborg hefur ekki ráðið starfsmenn á grundvelli skipunar eða setningar miðað við einhliða yfirlýsingar Reykjavíkurborgar en starfsmenn þar eru raunar allir ráðnir *pappírslausir*. Sveitarfélögin virðast almennt miða við að ráða starfsmenn með gagnkvæmum uppsagnarrétti.

3.3 Flytjist grunnskólinn til sveitarfélaga, verður að gera til þeirra þá kröfu til sveitarfélaganna að þau fari í öllu eftir efnisatriðum laga og reglugerða, er nú gilda um ráðningar kennara í lausar stöður. Ein af kröfunum varðar rétt til skipunar (eða m.ö.o. rétt til *æviráðningar*) eftir tiltekinn tíma í starfi eða jafnverðmætar kjarabætur þess í stað. Ljóst er að mörg sveitarfélögin eru vegna smæðar sinnar varbúin til að taka að sér ábyrgð vinnuveitanda vegna reksturs grunnskóla.

4. Veikinda - og barnsburðarleyfisréttur

4.1 Veikindaréttur starfsmanna ríkisins er ákveðinn með reglugerð nr. 411/1989 og barnsburðarleyfisréttur með reglugerð nr. 410/1989. Sérstakur samningur milli aðila gildir um veikinda- og barnsburðarleyfisrétt lausráðinna starfsmanna, sem felur m.a. í sér að lausráðnir starfsmenn fá sama rétt og fastráðnir er þeir hafa starfað í 12 mánuði og þeir eiga rétt á fastráðningu eftir 2 ár samfellt í starfi. Réttur til fjarvista á launum í veikindum vex með starfstíma hjá ríki.

4.2 Starfsmenn sveitarfélaga hafa yfirleitt sömu eða svipuð réttindi og ríkisstarfsmenn en sá réttur er yfirleitt ekki bundinn í kjarasamningum.

4.3 Flytjist grunnskólinn til sveitarfélaga, er mikilvægt að tryggja kennurum a.m.k. jafngóðan veikinda- og barnsburðarleyfisrétt og þeir hafa nú. Þá verður að gæta þess að sá tími sem þeir hafa starfað í þjónustu ríkisins verði metinn í því réttindakerfi sem samið verður um við sveitarfélögin, þ.e. samanlagður starfstími hjá ríki og sveitarfélögum.

5. Lífeyrisréttindi

5.1 Samkvæmt lögum nr. 29/1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins eiga allir þeir grunnskólakennarar sem eru skipaðir, settir eða ráðnir eru í þjónustu ríkisins með föstum launum til a.m.k. 1 árs með 3ja mánaða uppsagnarfresti í a.m.k. hálf starf rétt til aðildar að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Í raun er um skylduaðild að LSR að ræða.

5.2 Starfsmenn sveitarfélaga eru í ýmsum lífeyrissjóðum en einkum í lífeyrissjóðum starfsmanna einstakra sveitarfélaga, í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins (vegna heimildarákvæðis í 4. gr. laga nr. 29/1963) og í Söfnunarsjóði lífeyrisréttinda. Starfsmenn stærstu sveitarfélaganna (t.d. Reykjavíkurborgar og Akureyrar) eru í lífeyrissjóðum starfsmanna viðkomandi sveitarfélags en starfsmenn minni sveitarfélaganna í LSR eða Söfnunarsjóðnum. Lífeyrisréttindi í LSR annars vegar og lífeyrissjóðum einstakra sveitarfélaga hins vegar eru um margt svipuð, enda hefur LSR verið um flest fyrirmynd hinna sjóðanna, en ljóst má vera að ríkisábyrgð er aðeins á LSR. Hins vegar eru réttindin í Söfnunarsjóðnum svipuð og í SAL-sjóðunum, þ.e. án sérstakrar ábyrgðar launagreiðenda og ríkissjóðs á réttindum.

5.3 Flytjist grunnskólinn til sveitarfélaga, er mikilvægt að tryggja þeim kennurum sem hingað til hafa safnað réttindum í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins áframhaldandi aðild að þeim sjóði. Rof á réttindaávinnslu þeirra, sem verið hafa lengi í LSR,

getur reynt þeim afar dýrt. E.t.v. er eina raunhæfa lausnin sú, að allir kennarar við grunnskólann, sem uppfylla núgildandi skilyrði um aðild að LSR, fái aðild að LSR í framtíðinni, þrátt fyrir að grunnskólinn færist til sveitarfélaganna, ella má annars gera ráð fyrir afar mismunandi lífeyriskjörum kennara í framtíðinni.

6. Samningréttur

6.1 Samningsréttur stéttarféлага kennara vegna grunnskólans fer eftir lögum nr. 94/1986, þar sem grunnskólinn er ríkisstofnun. Tvö stéttarfélög, Hið íslenska kennarafélag og Kennarasamband Íslands, uppfylla skilyrði laganna um stéttarfélög sem rétt hafa til samningsgerðar við fjármálaráðherra f.h. ríkisins um kjör kennara við grunnskólann. Samningsumboð þetta tekur til launa, vinnutíma, orlofs o.fl. en ljóst er að ekki er ætlast til þess að ríkið og samningsaðilar þess semji með beinum hætti samið um það sem bundið er í lögum, t.d. Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Samningsrétturinn er einnig takmarkaður hvað varðar boðun og framkvæmd verkfalls m.v. samningsrétt stéttarféлага á almennum vinnumarkaði.

6.2 Samningsréttur stéttarféлага vegna opinberra starfsmanna sem starfa hjá sveitarfélögum fer eftir sömu lögum, þ.e. nr. 94/1986. Samkvæmt 4. mgr. 3. gr. þeirra laga geta sveitastjórnir haft með sér samvinnu við samningsgerð og falið sameiginlegri samninganefnd samningsumboð sitt. Flest sveitarfélaganna, að Reykjavík undanskilinni, semja á þessum grundvelli á vegum Launanefndar sveitarfélaganna, en hún hefur hingað til hafnað því að semja við hlutaðeigandi aðildarfélög Bandalags háskólamanna - BHMR. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. sömu laga geta stéttarfélög starfsmanna sveitarféлага haft samvinnu um samningsgerð og kosið sameiginlega samningsnefnd til að fara með samningsumboð sitt.

6.3 Verði ákveðið að færa grunnskólann til sveitarfélaganna, er ekkert sem knýr á um breytingar á samningsréttarlögum (Samningsréttarlögin eru þó sem fyrr meingölluð, t.d. að því er varðar verkfallsréttinn). Við óbreytta félagsskipan, gætu kennarafélögin samið hvort í sínu lagi eða sameiginlega. Það gagnast ekki hagsmunum kennara að lögbundið verði að stéttarfélögum kennara sé skylt að semja sameiginlega við sameiginlega samninganefnd sveitarféлага. Líklegt má telja að sveitarfélögin ákveði að mynda eina sameiginlega samninganefnd gagnvart stéttarfélögum grunnskólakennara og er þeim það heimilt (sbr. 6.2). Það gæti knúð á um það að stéttarfélög grunnskólakennara gerðu hið sama.

7. Ýmis atriði

7.1 Fyrirframgreidd laun (sbr. 20. gr. I. nr. 38/1954)

7.2 Uppgjör á áunnu en óteknu orlofi

7.3 Starfsaldur og ýmis tengd samningsbundin réttindi