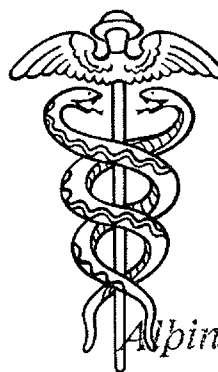


VERZLUNARSKÓLI ÍSLANDS



STOFNAÐUR 1905

OFANLEITI 1
103 REYKJAVÍK

SÍMI: 688400
FAX: 688024
KENNITALA 690269-1399

Menntamálanefnd Alþingis
b/t Ágústu H. Lárusdóttur, deildarfulltrúa
Þórshamri, Templarasundi
101 Reykjavík

Erindi nr. Þ 118 1234

komudagur 28/11 1994
Reykjavík, 21. nóvember 1994

Umsögn um frumvarp til laga um framhaldsskóla

Verzlunarskóli Íslands mælir með því að frumvarpið nái fram að ganga með svofelldri breytingu:

Við 42. gr. bætist ný málsgrein sem hljóði svo:

"Að öðru leyti en segir í 1.-4. mgr. þessarar greinar ná lög þessi ekki yfir starfsemi Samvinnuskólans og Verslunarskóla Íslands."

Greinargerð

Ljóst er að verði framkomið frumvarp að lögum mun staða íslenskra framhaldsskóla styrkjast verulega og þar með möguleikar þeirra á að auka þjónustu sína við nemendur og nýta betur þá fjármuni sem til þeirra er varið. Sérstaklega á þetta við um breytingar sem gerðar eru á stjórnskipulagi skólanna með skýrari afmörkun valds og ábyrgðar þeirra manna sem þar vinna. Ástæða er því til að mæla með samþykkt frumvarpsins.

Það er sameiginlegur skilningur stjórnar Verslunarráðs Íslands og Verzlunarskóla Íslands að einungis 42. gr. frumvarpsins taki beint til Verzlunarskóla Íslands, enda er skólinn lögformlega sjálfstæð stofnun. Verzlunarskóli Íslands er sjálfseignarstofnun undir vernd Verslunarráðs Íslands og starfar skv. skipulagsskrá sem staðfest var 15. júní 1993 og kom í stað eldri skipulagsskrár frá 3. des. 1962. Rekstur Verzlunarskólans heyrir því ekki undir menntamálaráðuneytið en 42. gr. frumvarpsins gegnir því hlutverki að heimila menntamálaráðherra að kaupa þjónustu skólans og gjalda fyrir þau kaup skv. ákvæðum 36. og 38. greinar. Með þeim hætti er komið á sambandi verkkaupa og verksala þar sem menntamálaráðuneytið er verkkaupi en Verzlunarskóli Íslands er verksali.

Jafnframt kveður greinin á um þær kröfur sem Alþingi setur fyrir viðskiptum þessum með ákvæði í 42. gr. sem hljóðar svo: "Framlög ríkisins samkvæmt þessari grein miðast við að skólar þessir starfi í samræmi við meginstefnu þessara laga og samkvæmt námsskrám og reglugerðum sem settar verða."

Skólastjórn er vissulega ljóst að viðskiptin eru bundin því skilyrði að skólinn uppfylli allar kröfur Alþingis og menntamálaráðherra, eins og þær birtast í almennri stefnumótun, lögum, reglugerðum og námsskrá. Jafnframt er skólastjórn það ljóst að uppfylli skólinn ekki þessar kröfur munu fjárveitingar til hans stöðvaðar, með sama hætti og venja er þegar verksali vanefnir samning.

Menntamálaráðuneytið er eini verkkaupinn sem Verzlunarskóli Íslands sem framhaldsskóli getur skipt við þar sem Alþingi hefur sett lög sem kveða á um að það skuli sjá um og kosta alla framhaldsskólamenntun. Af því leiðir að samband Verzlunarskólans og menntamálaráðuneytis er ekki með þeim hætti að tveir aðilar séu að semja um frjáls viðskipti sín á milli. Miklu fremur má segja að menntamálaráðuneytið setur fram sínar kröfur þegar því þykir ástæða til og Verzlunarskólinn uppfyllir þær, enda á hann aðeins einn annan valkost sem er að leggja sjálfan sig niður. Þessi skipan mála hefur verið frá árinu 1976 er lög um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi tóku gildi. Ekki er annað vitað en öllum aðilum, þ.e. menntamálaráðherra, skólastjórn og nemendum, hafi í öllum megin atriðum vel líkað þessi skipan mála og breytir þar engu um hvaða menn eða stjórnmalaflokkar hafa skipað sæti menntamálaráðherra.

Á árunum 1970-80 bar nokkuð á því viðhorfi meðal stjórnarmanna Verslunarráðs Íslands að ráðið ætti að draga sig út úr rekstri Verzlunarskólans. Í dag virðist ríkja mikil eining meðal stjórnarmanna Verslunarráðsins um að standa að rekstri skólans með þeim hætti sem gert er. Ekki er því þörf á breytingu á 42. greininni til þess að bæta samskipti skólans og ráðuneytis, heldur einungis til þess að eyða misskilningi sem er annars staðar frá kominn.

Vegna þess hve samstarf Verzlunarskólans og menntamálaráðuneytis er náð og snurðulaust hefur ýmsum aðilum reynst erfitt að skilja réttarstöðu skólans. Misskilningur manna hefur gengið svo langt að Lagastofnun Háskólans hefur sent frá sér álitserð, sem Friðgeir Björnsson og Sigurður Lindal undirrituðu 14. september 1993 þar sem svo segir orðrétt á bls. 4:

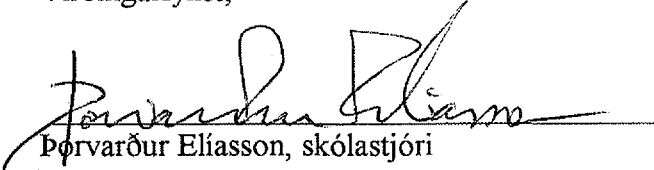
"Með lögum nr. 51/1976 um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi verður breyting á stöðu fastra kennara við Verzlunarskóla Íslands."

Það liggur þó alveg ljóst fyrir að ekki vakti fyrir mönnum að breyta réttarstöðu Verzlunarskóla Íslands eða kennara hans með setningu laga nr. 51/1976. Ennfremur segir í lokaniðurstöðum álitserðar Lagastofnunar bls. 23:

"Niðurstaðan verður sú að fastráðnir kennarar þessara skóla séu ríkisstarfsmenn. Lög nr. 51/1976 fjalla almennt um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi og taka til allra skóla sem veita slíka fræðslu, þar á meðal Verzlunarskóla Íslands."

Nú er ljóst að hvorki menntamálaráðherra né fjármálaráðherra líta á kennara Verzlunarskólans sem ríkisstarfsmenn, enda hefur ríkissjóður aldrei greitt þeim laun. En þar sem það vefst fyrir Lagastofnun Háskólans að skilja hver réttarstaða skólans er má ætla að á því sé nokkur nauðsyn að gera ákvæði laga þar um skýrari.

Virðingarfyllst,


Þorvarður Eliasson, skólastjóri

Fylgiskjöl:

1. Álitserð frá Lagastofnun Háskóla Íslands.
2. Álitserð eftir Jónas Fr. Jónsson, hdl, Verslunarráði Íslands.
3. Úr Úlfjótí eftir Viðar Má Matthíasson, hrl.

Á L I T S G E R Ð

um ráðningarfestu þeirra kennara innan Hins íslenska kennarafélags sem starfa við Verzlunarskóla Íslands og ráðnir voru á gildistíma laga nr. 51/1976, eða fyrir þann tíma, sbr. 10. gr. þeirra laga.

Til Verzlunarskóla Íslands og Hins íslenska kennarafélags.

Frá Lagastofnun Háskóla Íslands.

I. Viðfangsefnið.

Með bréfi dags. 12. október 1992 óskuðu Verzlunarskóli Íslands og Hið íslenska kennarafélag þess að Lagastofnun Háskóla Íslands léti þeim í té álit um ráðningarfestu þeirra kennara innan Hins íslenska kennarafélags sem starfa við Verzlunarskóla Íslands, sbr svohljóðandi bókun með kjarasamningi framangreindra aðila frá 18. maí 1989:

Aðilar lýsa því yfir að þeir eru sammála um að láta fara fram lögfræðilega könnun í formi álitsgerðar um ráðningarfestu þeirra kennara innan HÍK, sem starfa við V.Í. og ráðnir voru á gildistíma laga nr. 51/1976, eða fyrir þann tíma sbr. 10. gr. þeirra laga. Óskað verður eftir að Lagastofnun Háskóla Íslands taki nú þegar að sér þetta verkefni.

Ennfremur segir í bréfinu:

Sérstaklega er spurt hvort kennarar VÍ séu æviráðnir eða ekki og einnig hvort lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nái yfir kennara VÍ (l. nr. 38/1954).

Ennfremur er þess óskað, að álitsgerðin taki til þess, hvort breyting hafi orðið á áður nefndri ráðningarfestu við setningu laga nr. 57/1988 með síðari breytingum eða af öðrum ástæðum.

Verður nú nánar vikið að einstökum álitaeftum.

II. Einstök álitaefti.

Viðfangsefnið er að kanna ráðningarfestu þeirra kennara innan Hins íslenska kennarafélags sem starfa við Verzlunarskóla Íslands og ráðnir voru á gildistíma laga nr. 51/1976 eða fyrir þann tíma.

Einstök álitaefti sem óskað er álits á eru þá nánar tiltekið þau sem hér fara á eftir.

1. Hver er ráðningarfesta þeirra kennara innan Hins íslenska kennarafélags sem starfa við Verzlunarskóla Íslands og ráðnir voru fyrir gildistíma laga nr. 51/1976?

2. Hver er ráðningarfesta þeirra kennara innan Hins íslenska kennarafélags sem starfa við Verzlunarskóla Íslands og ráðnir

voru á gildistíma laga nr. 51/1976?

3. Ná lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins yfir kennara Verzlunarskóla Íslands. Njóta þeir hliðstæðra réttinda og starfsmenn ríkisins?

4. Eru fastir kennarar Verzlunarskóla Íslands æviráðnir?

5. Hefur orðið breyting á áðurnefndri ráðningarfestu við setningu laga nr. 57/1988 með síðari breytingum eða af öðrum ástæðum?

Áður en vikið verður sérstaklega að framangreindum spurningum þykir rétt að greina í stuttu máli frá lagaákvæðum og kjarasamningum sem hér koma einkum við sögu.

III. Yfirlit yfir lög og kjarasamninga sem snerta kennara Verzlunarskóla Íslands.

Í lögum nr. 55/1962 var gert ráð fyrir að laun og önnur starfskjör ríkisstarfsmanna væru ákveðin í kjarasamningi fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Bandalags starfsmanna ríkis og bæja. Kjaradómur tæki þó endanlega ákvörðun ef ekki gengi saman með samningsaðilum. Bandalag starfsmanna ríkis og bæja var í fyrirsvári allra ríkisstarfsmanna samkvæmt þessum lögum.

Með lögum nr. 46/1973, sbr. lög nr. 23/1977 um kjarasamninga opinberra starfsmanna varð sú breyting að nú skyldu við gerð aðalkjarasamnings vera í fyrirsvári ríkisstarfsmanna heildarsamtök sem fjármálaráðherra hefði veitt viðurkenningu í stað Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, en einstök félög eiga aðild að sérkjarasamningum, sbr. 3., 5. og 6. gr. laganna. Í framhaldi af þessari lagasetningu var gerður aðalkjarasamningur við Bandalag starfsmanna ríkis og bæja 15. desember 1973 og við Bandalag háskólamanna með dómi Kjaradóms 15. febrúar 1974. Síðan var gerður sérkjarasamningur við Félag háskólamenntaðra kennara 14. maí 1974 og við Félag menntaskólakennara daginn eftir, 15. maí.

Árið 1981 tók Launamálaráð ríkisstarfsmanna innan Bandalags háskólamanna við samningsumboði.

Með lögum nr. 29/1976 um kjarasamninga Bandalags starfsmanna ríkis og bæja fékk bandalagið fullan samningsrétt og var leyst undan dómsvaldi Kjaradóms. Aðrir ríkisstarfsmann, svo sem félagsmenn Bandalags háskólamanna lutu áfram hinni eldri skipan, þar á meðal lögsögu Kjaradóms.

Með lögum nr. 94/1986 var sú skipan gerð að opinberir starfsmenn voru leystir undan lögsögu Kjaradóms, aðrir en þeir sem sérstaklega voru undanþegnir. Stéttarfélög starfsmanna ríkis og sveitarfélaga skyldu vera í fyrirsvári félagsmanna samkvæmt nánari ákvæðum í 4.-5. gr. laganna. Það ár var einnig skilið til fulls á milli Bandalags háskólamanna (BHM) og Bandalags háskólamanna í ríkisþjónustu (BHMR).

Verður vikið að nú einstökum þáttum þess sem um er spurt.

IV. Hver er ráðningarfesta þeirra kennara innan Hins íslenska kennarafélags sem starfa við Verzlunarskóla Íslands og ráðnir voru fyrir gildistíma laga nr. 51/1976?

Verzlunarskóli Íslands er stofnaður árið 1905, en lýtur nú skipulagsskrá sem forseti Íslands staðfesti 3. desember 1962. Þar segir að skólinn sé sjálfseignarstofnun sem standi undir vernd og umsjón Verzlunarráðs Íslands. Stjórn Verzlunarráðsins kys að loknum aðalfundi ár hvert til eins árs fimm menn í skólanefnd til að annast rekstur skólans, sbr. 1. og 2. gr.

Í 3. gr. eru ákvæði um hlutverk skólanefndar sem stjórn Verzlunarráðsins kys að loknum aðalfundi ár hvert til eins árs í senn. Hún hefur á hendi allar ráðstafanir um rekstur skólans, þar á meðal ræður hún fasta kennara og vikur þeim frá og ákveður útgjöld skólans, allt í samráði við skólastjóra. Hins vegar ræður stjórn Verzlunarráðsins skólastjóra og vikur honum frá, sbr. 4. gr.

Fram til gildistöku laga nr. 51/1976 naut Verzlunarskólinn styrks af fjárlögum auk þess sem Reykjavíkurborg veitti skólanum fjárhagslegan stuðning. Að öðru leyti aflaði skólinn sér tekna með allháum skólagjöldum (sbr. Alþingistíðindi 1975-76 A, þskj. 331, bls. 1074).

Í auglýsingum um lausar kennarastöður við skólann á þessum tíma er tekið fram að launagreiðslur og önnur kjör verði í samræmi við það sem gerist við opinbera skóla á hverjum tíma og lífeyris- sjóðsréttindi fylgi. Umsóknir beri að stíla til skólanefndar. Sjá Morgunblaðið 8. maí 1965 og 25. maí 1966. Síðar var miðað við kjarasamninga menntaskólakennara. Sjá Morgunblaðið 19. maí 1976.

Kennarar Verzlunarskóla Íslands voru upphaflega aðilar að Landssambandi framhaldsskólakennara, en gengu árið 1964 í Félag framhaldsskólakennara. Árið 1974 gengu kennarar Verzlunarskólans í Félag menntaskólakennara sem árið 1979 gekk ásamt fleiri félögum kennara í Hið íslenska kennarafélag. Kennarafélag Verzlunarskóla Íslands er nú deild í Hinu íslenska kennarafélagi. Samkvæmt framangreindum auglýsingum skyldu laun og önnur starfskjör kennara Verzlunarskólans vera sambærileg við laun kennara við opinbera skóla á hverjum tíma. Það merkir að til ársins 1973 lutu kennarar kjarasamningi fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs við Bandalag starfsmanna ríkis og bæja. Eftir gildistöku laga nr. 46/1973 hafa þeir lotið aðalkjarasamningi Bandalags háskólamanna (BHM) við fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, sbr. áður nefndan dóm Kjaradóms frá 15. febrúar 1974, og sérkjarasamningi Félags menntaskólakennara við fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs frá 15. maí 1974 og þeim kjarasamningum sem síðar kunna að hafa verið gerðir fram til gildistöku laga nr. 51/1976.

Laun og önnur starfskjör - þar á meðal ráðningarfesta - kennara Verzlunarskóla Íslands hafa samkvæmt þessu ákvarðast af ráðningarsamningi einstakra kennara við skólanefnd þar sem tekið hefur verið mið af framangreindum kjarasamningum samkvæmt fyrirheitum í auglýsingum sem áður hefur verið getið og lands-

lögum, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 55/1962 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, 28. gr. laga nr. 46/1973 um sama efni, en þar eru ákvæði í ráðningarsamningi lýst ógild ef þau brjóta í bága við kjarasamning starfsmanni í óhag. Verður að líta svo á að þessi ákvæði bindi alla félagsmenn Hins íslenska kennarafélags og þeirra stéttarféлага sem áður voru í fyrirsvari fyrir framhaldsskólakennara.

Um réttarstöðu þeirra að öðru leyti er fjallað í köflum V og VI hér á eftir.

V. Hver er ráðningarfesta kennara innan Hins íslenska kennarafélags sem starfa við Verzlunarskóla Íslands og ráðnir voru á gildistíma laga nr. 51/1976?

1. Breyting á réttarstöðu fastra kennara Verzlunarskóla Íslands við gildistöku laga nr. 51/1976.

Með lögum nr. 51/1976 um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi verður breyting á stöðu fastra kennara við Verzlunarskóla Íslands. Í 1. mgr. 10. gr. laganna er svohljóðandi ákvæði:

Um embættisgengi, starfsréttindi, ráðningu, störf, orlof og tölu fastra starfsmanna skóla, er veita menntun samkvæmt lögum þessum, fer eftir ákvæðum laga og reglugerða, er um slíkt gilda á hverjum tíma fyrir framhaldsskólastigið.

Í athugasemdum við þetta ákvæði í frumvarpi til laganna (sjá Alþingistíðindi 1975-76, þskj. 331, bls. 1074) segir svo:

Nefndin hefur ekki talið rétt að setja í þetta frumvarp ákvæði um embættisgengi, starfsréttindi, ráðningu, störf, orlof og tölu fastra starfsmanna skóla sem veita menntun samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, ef af lögum verður, heldur fari um það eftir ákvæðum laga og reglugerða, sem um slíkt gilda á hverjum tíma fyrir framhaldsskólastigið.

Í 9. gr. laganna eru sérstök ákvæði um Samvinnuskólann og Verzlunarskóla Íslands. Þar eru fyrirmæli um fjárveitingu úr ríkissjóði til skólanna tveggja. Rekstrarkostnaður þeirra skal greiddur úr ríkissjóði að fullu, en til rekstrarkostnaðar heimavistar þar sem hennar er þörf skal fé veitt sem nemur 80% kostnaðar.

Stofnkostnaður kennsluhúsnæðis þessara skóla sem byggt verður eftir gildistöku laganna skal greiddur úr ríkissjóði að 80% og hið sama gildir um heimavist þar sem hennar er talin þörf. Skilyrði fjárveitinga þessara er að menntamálaráðuneyti hafi samþykkt árlega áætlun rekstrarkostnaðar skólanna. Framlög ríkisins samkvæmt þessum ákvæðum miðast við að skólarnir starfi í samræmi við meginstefnu 5. gr. laganna og samkvæmt þeim reglugerðum sem settar kunna að verða.

Eins og áður er rakið er í 10. gr. laga nr. 51/1976 vísað til ákvæða laga og reglugerða um framhaldsskólastigið og skal nú hugað að merkingu þeirrar tilvísunar.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 55/1974 skiptist skólakerfi landsins í þrjú stig: 1. Skyldunámsstig, 2. framhaldsskólastig og 3. háskólastig. Í greininni segir nánar að grunnskólinn sé á skyldunámsstigi, á framhaldsskólastigi séu almennir framhaldsskólar, þar á meðal fjölbrautaskólar og menntaskólar, svo og sérskólar, en á háskólastigi háskólar og hliðstæðir skólar.

Í 4. gr. er nánar skýrt hvaða skólar séu framhaldsskólar. Þeir eru tveggja til fjögurra ára skólar sem greinast í námsbrautir eftir því sem þörf krefur. Stúdentspróf frá framhaldsskóla veitir rétt til háskólanáms. Um sérskóla og aðra skóla á framhaldsskólastigi segir í lögum þeirra og reglugerðum.

Áður er rakið efni 9. gr. laga nr. 51/1976 þar sem eru sérstök ákvæði um Samvinnuskólann og Verzlunarskólann. Í lögnum er þannig gert ráð fyrir að þessir skólar séu framhaldsskólar sem veiti viðskiptamenntun, en ekki verður frekar fjölyrt um Samvinnuskólann. Verzlunarskólinn hefur brautskráð stúdenta frá 1942, þannig að hann á mesta samleið með menntaskólum, en er jafnframt sérskóli. Ákvæði 9. gr. sýna að Verzlunarskólinn hefur nokkra sérstöðu, enda sjálfseignarstofnun eins og rakið hefur verið og nánar verður vikið að í lok þessarar álitargerðar. Og þá er álitamálið hvernig ákvæði laga og reglugerða um framhaldsskólastigið, þau er lúta að ráðningarfestu kennara, horfa við föstum kennurum Verzlunarskólans.

Tilvísun 10. gr. laga nr. 51/1976 til ákvæða laga og reglugerða sem gilda á hverjum tíma fyrir framhaldsskólastigið lýtur að embættisgengi, starfsréttindum, ráðningu, störfum og orlofi.

Um embættisgengi var fjallað í lögum nr. 51/1978 um embættisgengi kennara og skólastjóra, en nú í lögum nr. 48/1986 um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra. Fyrir gildistöku laga nr. 51/1978 voru ákvæði um þetta efni á við og dreif í lögum, þar á meðal í lögum um einstaka skóla, sbr. 18. gr. laga nr. 51/1978. Þessi lög lúta einvörðungu að verndun starfsheita og þá jafnframt að því hvaða kröfum um menntun og starfsreynslu menn verði að fullnægja til þess að fá skipun í fastar stöður. Ekki er þörf á að ræða efni þeirra frekar í þessu samhengi.

Um starfsréttindi má einnig að nokkru leyti vísa til áðurgreindra laga nr. 51/1978 og laga nr. 48/1986, en þar er einungis mælt fyrir um starfsréttindi í tengslum við faglegar kröfur. Einnig koma til álita lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, en að því verður nánar vikið í V. kafla hér á eftir.

Um ráðningu framhaldsskólakennara giltu engin heildarlög fyrr en lög nr. 57/1988 voru sett, en um hana voru ákvæði í lögum um einstaka skóla. Með orðinu ráðning er meðal annars skírskotað til ráðningarfestu og þá um leið til einstakra þátta þeirra álitaeftna sem hér verða teknir til skoðunar, sbr. II. kafla hér að framan.

Þá er í 10. gr. vísað til starfa og orlofs. Um störf eru nánari

ákvæði í lögum, reglugerðum, erindisbréfum, kjarasamningum og ráðningarsamningum og um orlof eru ákvæði í lögum, reglugerðum og kjarasamningum. Ekki verður séð að ræða þurfi nánar þessi atriði hér, enda ekki um þau spurt.

2. Fer ráðningarfesta fastra kennara Verzlunarskóla Íslands eftir ákvæðum laga og reglugerða sem gilda á hverjum tíma um framhaldsskólastigið?

Skal nú vikið nánar að því hvernig ráðningarfesta fastra kennara Verzlunarskóla Íslands horfir við 10. gr. laga nr. 51/1976. Tilvísanin til ákvæða laga og reglugerða sem gilda á hverjum tíma fyrir framhaldsskólastigið verður hvorki skýrð né skilin nema hugað sé að því hvernig ráðningarfestu fastra kennara á framhaldsskólastigi sé almennt hagað. Tvennu verður þá að gefa gaum:

1. Hvaða skólar séu framhaldsskólar.
2. Hvernig ráðningu fastra kennara að þeim sé hagað.

Orðið ráðningarfesta er skilið þannig að það taki til réttarstöðu, þar á meðal starfsréttinda fastra kennara gagnvart viðsemjanda og þá sérstaklega hvert sé atvinnuöryggi þeirra, réttindi og skyldur. Eru þá hafðir í huga sérstakir liðir þess sem álitshættur spyrja um, sbr. II. kafla hér að framan, spurningar 3-5.

Í lögum nr. 55/1974 um skólakerfi eru ekki tæmandi ákvæði um það hvaða skólar séu framhaldsskólar. Menntaskólar og fjölbrautaskólar eru sérstaklega tilgreindir og eðlilegast að gefa þeim gaum þegar skera á úr um ráðningarfestu fastra kennara Verzlunarskólans, enda hefur hann brautskráð stúdenta í meira en hálföld eins og þegar hefur verið greint. Þar sem Verzlunarskólinn er öðrum þræði sérskóli þykir rétt að gefa einnig gaum öðrum framhaldsskólum, þar á meðal þeim sem teljast sérskólar.

Um skipun eða ráðningu skólastjóra og fastra kennara var fyrst sett almenn regla í 5. gr. laga nr. 51/1978 um embættisgengi kennara og skólastjóra og hljóðar hún svo:

Menntamálaráðuneytið setur og skipar kennara, yfir kennara og skólastjóra við grunnskóla og framhaldsskóla.

Fyrir þann tíma, en eftir gildistöku laga nr. 51/1976, voru ákvæði þar að lútandi í lögum um hvern skóla og því er óhjákvæmilegt að huga að þeim þótt það snerti einungis stutt tímabil.

Þegar lög nr. 51/1976 gengu í gildi giltu um menntaskóla lög nr. 12/1970. Í 1. mgr. 14. gr. þeirra var svofellt ákvæði:

Fastir starfsmenn menntaskóla eru embættismenn ríkisins. Skólastjóri skal skipaður af forseta Íslands. Fastir kennarar og aðrir fastir starfsmenn skólanna skulu skipaðir af ráðherra, og skal áður leita umsagnar skólastjóra.

Hér er berum orðum tekið fram að fastir starfsmenn menntaskóla

séu embættismenn ríkisins sem forseti og ráðherrar skipa.

Eins og fyrr segir var svo mælt í 5. gr. laga nr. 51/1978 um embættisgengi kennara og skólustjóra að menntamálaráðuneytið setti og skipaði kennara, yfirkennara og skólustjóra við grunnskóla og framhaldsskóla, en í 18. gr. sömu laga er meðal annars svofellt ákvæði:

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi: [...] 14. gr., fyrsta málsgrein, laga um menntaskóla, nr. 12 25. marz 1970, að því er tekur til kennara og skólustjóra.

Athugasemdir við 5. gr. sem fylgdu frumvarpi til laganna (sjá Alþingistíðindi 1977-78 A, þskj. 397, bls. 1705) hljóða svo:

Í greininni er kveðið svo á að menntamálaráðherra skuli setja og skipa kennara og skólustjóra bæði við grunnskóla og framhaldsskóla. Í gildandi lögum eru dæmi þess að forseti Íslands skipi skólustjóra við framhaldsskóla en eðlilegt virðist að sama regla gildi um alla skóla í þessu efni.

Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Tilvitnunin úr gildistöku- og brottfallsákvæðinu í 18. gr. er engan veginn ljóst orðuð, en af framangreindum skýringum í greinargerð má ráða að einungis hafi verið ætlunin að mæla svo fyrir að menntamálaráðherra skipaði skólustjóra framhaldsskóla í stað forseta Íslands.

Um fjölbrautaskóla giltu lög nr. 14/1973 um heimild til að stofna fjölbrautaskóla, sbr. lög nr. 21/1977, lög nr. 40/1980 og lög nr. 85/1984.

Þessi lög heimiluðu að stofna fjölbrautaskóla í tilraunaskyni. Menntamálaráðuneytið fór með yfirstjórn skólans, stofnkostnað greiddur ríkissjóður 60%, en Reykjavíkurborg 40%. Ríkissjóður greiddi að fullu laun skólustjóra og kennslulaun, en annar kostnaður skiptist að jöfnu milli aðila, sbr. 4. gr. Í 5. gr. er gert ráð fyrir að menntamálaráðuneytið og Reykjavíkurborg geri sérstakan samning þar sem sett séu nánari ákvæði um stjórn skólans og skiptingu kostnaðar. Loks er í 7. gr. menntamálaráðuneytinu heimilað í samvinnu við eitt eða fleiri sveitarfélög að efna til fjölbrautaskólahlalds svo sem nánar segir í greininni. Ekkert segir berum orðum í lögum þessum um ráðningarfestu kennara né heldur réttarstöðu þeirra að öðru leyti. Þar sem yfirstjórn þessara skóla er í höndum menntamálaráðuneytis og ríkissjóður greiðir laun skólustjóra og kennara verður að álykta að fastir kennarar séu ríkisstarfsmenn.

Auk menntaskóla og fjölbrautaskóla eru í 2. gr. laga nr. 55/1974 um skólakerfi nefndir almennir framhaldsskólar og sérskólar. Í 41. gr. laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla eru talin lög um einstaka skóla eða tegundir skóla sem úr gildi eru felld og má af því álykta að þeir skólar allir séu að mati löggjafans á framhaldsskólástigi. Skal nú hugað að því hvað ráða megi af

þeirri löggjöf um ráðningarfestu kennara á framhaldsskólastigi.

Hjúkrunarskóli Íslands, sbr. lög nr. 35/1962. Þar segir að ríkið reki heimavistarskóla, er hafi það hlutverk að veita nemendum hjúkrunarfræðslu, sbr. 1. gr. Um inntökuskilyrði er mælt í 7. gr. laganna, en þau taka af öll tvímæli um að skólinn sé framhaldsskóli. Hvergi er í lögnum tekið fram berum orðum hver ráði fasta kennara né heldur hver sé réttarstaða þeirra, en í 5. gr. laga nr. 51/1978 er svo mælt að menntamálaráðuneytið skipi kennara og skólastjóra. Þegar haft er í huga að ríkið rekur skólann og menntamálaráðuneytið, nánar tiltekið menntamálaráðherra, skipar skólastjóra og kennara fer ekki milli mála að þeir eru ríkisstarfsmenn og hafa einnig verið það fyrir gildistöku laga nr. 51/1978.

Iðnskólar, sbr. lög nr. 68/1966, nr. 18/1971 og nr. 68/1972. Í 3. gr. laganna segir að menntamálaráðherra og menntamálaráðuneyti fari óskipt með yfirstjórn iðnfræðslumála og iðnfræðsluskóla. Um inntökuskilyrði eru ákvæði í 22. gr., sbr. 3. gr. laga nr. 18/1971 og þau sýna ótvírætt að skólarnir eru framhaldsskólar. Hvergi segir berum orðum í lögnum hver skipi skólastjóra eða fasta kennara né heldur hver sé réttarstaða þeirra, en samkvæmt 5. gr. laga nr. 51/1978 gerir menntamálaráðherra það. Ríkissjóður og hlutaðeigandi sveitarsjóður greiða helming stofnkostnaðar og rekstrarkostnaðar hvor, sbr. 44.-45. gr., sbr. 6-7. gr. laga nr. 18/1971 og III. kafla laga nr. 73/1980. En þegar haft er í huga að skólar þessir eru undir yfirstjórn menntamálaráðherra virðist mega ganga að því vísu að kennarar þeirra séu ríkisstarfsmenn og hafi verið það fyrir gildistöku laga nr. 51/1978; ákvæði laganna um kostnaðarskiptingu haggja ekki ótvíræðum ákvæðum um yfirstjórn skólanna, enda greiðir ríkissjóður öll föst laun skólastjóra, fastra kennara og annarra starfsmanna sem menntamálaráðuneytið ræður, setur eða skipar, sbr. 16. gr. laga nr. 49/1967 um skólakostnað, sjá og 1. gr. laganna.

Hótel- og veitingaskóli Íslands, sbr. lög nr. 6/1971 og lög nr. 109/1974. Í 2. gr. laganna, sbr. 1. gr. laga nr. 109/1974 segir að menntamálaráðuneytið fari með yfirstjórn skólans. Um inntökuskilyrði er mælt í 4. gr. Þau eru að nokkru leyti hliðstæð þeim sem sett eru um iðnfræðslu, en að öðru leyti ákveðin í reglugerð sem raunar verður ekki séð að sett hafi verið. Þetta styrkir þá niðurstöðu að skólinn sé framhaldsskóli. Ekki er tekið fram í lögnum hver skipi skólastjóra eða fasta kennara né heldur segir þar neitt um réttarstöðu þeirra. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 51/1978 skipar menntamálaráðherra skólastjóra og kennara. Í 7. gr. laga nr. 6/1971 er svo mælt að ríkissjóður greiði stofn- og rekstrarkostnað skólans. Þegar litið er til þess hver hefur með höndum yfirstjórn skólans og greiðir kostnað af skólahaldinu verður að líta svo á að fastir starfsmenn hans séu ríkisstarfsmenn og hafi verið það fyrir gildistöku laga nr. 51/1978.

Hjúkrunarskóli Borgarspítalans, sbr. lög nr. 81/1972 um heimild fyrir ríkisstjórnina að stofna og reka hjúkrunarskóla í tengslum við Borgarspítalann í Reykjavík. Í 1. gr. segir að ríkisstjórninni sé heimilt að stofna og reka hjúkrunarskóla í tengslum við Borgarspítalann í Reykjavík. Lýtur hann yfirstjórn menntamála-

ráðuneytis. Að öðru leyti er vísað til laga nr. 35/1962 um Hjúkrunarskóla Íslands. Þegar þetta er haft í huga verður niðurstaðan sú, að fastir starfsmenn skólans séu ríkisstarfsmenn.

Stýrimannaskólinn í Vestmannaeyjum, sbr. lög nr. 1/1973. Í 13. gr. laganna segir að menntamálaráðuneytið fari með yfirstjórn skólans. Um inntökuskilyrði eru ákvæði í 5. gr. og af þeim má álykta að skólinn sé framhaldsskóli. Í 10. gr. segir að menntamálaráðuneytið skipi skólastjóra og eftir þörfum fasta kennara að fengnum tillögum skólastjóra. Ennfremur segir að laun þeirra skuli ákveðin í kjarasamningum starfsmanna ríkisins eða með dómi Kjaradóms. Loks segir í 12. gr. að kostnaður við skólahaldið greiðist úr ríkissjóði. Hér fer ekki milli mála að fastir starfsmenn skólans séu ríkisstarfsmenn.

Hússtjórnarkennaraskóli Íslands, sbr. lög nr. 26/1975. Í 10. gr. laganna segir að menntamálaráðuneytið fari með yfirstjórn skólans. Um inntökuskilyrði eru ákvæði í 4. gr. og þau staðfesta að skólinn sé framhaldsskóli. Í 12. gr. segir að skólastjóri og fastir kennarar skólans séu embættismenn ríkisins og taki laun samkvæmt kjarasamningum. Skólastjóri skal skipaður af forseta Íslands, en af menntamálaráðherra eftir gildistöku laga nr. 51/1978, sbr. 5. gr. Einnig skipar menntamálaráðherra kennara að fengnum tillögum skólanefndar og skólastjóra. Loks segir í 16. gr. að stofn- og rekstrarkostnaður skólans greiðist úr ríkissjóði. Allt sýnir þetta ótvírætt að skólastjóri og kennarar skólans séu ríkisstarfsmenn.

Sjóvinnuskóli Íslands, sbr. lög nr. 33/1975. Í 9. gr. segir að menntamálaráðuneyti fari með yfirstjórn skólans, en Fiskifélag Íslands annist daglegan rekstur. Um inntökuskilyrði eru ákvæði í 5. gr., en þau eru fáorð og af þeim verður ekkert ráðið um það hvort skólinn telst vera framhaldsskóli. Ekkert segir í lögnum um skipun eða ráðningu forstöðumanns, en samkvæmt 7. gr. ræður hann kennara í samráði við Fiskifélag Íslands. Laun forstöðumanns og kennara skulu vera samkvæmt kjarasamningi starfsmanna ríkisins. Loks segir í 9. gr. að kostnaður við skólann greiðist úr ríkissjóði. Þegar litið er til þess að yfirstjórn skólans er í höndum menntamálaráðuneytis og kostnaður við skólann er greiddur úr ríkissjóði verður niðurstaðan sú að starfsmenn skólans teljist ríkisstarfsmenn.

Hússtjórnarskólar, sbr. lög nr. 53/1975, sjá einnig lög um húsmæðrafræðslu nr. 49/1946. Í 7. gr. segir að menntamálaráðuneyti fari með yfirstjórn hússtjórnarskóla. Um inntökuskilyrði eru ákvæði í 4. gr. og þau sýna glögglega að skólar þessir teljast framhaldsskólar. Í 7. gr. segir að menntamálaráðherra skipi skólastjóra að fengnum tillögum skólanefndar og fasta kennara (sjá 9. gr.) að fengnum tillögum skólastjóra og skólanefndar. Ekkert segir frekar um réttarstöðu skólastjóra og kennara. Í 13. gr. er svo mælt að hússtjórnarskólar skuli vera ríkisskólar og kostaðir að fullu úr ríkissjóði. Með vísan til þessa er niðurstaðan sú að skólastjóri og fastir kennarar hússtjórnarskóla séu ríkisstarfsmenn.

Heyrnleysingjaskólinn, sbr. lög nr. 13/1962. Í 3. gr. laganna er

svo mælt að börn stundi þar nám frá 4 ára aldri þangað til þau verða 16 ára. Í 5. gr. laganna er gert ráð fyrir að við skólann starfi framhaldsdeild sem veiti nemendum undirbúning og aðstoð til að afla sér menntunar og þjálfunar í ýmsum starfsgreinum og réttinda til sérnáms í framhaldsskólum eða háskólum. Samkvæmt þessu er skólinn hvorttveggja í senn grunnskóli og framhaldsskóli, enda sérstaða hans augljós.

Í 13. gr., sbr. 1. gr. laga nr. 70/1978, segir að menntamálaráðuneytið hafi með höndum yfirstjórn skólans. Samkvæmt 6. gr. setur hann eða skipar skólastjóra og fasta kennara skólans; þeir eru opinberir starfsmenn og taka laun samkvæmt launalögum. Kostnaður við skólann greiðist að öllu leyti úr ríkissjóði, sbr. 12. gr. og 1. gr. laga nr. 70/1978. Hér fer ekki milli mála að skólastjóri og fastir kennarar eru ríkisstarfsmenn.

Eins og áður sagði störfuðu framangreindir skólar samkvæmt lögum sem felld voru úr gildi með 41. gr. laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla og hafa samkvæmt því verið taldir framhaldsskólar. Þau ákvæði laga sem gilda um hvern skóla og vitnað hefur verið til hér að framan styrkja þessa niðurstöðu. Upptalningin í lögum nr. 57/1988 er ekki tæmandi þannig að fleiri skóla má telja til þeirra. Í athugasemdum við 41. gr. framangreinds frumvarps til laga um framhaldsskóla (sbr. Alþingistiðindi 1987-88 A, þskj. 570, bls. 2545-46) eru taldir upp sérskólar sem gegna sérstöku og afmörkuðu hlutverki sem talið er falla illa að skipulagi almennra framhaldsskóla auk þess sem sumir þeirra veiti menntun sem liggja að nokkru ofar framhaldsskólastiginu; þess vegna sé ekki lagt til að felld verði úr gildi lög sem þeir lúti. Þessa skóla má telja framhaldsskóla þótt þeir falli ekki að fullu að skipulagi þeirra. Verður nú hugað að ráðningarfestu kennara við þá skóla.

Fóstarskóli Íslands, sbr. lög nr. 10/1973. Í 1. gr. segir að skólinn sé ríkisskóli og í 7. gr. að menntamálaráðuneytið fari með yfirstjórn skólans. Um inntökuskilyrði eru ákvæði í 10. gr. og taka þau af öll tvímæli um að skólinn sé framhaldsskóli. Í 17. gr. segir að fastir starfsmenn skólans séu opinberir starfsmenn, forseti Íslands skipi skólastjóra (líklega menntamálaráðherra samkvæmt 5. gr. laga nr. 51/1978 þótt ekki sé hróflað við 17. gr. laganna í 18. gr laga nr. 51/1978), en menntamálaráðherra fasta kennara og annað fast starfslið að fengnum tillögum skólanefndar. Um laun og vinnutíma starfsmanna skólans fer eftir kjarasamningum opinberra starfsmanna, sbr. 20. gr. Ríkissjóður greiðir kostnað við skólahaldið, sbr. 21. gr. Hér er ljóst að fastir starfsmenn skólans eru ríkisstarfsmenn.

Íþróttakennaraskóli Íslands, sbr. lög nr. 65/1972. Samkvæmt 8. gr. fer menntamálaráðuneytið með yfirstjórn skólans. Ákvæði um inntökuskilyrði eru í 4.-5. gr. og sýna glögglega að skólinn er framhaldsskóli. Í 9. gr. segir að fastir starfsmenn skólans séu embættismenn ríkisins. Forseti Íslands skipar skólastjóra, en menntamálaráðherra eftir gildistöku laga nr. 51/1978, sbr. 5. gr. Ráðherra skipar fasta kennara og aðra fasta starfsmenn. Skal áður leita umsagnar skólaráðs og skólanefndar. Launakjör skólastjóra, kennara og annarra fastra starfsmanna skulu ákveðin samkvæmt

lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna, sbr. 11. gr. Stofn- og rekstrarkostnaður skólans greiðist úr ríkissjóði, sbr. 15. gr. Hér er augljóst að fastir kennarar skólans eru ríkisstarfsmenn.

Ljósmeðraskóli Íslands, sbr. lög nr. 35/1964. Í 1. gr. segir að ríkið reki ljósmeðraskóla í sambandi við Landspítalann í Reykjavík. Í 2. gr. er svo mælt að hann starfi undir yfirstjórn heilbrigðisráðherra. Yfirlæknir fæðingadeildar Landspítalans er skólastjóri og yfirljósmeðir aðalkennari. Heimilt er að ráða að skólanum aukakennara eftir ákvörðun ráðherra, sbr. 3. gr. Að öðru leyti skulu skólanum settar reglur með reglugerð, þar á meðal um laun kennara. Ákvæði IV. kafla reglugerðar nr. 83/1932 benda fremur til að skólinn geti talizt framhaldsskóli, meðal annars af því að það skilyrði er sett að umsækjendur skuli vera á aldrinum 20-30 ára. Í 4. gr. reglugerðar nr. 547/1982 segir hins vegar ekki annað en að umsækjandi skuli fullnægja þeim skilyrðum sem heilbrigðismálaráðherra ákveður að fengnum tillögum skólanefnar. Þrátt fyrir þessi óljósu ákvæði um inntökuskilyrði verður að telja skólann framhaldsskóla. Skólastjóri og aðalkennari eru ríkisstarfsmenn.

Þroskaþjálfaskóli Íslands, sbr. lög nr. 53/1967 um fávitastofnanir, sbr. lög nr. 12/1977, 1. gr., og lög nr. 40/1985. Í 15. gr. laga nr. 53/1967, sbr. lög nr. 12/1977, 1. gr., segir að ríkið starfræki skóla, Þroskaþjálfaskóla Íslands. Að öðru leyti skal starfsemi hans ákvörðuð með reglugerð. Í 5. gr. reglugerðar nr. 208/1971 eru ákvæði um inntökuskilyrði og þau sýna að skólinn er framhaldsskóli. Ýtarlegri ákvæði eru í lögum nr. 40/1985 um Þroskaþjálfaskóla Íslands. Þar er sú regla áréttuð að ríkið reki skólann, sbr. 1. gr., og í 2. gr. er svo mælt að skólinn starfi undir stjórn heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Í 5. gr. eru ákvæði um inntökuskilyrði og þau sýna að skólinn er framhaldsskóli. Ráðherra skipar skólastjóra og fastráðna kennara, en ekki eru nánari ákvæði um réttarstöðu þeirra, sbr. 5. gr., en nánari ákvæði, meðal annars um kennara, skulu sett í reglugerð. Þar sem ríkið starfrækir skólann og ráðherra ræður fasta starfsmenn má álykta að fastir kennarar séu ríkisstarfsmenn.

Leiklistarskóli Íslands, sbr. lög nr. 37/1975. Í 1. gr. laganna segir að stofna skuli á vegum ríkisins leiklistarskóla sem beri framangreint nafn. Í 2. gr. segir að skólinn heyri undir menntamálaráðuneytið. Inntökuskilyrði skulu ákveðin í reglugerð, sbr. 2. gr. Í 16. gr. reglugerðar nr. 190/1978 eru ákvæði um inntökuskilyrði og þau bera með sér að skólinn er framhaldsskóli. Ráðherra setur eða skipar skólastjóra til fjögurra ára í senn og um starfskjör hans fer eftir hinu almenna launakerfi ríkisins eftir því sem við á. Skólastjóri ræður svo kennara í samráði við skólanefnd eftir því sem fé er veitt á fjárlögum, sbr. 3. gr. Allur kostnaður við skólann greiðist úr ríkissjóði, sbr. 5. mgr. 1. gr. Ekki virðist gert ráð fyrir öðrum föstum starfsmönnum en skólastjóra, en ljóst er að hann er ríkisstarfsmaður.

Myndlista- og handíðaskóli Íslands, sbr. lög nr. 38/1965. Í 9. gr. laganna segir að menntamálaráðuneytið fari með yfirstjórn skólans. Um inntökuskilyrði eru ákvæði í 4.-6. gr. Þau virðast

í megindráttum vera þess eðlis að skólann megi telja framhaldsskóla. Skólastjóri og fastir kennarar skólans eru embættismenn ríkisins. Menntamálaráðherra skipar þá að fengnum tillögum fræðsluráðs. Um launakjör og kennsluskyldu fer eftir ákvæðum laga nr. 55/1962 (sbr. síðar lög nr. 46/1973, lög nr. 29/1976 og lög nr. 94/1986) um kjarasamninga opinberra starfsmanna, sbr. 2.-3. mgr. 9. gr. Skólanum er skipt í nokkrar námsdeildir og greiðir ríkissjóður einn allan kennslu- og rekstrarkostnað er af kennaradeildum leiðir. Ríkissjóður greiðir laun skólastjóra og fastra kennara og stundakennslu sem því nemur að fullu ef kennarar eru færri en heimilt er. Nánar tiltekinn umframkostnaður við starfsemi skólans skiptist að jöfnu milli ríkissjóðs og borgarsjóðs Reykjavíkur, sbr. 13. gr. Eins og þegar er tekið fram er í lögum um skólann bein fyrirmæli þess efnis að skólastjóri og fastir kennarar teljist starfsmenn ríkisins.

Stýrimannaskólinn í Reykjavík, sbr. lög nr. 22/1972. Samkvæmt 14. gr. laganna fer menntamálaráðuneytið með yfirstjórn skólans. Um inntökuskilyrði eru ákvæði í 5. gr. og sýna þau að skólinn telst framhaldsskóli. Menntamálaráðuneytið skipar skólastjóra við skólann og eftir þörfum fasta kennara að fengnum tillögum skólastjóra. Laun skólastjóra og fastra kennara skulu ákveðin í kjarasamningum starfsmanna ríkisins eða með dómi kjaradóms, sbr. 10. gr. Kostnaður við skólahaldið greiðist úr ríkissjóði, sbr. 12. gr. Hér er ljóst að skólastjóri og fastir kennarar skólans eru ríkisstarfsmenn.

Vélskóli Íslands, sbr. lög nr. 67/1966 og lög nr. 11/1985 um vélstjóranám. Menntamálaráðuneytið fer með yfirstjórn skólans, sbr. 10. gr. laga nr. 67/1966, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1974, og 5. gr. laga nr. 11/1985. Í 8. gr. laga nr. 67/1966 og 4. gr. laga nr. 11/1985 eru ákvæði um inntökuskilyrði. Þau sýna að skólinn er framhaldsskóli. Menntamálaráðuneytið ræður skólameistara (skólastjóra) og fasta kennara. Skólameistari og fastir kennarar eru embættismenn ríkisins og taka laun samkvæmt lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna, sbr. 10. gr. laga nr. 67/1966, sbr. 1. gr. laga nr. 56/1974, og 5. gr. laga nr. 11/1985. Kostnað við skólahaldið greiðir ríkissjóður, sbr. 19. gr. laga nr. 67/1966 og 8. gr. laga nr. 11/1985. Eins og að framan greinir er berum orðum tekið fram að fastir kennarar séu embættismenn ríkisins.

Fiskvinnsluskólinn í Hafnarfirði, sbr. lög nr. 55/1971 um fiskvinnsluskóla. Samkvæmt 5. gr. á skólinn að vera sérstök stofnun undir yfirstjórn menntamálaráðuneytisins. Í 12. gr. er mælt fyrir um inntökuskilyrði og er af þeim ljóst að skólinn er framhaldsskóli. Engin ákvæði eru í lögnum um hver ráði eða skipi kennara né heldur um réttarstöðu þeirra, en samkvæmt 5. gr. laga nr. 51/1978 skipar menntamálaráðherra skólastjóra og fasta kennara. Í 16. gr. segir einungis að nánari ákvæði um starfsemi skólans skuli sett í reglugerð. Í 9. gr. er svo mælt að stofn- og rekstrarkostnaður skólans skuli greiddur úr ríkissjóði og kennsla veitt ókeypis. Þegar á það er litið að yfirstjórn skólans er í höndum menntamálaráðuneytis og allur kostnaður greiddur úr ríkissjóði verður að telja að fastir kennarar skólans séu ríkisstarfsmenn og hafi einnig verið það fyrir gildistöku laga

nr. 51/1978.

Búnaðarskólar, sbr. lög nr. 55/1978 um búnaðarfræðslu, sbr. einnig lög nr. 55/1963 um bændaskóla. Í 2. gr. segir að landbúnaðarráðherra fari með yfirstjórn búnaðarfræðslunnar samkvæmt lögum þessum. Efnislega samhljóða ákvæði var í 3. gr. laga nr. 55/1963. Um inntökuskilyrði til búnaðarnáms er mælt í 11. gr. og eru þau til marks um að búnaðarskólar séu framhaldsskólar. Frekarí kröfur eru gerðar til inntöku í búvísindadeild, sbr. 23. gr. Í 7. gr. b laga nr. 55/1963 er vísað til reglugerðar um bóklegan undirbúning, en engin slík ákvæði eru í reglugerð nr. 115/1965, sbr. 12. gr. Lágmarksaldur til inntöku er áskilinn 17 ár og bendir það til þess að skólarnir séu framhaldsskólar. Ráðherra skipar skólastjóra og fasta kennara, sbr. 7., 9. og 21. gr. og 4. gr. laga nr. 55/1963 og kveðið skal nánar á um störf þeirra í erindisbréfi, sbr. 10. gr. Ekki er nánar kveðið á um réttarstöðu kennara, en í 5. gr. laga nr. 12/1963 sagði að skólastjóri og kennarar tækju laun samkvæmt kjarasamningum. Kostnaður af rekstri skólanna greiðist úr ríkissjóði, sbr. 32. gr., sbr. 15. gr. laga nr. 55/1963. Af framangreindu má ráða að skólastjóri og fastir kennarar séu ríkisstarfsmenn.

Garðyrkjuskóli ríkisins, sbr. lög nr. 91/1936. Í 3. gr. segir að skólinn skuli rekinn sem sjálfstæð stofnun á ábyrgð ríkisins og ber sjálfur kostnað við skólahaldið eftir því sem tekjur hans hrökkva, enda njóti hann alls arðs sem til falli. Samkvæmt 9. gr. hefur landbúnaðarráðherra yfirstjórn skólans á hendi. Um inntökuskilyrði skulu sett ákvæði í reglugerð. Í 5. gr. reglugerðar nr. 261/1970 og 5. gr. reglugerðar nr. 423/1985 eru ákvæði um inntökuskilyrði og þau sýna að skólinn er framhaldsskóli. Í 6. gr. segir að við skólann skuli skipaður forstöðumaður og honum fengin aðstoð við kennslu og annan rekstur eftir þörfum. Launakjör fastra starfsmanna skulu vera í samræmi við launakjör kennara bændaskólanna. Skólinn er rekinn á ábyrgð ríkissjóðs, hann lýtur yfirstjórn landbúnaðarráðherra og launakjör þeirra skulu vera í samræmi við kjör kennara bændaskólanna. Af þessu verður ályktað að forstöðumaður og fastir kennarar séu ríkisstarfsmenn.

Eins og greindi hér að framan eru eru þessir skólar taldir framhaldsskólar í athugasemdum við 41. gr. frumvarps til laga um framhaldsskóla, sbr. lög nr. 57/1988. Framangreindar tilvitnanir í lög einstakra skóla staðfesta þá niðurstöðu.

3. Niðurstöður.

Niðurstöður þess sem nú hefur verið rakið eru sem hér segir:

Allir framangreindir skólar eru framhaldsskólar þótt lagaákvæði séu nokkuð á reiki og ekki öll jafnafráttarlaus.

Þetta styðst í fyrsta lagi við ákvæði í lögum og reglugerðum þar sem mælt er fyrir um inntökuskilyrði, en af þeim langflestum má draga þá ályktun að skólar þessir taki við að skyldunámi loknu - samkvæmt nügildandi lögum taki þeir við af grunnskóla. Í öðru lagi við það hvaða lög voru afnumin við gildistöku laga nr.

57/1988 um framhaldsskóla, sbr. 18. gr. þeirra, en það sýnir mat löggjafans á því hvaða skólar töldust framhaldsskólar. Í þriðja lagi á ummælum í greinargerð með lögum nr. 57/1988, sbr. athugasemdir við 41. gr. frumvarpsins sem einnig er til marks um mat löggjafans á því hvaða skólar séu framhaldsskólar.

Þá er niðurstaðan einnig sú að kennarar við þessa skóla séu ríkisstarfsmenn. Sú niðurstaða styðst í fyrsta lagi við það að yfirstjórn allra skólanna er samkvæmt berum orðum laga í höndum ráðherra og þá í langflestum tilfellum menntamálaráðherra. Búnaðarskólar og Garðyrkjuskóli ríkisins lúta þó yfirstjórn landbúnaðarráðherra og Ljósmeðraskóli Íslands og Þroskaþjálfaskóli Íslands heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Í öðru lagi skipar ráðherra skólastjóra og fasta kennara við framhaldsskóla. Almennt ákvæði þar að lútandi var ekki í lögum fyrr en það var sett í 5. gr. laga nr. 51/1978 um embættisgengi kennara og skólastjóra. Fyrir gildistöku þeirra voru slík ákvæði í lögum um flesta framhaldsskóla, en þar sem þau skorti fólst skipunarvald ráðherra í yfirstjórn hans á skólunum. Því er niðurstaðan sú að ákvæði 5. gr. laga nr. 51/1978 sé einungis áréttning reglu sem þegar gilti. Í þriðja lagi eru laun skólastjóra og fastra kennara greidd úr ríkissjóði. Þetta er tekið fram lögum nálega allra skólanna, en einnig ber að hafa í huga 16. gr. laga um skólakostnað nr. 49/1967.

Í lögum og reglugerðum um framhaldsskólastigið virðist samkvæmt þessu gert ráð fyrir að fastir starfsmenn séu ráðnir sem ríkisstarfsmenn og ráðningarfesta þeirra sé hin sama.

Lög nr. 51/1976 fjalla almennt um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi. Þótt ekki sé það tekið fram berum orðum verða þau ekki skilin á annan veg en þann að þau taki til allra skóla sem veita slíka menntun, þar á meðal Samvinnuskólans og Verzlunarskóla Íslands. Þessi niðurstaða fær stuðning í athugasemdum við 37. gr. frumvarps til laga um framhaldsskóla nr. 57/1988, en þar segir meðal annars:

Í þessari grein eru tekin upp aðalatriði nügildandi laga um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi, nr. 51/1976, en þessir tveir skólar [Samvinnuskólinn og Verzlunarskólinn] hafa starfað á grundvelli þeirra laga. (Alþingistíðindi 1987-88 A, þskj. 570, bls. 2545).

Þetta áréttaði menntamálaráðherra í framsöguræðu sinni við fyrstu umræðu um frumvarpið. (Alþingistíðindi 1987-88 B, d. 4637).

Sérstaða skólanna er hins vegar mörkuð í 9. gr. laganna. Ef skilja bæri þá grein þannig að hún ein tæki til skólanna tveggja, en ekki önnur ákvæði laganna, hefði verið nauðsynlegt að það væri skýrt tekið fram, enda ekki öðrum sérskólum til að dreifa.

Eins og tekið var fram í upphafi þessa kafla var í 10. gr. laga nr. 51/1976 um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi vísað til laga og reglugerða sem meðal annars giltu um ráðningarfestu fastra framhaldsskólakennara á hverjum tíma. Af því leiðir að réttarstaða fastra kennara Verzlunarskóla Íslands, sem að

ráðningarfestu lýtur, verður hin sama og annarra fastra kennara á framhaldsskólastigi sem ríkið rekur eða kostar að öðru leyti.

Um kjarasamninga þeirra má vísa til þess sem áður sagði í lok IV. kafla hér að framan, að um laun og önnur starfskjör þeirra færi eftir aðalkjarasamningum Bandalags háskólamanna og sérkjarasamningum Félags menntaskólakennara við fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs. Árið 1979 gengu kennarar Verzlunarskólans í Hið íslenska kennarafélag. Eftir það réðust laun þeirra og önnur starfskjör áfram af aðalkjarasamningum Bandalags háskólamanna, en frá 1981 af aðalkjarasamningi launamálaráðs Bandalags háskólamanna í ríkisþjónustu (BHMR) og sérkjarasamningi Hins íslenska kennarafélags við fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs.

Eftir gildistöku laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna frá ársbyrjun 1987 hafa laun og önnur starfskjör kennara Verzlunarskólans farið eftir kjarasamningi Hins íslenska kennarafélags við fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, sbr. kjarasamning frá 30. marz 1987 og þá sem síðar hafa verið gerðir, enda óheimilt að semja á annan veg, sbr. nú 24. gr. laga nr. 94/1986. Sjá einnig samning um kjör kennara við Verzlunarskóla Íslands frá 3. maí 1987.

VI. Ná lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins til kennara Verzlunarskóla Íslands?

Þá kemur til álita hvort lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nái til kennara Verzlunarskóla Íslands.

Í síðasta kafla var niðurstaðan sú að ákvæði laga nr. 51/1976 tækju til Verzlunarskóla Íslands, þar á meðal 10. gr. Með því ákvæði og samkvæmt því sem áður er rakið um réttarstöðu kennara í framhaldsskólum ríkisins var Verzlunarskóla Íslands gert skylt að veita starfsmönnum sínum eftir því sem við getur átt sömu réttarstöðu og fastráðnir kennarar á framhaldsskólastigi njóta almennt.

Í 1. gr. laga nr. 38/1954 er mælt fyrir um það til hverra lögin taki og hljóðar sá hluti hennar sem hér skiptir máli svo:

Lög þessi taka til hvers manns, sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins með föstum launum, meðan hann gegnir starfanum, enda verði starf hans talið aðalstarf. Ákvæði í lögum, sem öðru vísi mæla um einstaka flokka starfsmanna skulu haldast.

Hér segir fyrst að lögin taki til hvers manns sem sé skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins. Niðurstaðan var sú í næsta kafla á undan að fastráðnir framhaldsskólakennarar væru ríkisstarfsmenn og teldust samkvæmt því í þjónustu ríkisins. Nú hefur það verið á verksviði skólanefndar Verzlunarskólans að ráða kennara að skólanum, sbr. 6. mgr. 9. gr. laga nr. 51/1976 og nú niðurlag 4. mgr. 37. gr. laga nr. 57/1988 þannig að spyrja má hvort kennarar sem þannig séu ráðnir teljist í þjónustu ríkisins. Þegar hins vegar haft er í huga áðurgreint ákvæði 10. gr. laga nr. 51/1976 verður að telja að kennarar Verzlunarskóla Íslands

vinni í þjónustu ríkisins með áþekktum hætti og kennarar sem ríkið sjálft ræður til starfa, enda þótt ráðningaraðferðin sé önnur. Geti þeir því fallið undir 1. gr. laga nr. 38/1954.

Þá er áskilið í greininni að menn starfi gegn föstum launum. Í kjarasamningum fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs við Hið íslenska kennarafélag er gert ráð fyrir föstum launum kennara í fullu starfi.

Loks er það skilyrði að starfið sé aðalstarf. Um það hefur fjármálaráðherra látið frá sér fara svofellda yfirlýsingu í bréfi til Bandalags starfsmanna ríkis og bæja dags. 9. marz 1981.

Framvegis mun hugtakið aðalstarf sbr. 1. gr. laga nr. 29/1976 verða túlkað á þann veg að undir það falli hluta-
störf, jafnvel þó þau nái ekki hálf dags starfi, enda stundi starfsmaður fast samfellt starf og hafi ekki á hendi annað aðalstarf í þjónustu ríkisins. Undanþegið þessari túlkun er sumarvinnufólk eða aðrir í tímabundnum afleysingum.

Hér er að vísu skírskotað til laga nr. 29/1976 um kjarasamninga Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, en eigi að síður þykir mega hafa hana í huga við túlkun á 1. gr. laga nr. 38/1954, þannig að starf geti verið aðalstarf þótt það sé ekki fullt starf. Fastur kennari teljist gegna starfi sínu sem aðalstarfi ef hann fullnægir því sem áskilið er í yfirlýsingunni þótt hann gegni ekki fullu starfi. Samkvæmt þessu taka lög nr. 38/1954 til fastráðinna framhaldsskólakennara sem þessi skilgreining tekur til.

Samkvæmt framansögðu verður niðurstaðan sú að fastráðnir kennarar Verzlunarskóla Íslands falli undir skilgreiningu 1. gr. laga nr. 38/1954.

Fyrir gildistöku laga nr. 51/1976 starfaði Verzlunarskóli Íslands sem sjálfstæð stofnun með nokkrum styrk af almannafé eins og áður er lýst. Réttarstaða kennara réðst samkvæmt því af ráðningarsamningum við skólanefnd og kjarasamningum þeirra stéttarfélaga sem kennarar voru í. Því er álitæfni hvort þeir sem ráðnir voru fyrir gildistöku laga nr. 51/1976 lúti einnig lögum nr. 38/1954.

Lög nr. 38/1954 tóku gildi 1. júlí það ár. Í þeim var engin afstaða tekin til þess hvernig gildi þeirra skyldi háttað um þá ríkisstarfsmenn sem þá höfðu verið ráðnir til starfa - og þá sérstaklega hvort þau tækju einvörðungu til þeirra sem tækju við störfum eftir gildistöku þeirra. Allur aðdragandi laganna sýnir þó að ætlunin var að setja lög sem tækju til allra starfsmanna ríkisins, einnig þeirra sem gegndu störfum fyrir gildistöku laganna. Er það í samræmi við þá almennt viðurkenndu reglu um lagaskil að réttaráhrif lögsambanda ráðast af yngri reglum eftir að þær hafa gengið í gildi ef ekki er öðru vísi mælt í lögum nema raskað sé réttindum sem varin eru af stjórnлагаákvæðum. Samkvæmt þessu er ljóst að lög nr. 38/1954 tóku til allra starfsmanna ríkisins óháð því hvenær þeir tóku við starfi, enda engin stjórnarskrárvarin réttindi skert.

Sömu sjónarmið virðist eðlilegast að ráði þegar lög nr. 51/1976 gengu í gildi og starfsemi Verzlunarskólans felld undir þau lög - að ákvæði 10. gr. þeirra nái til allra fastráðinna kennara Verzlunarskólans óháð því hvenær þeir voru ráðnir.

Með því að fastráðnir framhaldsskólakennarar lúta almennt lögum nr. 38/1954 hljóta samkvæmt þessu fastráðnir kennarar Verzlunarskóla Íslands að gera það eftir því sem lögin geta átt við og þá einnig þeir sem ráðnir voru fyrir gildistöku laga nr. 51/1976.

Þá kemur til álita hvort einhver breyting hafi verið gerð á réttarstöðu fastráðinna kennara Verzlunarskólans í kjarasamningum, þar á meðal hvort þeir hafi afsalað sér einhverjum rétti.

Í kjarasamningi dags. 3. apríl 1987 milli skólanefndar Verzlunarskóla Íslands og Kennarafélags skólans er því lýst að samkomulag sé um að "launataxtar og önnur starfskjör kennara við Verzlunarskóla Íslands" skuli vera hin sömu og samið er um á hverjum tíma milli fjármálaráðuneytisins og Hins íslenska kennarafélags fyrir aðra framhaldsskólakennara, sbr. 1. gr. Í 2. gr. var síðan tekið fram að kennarar við Verzlunarskóla Íslands væru ekki opinberir starfsmenn og nytu því ekki þeirra réttinda né tækju á sig þær skyldur sem lög um opinbera starfsmenn kvæðu á um. Engu að síður ættu kennarar skólans kost á aðild að Lífeyrissjóði opinberra starfsmanna samkvæmt sérstöku samkomulagi skólanefndar og stjórnar Lífeyrissjóðsins þar um.

Fulltrúar Hins íslenska kennarafélags hafa gefið þá skýringu á 2. gr. samningsins að í henni felist einungis árétting á sérstöðu Verzlunarskólans sem valdi því að ákvæði laga nr. 38/1954 geti ekki átt við að öllu leyti um kennara hans. Formaður skólanefndar og skólastjóri Verzlunarskólans hafa hins vegar gert þá grein fyrir ákvæði þessu að með því væri verið að staðfesta sjálfstæði Verzlunarskólans, meðal annars að hann starfaði á frjálsum vinnumarkaði og kennarar hans lytu ekki lögum nr. 38/1954. Um þetta hafi verið nokkurn veginn friður, en við gerð kjarasamnings frá 18. maí 1989 hafi forystumenn Hins íslenska kennarafélags krafizt þess að kennarar Verzlunarskóla Íslands yrðu taldir til ríkisstarfsmanna. Þá hafi ákvæðinu verið sleppt og sætt á að biðja Lagastofnun Háskóla Íslands að gefa álit og bókun þar að lútandi fylgt samningnum.

Ekki er ástæða til að gefa þessu frekari gaum þar sem yfirlýsingar af þessu tagi hafa hvorki áhrif á réttarstöðu Verzlunarskólans né kennara hans, heldur huga að því hvernig ákvæði eins og 2. gr. kjarasamningsins frá 3. apríl 1987 horfir við landslögum.

Í dómi Hæstaréttar sem upp var kveðinn 14. marz 1983 segir meðal annars þetta:

Í máli þessu er ekki deilt um það, hvort heimilt hafi verið að setja ákvæði um eins mánaðar uppsagnarfrest í ráðningarsamning stefnda [starfsmanns þess sem ráðinn hafði verið], heldur eingöngu um það, hvort stefndi eigi rétt á að fá laun sín greidd mánaðarlega í samræmi við 1. mgr. 20. gr. laga nr. 38/1954.

Stefndi telst ríkisstarfsmaður í skilningi 1. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þau lög geyma reglur opinbers réttar eðlis, og verður að telja, að óheimilt hafi verið að semja á annan veg um launagreiðslur til stefnda en 1. mgr. 20. gr. þeirra laga mælir fyrir um. (H 1983, bls. 574).

Af þessu má draga þá ályktun að ekki sé unnt löglega að semja sig almennt undan lögum nr. 38/1954. Ákvæði 2. gr. kjarasamningsins frá 3. apríl 1987 haggar því þá ekki að fastir kennarar Verzlunarskóla Íslands lúti lögum nr. 38/1954.

VII. Eru fastir kennarar Verzlunarskóla Íslands æviráðnir?

Um starfslok ríkisstarfsmanna er svofellt ákvæði í 4. gr. laga nr. 38/1954:

Nú er maður skipaður í stöðu, og ber þá að líta svo á að hann skuli gegna stöðunni, þar til eitthvert eftirgreindra atriða kemur til:

1. að hann brýtur af sér í starfinu, svo að honum beri að víkja úr því;
2. að hann fullnægir ekki skilyrðum 3. gr. laga þessara;
3. að hann fær lausn samkv. eigin beiðni;
4. að hann hefur náð hámarksaldri, sbr. 13. gr.;
5. að hann flyzt í aðra stöðu hjá ríkinu;
6. að skipunartími hans samkv. tímabundnu skipunarbréfi er runninn úr;
7. að staðan er lögð niður, sbr. 14. gr.

Hér er nákvæmlega og tæmandi talið hvaða atvik valdi starfslokum ríkisstarfsmanns og hefur túlkun á þessu ákvæði ekki valdið teljandi ágreiningi nema þá hvort starf hafi raunverlega verið lagt niður. Ákvæðið er við það miðað að menn séu æviráðnir. Í þessu viðfangi er rétt að vekja athygli á tveimur hæstaréttardómum.

Í dómi Hæstaréttar sem upp var kveðinn 21. nóvember 1972 varð niðurstaðan sú að ekki bæri að gera greinarmun á réttarstöðu manna sem ráðnir væru ótímabundið til starfa í þágu ríkisins og hinna sem skipaðir væru til slíkra starfa. Var samkvæmt því talið að réttarstaða manns sem ráðinn var ótímabundið réðist af ákvæðum 4. gr. laga nr. 38/1954 og því væri ekki heimilt að segja honum upp með þriggja mánaða fyrirvara (H 1972, bls. 920).

Í dómi Hæstaréttar sem upp var kveðinn 12. desember 1974 varð niðurstaðan hins vegar sú að í 1. gr. laga nr. 55/1962 um kjarasamninga opinberra starfsmanna og a-lið 3. gr. laga nr.

29/1963 um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins væri gert ráð fyrir að menn sem löggin tækju til gætu verið ráðnir með uppsagnarfresti. Því hefði verið heimilt að setja uppsagnarfrest í ráðningarsamning manns sem sagt hefði verið upp og hann yrði að hlíta þriggja mánaða uppsagnarfresti eins og mælt væri í samningnum (H 1974, bls. 1170).

Með vísan til framangreindra dóma og þess að kennarar Verzlunar-skóla Íslands lúta lögum nr. 38/1954 verður niðurstaðan sú að það ákvarðist af ráðningarsamningum hvort fastir kennarar skólans séu æviráðnir eða ekki. Ef kennari er ráðinn ótímabundið fara starfslok eftir því sem mælt er í 4. gr. þannig að honum verður ekki sagt upp starfi eða vikið úr því nema þar greindar ástæður séu fyrir hendi. Ef hins vegar uppsagnarfrestur er tilgreindur í ráðningarsamningi er heimilt að segja honum upp í samræmi við ákvæði þar.

Þótt æviráðning sé óvenjuleg og tíðkist ekki annars staðar en hjá ríki og sveitarfélögum verður að hafa í huga að tilgangurinn með setningu 10. gr. laga nr. 51/1976 var bersýnilega sá að gera réttarstöðu kennara Verzlunarskóla Íslands sem áþekkasta réttarstöðu annarra framhaldsskólakennara.

VIII. Hefur orðið breyting á áður nefndri ráðningarfestu við setningu laga nr. 57/1988 með síðari breytingum eða af öðrum ástæðum?

Í 1. gr. laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla, sbr. 1. gr. laga nr. 72/1989 segir svo:

Lög þessi taka til náms á framhaldsskólastigi er tekur við af skyldunámsstigi og allt til háskólastigs, sbr. 2. gr. laga nr. 55/1974 um skólakerfi. Framhaldsskólar er samnefni þeirra skóla er undir þessi lög falla. Þeir eru: menntaskólar, fjölbrautaskólar, iðnfræðsluskólar svo og skólar sem veita sérhæft nám á framhaldsskólastigi. Enn fremur framhaldsdeildir við grunnskóla sem menntamálaráðuneytið hefur heimilað og mun heimila. Einstakur skólastofnanir geta borið sérstakt nafn, t.d. tengt stað, hefð eða sérstöku hlutverki.

Setja skal reglugerð um sérskóla sem starfa samkvæmt lögum þessum.

Í 32. gr. laganna, sbr. 11. gr. laga nr. 72/1989 segir þetta:

Ríkissjóður greiðir samkvæmt lögum þessum rekstrarkostnað framhaldsskóla. Hver skóli er sjálfstæð rekstrareining og hefur sérstaka fjárveitingu á fjárlögum (1. mgr.).

Ríkissjóður greiðir allan launakostnað við kennslu sem fram fer og skipulögð er í samræmi við áætlun sem samþykkt er af menntamálaráðuneytinu (2. mgr.).

Auk kostnaðar við kennslu greiðir ríkissjóður launakostnað við stjórnun, námsráðgjöf, störf í skólasafni, á skrifstofu,

félagsstörf, eftirlit og umsjón með heimavistum og eignum skóla og annarra þeirra starfa er nauðsynleg teljast vera (4. mgr.).

Auk launakostnaðar greiðir ríkissjóður annan rekstrarkostnað af starfsemi skólans, viðhaldi húsa og tækja að frátalinni kostnaðarþátttöku nemenda, sbr. 33. gr. (6. mgr.).

Í 37. gr. sömu laga eru sérstök ákvæði um Samvinnuskólann og Verzlunarskóla Íslands. Þar segir þetta:

Samvinnuskólinn og Verzlunarskóli Íslands hafa rétt til að reka áfram það fræðslustarf sem þeir hafa annazt og til þess að auka það og sérhæfa eftir því sem aðstæður leyfa og þörf krefur (1. mgr.).

Um fjárveitingu úr ríkissjóði gilda sömu ákvæði og um aðra framhaldsskóla varðandi rekstrar- og stofnkostnað, sbr. 3. og 32. gr., enda hafi menntamálaráðuneytið samþykkt áætlun um rekstur skólanna og fé verið veitt í fjárlögum fyrir stofnkostnaði. Framlög ríkisins samkvæmt þessari grein miðast við að skólar þessir starfi í samræmi við meginstefnu þessara laga og samkvæmt námsskrám og reglugerðum sem settar verða (2. mgr.).

Samkvæmt þessu hefur Verzlunarskóli Íslands rétt til að reka áfram það fræðslustarf sem hann hefur annazt samkvæmt lögum nr. 51/1976, auka það og sérhæfa eftir því sem aðstæður leyfa og þörf krefur. Um fjárveitingu úr ríkissjóði er vísað til sömu ákvæða og gilda um aðra framhaldsskóla varðandi rekstrar- og stofnkostnað. Um stofnkostnað er fjallað í 3. gr., en ekki virðist þörf á að ræða það frekar hér, en rekstrarkostnað greiðir ríkissjóður, sbr. nánari ákvæði í 32. gr.

Í 2. mgr. 12. gr. segir að menntamálaráðherra setji eða skipi skólameistara (rektor) að fengnum tillögum hlutaðeigandi skólanefndar. Um skilyrði þess að vera settur eða skipaður skólameistari eða kennari við framhaldsskóla fer eftir lögum nr. 48/1986, sbr. 13. gr. Á hinn bóginn er í lögum nr. 57/1988 ekkert ákvæði sem er sama efnis og 10. gr. laga nr. 51/1976.

Og þá er álitaefnið hver sé ráðningarfesta og að öðru leyti réttarstaða fastra kennara Verzlunarskóla Íslands eftir gildistöku laga nr. 57/1988.

Sú regla er almennt viðurkennd og birtist víða í löggjöfinni að lög taki ekki til atvika sem gerzt hafa fyrir gildistöku þeirra, að minnsta kosti ef það er óhagstætt fyrir þjóðfélagsþegn þann sem hlut á að máli. Einkanlega telst varhugavert að hrófla við réttindum manna sem að einhverju leyti má meta til fjár, svo sem eignarréttindum, þar með töldum atvinnuréttindum. Við þess háttar íþyngjandi ákvæði er venjulega átt þegar rætt er um að afturvirkni laga sé andstæð grundvallarreglum réttarríkis. Í lögum er nálega föst regla að menn haldi áunnum réttindum, t.d. leyfi til ákveðinnar starfsemi þótt lögum sé breytt og aðrar kröfur séu gerðar - venjulega ríkari kröfur. Frá þessu yrði einungis vikið

þannig að skerðing réttinda gengi jafnt yfir alla, réðist af málefnalegum sjónarmiðum og væri ekki óhæfilega þungbær. Þess gætir helzt á sviði stjórnsluréttar og skattaréttar að lög séu afturvirk svo sem við mikilvægar ráðstafanir í efnahagsmálum, enda vega þá á móti mjög mikilvægir þjóðarhagsmunir. En ávallt þykir sú lagasetningaraðferð varhugaverð og sætir vaxandi gagnrýni.

Samkvæmt þessu er ljóst að lög nr. 57/1988 hagma ekki réttindum fastra kennara Verzlunarskóla Íslands sem ráðnir voru á gildistíma laga nr. 51/1976. En þá kemur til álita hvernig lögin horfa við kennurum sem ráðnir voru eftir gildistöku laganna.

Af 1. gr. laga nr. 57/1988 má draga þá ályktun að lögin nái til allra framhaldsskóla, þar á meðal skóla sem veita sérhæft nám. Eins og rakið var í kafla V.2 hér að framan sýnir 41. gr. laganna og athugasemdir við hana í greinargerð sem lagafrumvarpinu fylgdi mat löggjafans á því hvaða skólar séu framhaldsskólar. Með henni voru meðal annars lög nr. 51/1976 um viðskiptmenntun á framhaldsskólastigi numin úr gildi, en skólar sem önnuðust slíka fræðslu felldir undir lög nr. 57/1988, þar á meðal Verzlunarskólinn og Samvinnuskólinn, þótt gert væri ráð fyrir nokkurri sérstöðu þeirra. Er það í samræmi við það ákvæði 1. gr. laganna að lögin taki til skóla "sem veita sérhæft nám á framhaldsskólastigi."

Ef ákvæði þessi eru skoðuð lýtur sérstaða Verzlunarskólans að eftirtöldum atriðum.:

Í fyrsta lagi að nokkru meira frjálsræði um ákvörðun námsefnis, sbr. það sem segir í 1. mgr. 37. gr. um rétt skólans til að auka námsefni og sérhæfa eftir því sem aðstæður leyfa og þörf krefur - þó með þeirri takmörkun að framlög ríkisins miðast við að skólinn starfi í samræmi við meginstefnu laganna. Frávik kynnu að leiða til þess að fjárframlög yrðu stöðvuð.

Í öðru lagi sérstökum ákvæðum um skiptingu eigna ef skólinn yrði lagður niður, sbr. 3. mgr. 37. gr.

Í þriðja lagi skipun skólanefndar þar sem menntamálaráðherra skipar einn mann í skólanefnd, en eigendur skólans nefndina að öðru leyti í stað menntamálaráðherra, sbr. annars vegar 4. mgr. 37. gr. og hins vegar 7. gr. laganna.

Í fjórða laga lýtur sérstaða Verzlunarskólans að ráðningu skólameistara sem skólanefnd ræður og ráðningu kennara sem skólanefnd ræður einnig, en í samráði við skólameistara, sbr. 4. mgr. 37. gr.

Auk þessara sérákvæða eru í 37. gr. laganna fyrirmæli þar sem samstaða Verzlunarskólans með öðrum framhaldsskólum er áréttuð og styrkja þá skoðun að lögin taki að öðru leyti til skólans. Í greininni er þetta sérstaklega tekið fram:

Í fyrsta lagi að Verzlunarskólinn hafi rétt til að reka áfram það fræðslustarf sem hann hefur annast, auka það og sérhæfa eftir því sem aðstæður leyfa og þörf krefur. Þetta ákvæði er úr 9. gr. laga

nr. 51/1976 og merkir að viðskiptamenntun sú sem Verzlunarskóli Íslands veitir skuli falla undir lög um framhaldsskóla nr. 57/1988.

Í öðru lagi að um fjárveitingar gildi sömu ákvæði og um aðra framhaldsskóla varðandi rekstrar- og stofnkostnað, enda hafi menntamálaráðuneytið samþykkt áætlun um rekstur skólans og fé verið veitt í fjárlögum.

Í þriðja lagi að framlög ríkisins miðist við að skólinn starfi í samræmi við meginstefnu laganna og samkvæmt námsskrám og reglugerðum sem settar verða.

Eins og fyrr sagði eiga sérákvæði þau sem áður voru rakin fulla stoð í skilgreiningu hugtaksins framhaldsskóli í 1. gr. laganna þar sem skírskotað er til sérhæfðs náms á framhaldsskólastigi. Sérhæfingin réttlætir nokkra sérstöðu að lögum, sbr. ákvæði laganna um iðnfræðslu, sbr. 22. gr. o. áfr. Óeðlilegt verður að telja að setja sérákvæði í lög in ef ekki er ætlunin að lög in gildi að öðru leyti. Sérákvæði 37. gr. fela í sér undantekningar frá almennum reglum laganna og styrkja þá skoðun að lög in í heild taki til Verzlunarskólans.

Af þessu leiðir að kennarar Verzlunarskóla Íslands, einnig þeir sem ráðnir voru eftir gildistöku laga nr. 57/1988 lúta um ráðningarfestu lögum nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að öðru leyti en því að menntamálaráðherra skipar þá ekki. Hér verður að hafa í huga að ráðherra skipar engan veginn alla kennara. Í 3. mgr. 12. gr. laganna er gert ráð fyrir að skólameistari ráði kennara að fengnum tillögum skólanefnda. Hliðstætt ákvæði er í niðurlagi 37. gr. laganna, þó þannig að skólanefnd Verzlunarskólans ræður kennara í samráði við skólameistara. Aðferðin við ráðningu kennara að framhaldsskólunum virðist því vera mjög áþekkt, og verður ekki séð að hún geti orðið grundvöllur ólíkrar réttarstöðu.

Ef ætlunin hefði verið að breyta réttarstöðu kennara Verzlunarskólans frá því sem mælt var í 10. gr. laga nr. 51/1976 hefði verið nauðsynlegt að setja um það skýr fyrirmæli. En það hefur ekki verið gert, og ekki er annað leitt í ljós en kennarar hafi ráðið sig til starfa við Verzlunarskólann í trausti þess að þeir nytu sömu réttinda og aðrir kennarar við framhaldsskóla landsins. Hér verður einnig að hafa í huga að um er að tefla mjög mikilvæg réttindi.

Niðurstaðan verður þá sú að lög nr. 57/1988 hafi ekki breytt réttarstöðu fastra kennara Verzlunarskólans, hvorki þeirra sem ráðnir voru fyrir né eftir setningu laganna. Réttarstaða fastra kennara skólans ræðst þá af lögum nr. 38/1954 og lögum nr. 94/1986 eftir því sem þau geta átt við, kjarasamningum Hins íslenska kennarafélags við fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs um launataxta og önnur starfskjör framhaldsskólakennara, sbr. kjarasamning Hins íslenska kennarafélags vegna kennara við Verzlunarskóla Íslands og skólanefndar Verzlunarskóla Íslands dags. 18. maí 1989, og ráðningarsamningum einstakra kennara.

IX. Lokaniðurstöður í stuttu máli.

1. Ráðningarfesta fastra kennara Verzlunarskóla Íslands sem ráðnir voru fyrir gildistöku laga nr. 51/1976 og réttarstaða þeirra að öðru leyti réðist af ráðningarsamningi hvers einstaks kennara við skólanefnd Verzlunarskólans. Frá 1962 skyldi tekið mið af aðalkjarasamningum og sérkjarasamningum hlutaðeigandi stéttarfélagasambanda og einstakra stéttarféлага við fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs sem giltu fyrir kennara í samræmi við fyrirheit í auglýsingum um að laun og önnur starfskjör skyldu vera í samræmi við það sem gerðist við opinbera skóla á Íslandi, sbr. IV. kafla hér að framan.

2. Við gildistöku laga nr. 51/1976 varð ráðningarfesta fastra kennara Verzlunarskólans og önnur réttarstaða hin sama og ráðningarfesta fastráðinna kennara við framhaldsskóla sem ríkið rekur eða kostar með öðrum hætti. Athugað er hvaða skólar teljist framhaldsskólar og hver sé staða kennara þeirra. Niðurstaðan verður sú að fastráðnir kennarar þessara skóla séu ríkisstarfsmenn. Lög nr. 51/1976 fjalla almennt um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi og taka til allra skóla sem veita slíka fræðslu, þar á meðal Verzlunarskóla Íslands.


Starfskjör fastráðinna kennara Verzlunarskólans verða þá hin sömu, sbr. 10. gr. laga nr. 51/1976. Þeir hafa þá lotið aðalkjarasamningi og sérkjarasamningi hlutaðeigandi stéttarfélags og eftir gildistöku laga nr. 94/1986 kjarasamningi fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs við Hið íslenska kennarafélag, sbr. V. kafla hér að framan.

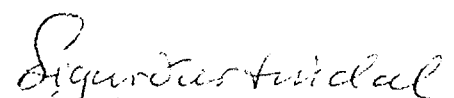
3. Með 10. gr. laga nr. 51/1976 var forráðamönnum Verzlunarskóla Íslands gert skylt að veita föstum starfsmönnum sínum, eftir því sem við gat átt, sömu réttarstöðu og öðrum föstum starfsmönnum skóla á framhaldsskólastigi. Því fylgdi að fastir kennarar gengu undir ákvæði laga nr. 38/1954, enda geta þeir fallið undir skilgreiningu 1. gr. laganna. Þessi skipan mála nær til allra kennara, einnig þeirra sem ráðnir voru fyrir gildistöku laga nr. 51/1976. Kennarar geta ekki samið sig undan ákvæðum laganna, sbr. VI. kafla hér að framan.

4. Þar sem fastir kennarar Verzlunarskóla Íslands lúta lögum nr. 38/1954 eru þeir æviráðnir, sbr. 4. gr. laganna, nema annað sé tekið fram í ráðningarsamningum, sbr. VII. kafla.

5. Lög nr. 57/1988 hafa ekki haggð ráðningarfestu fastra kennara Verzlunarskóla Íslands né ráðningarfestu þeirra að öðru leyti, hvorki þeirra sem ráðnir voru fyrir eða eftir setningu laganna, sbr. VIII. kafla.

Háskóla Íslands 14. september 1993


Friðgeir Björnsson


Sigurður Líndal

Álitsgerð
**um réttarstöðu Verslunarskóla Íslands gagnvart hinu
opinbera.**

Jónas Fr. Jónsson hdl.

Í tilefni þeirra sjónarmiða sem fram komu í álitserð Lagastofnunar Háskóla Íslands frá 14. september 1993 óskaði skólastjóri Verslunarskóla Íslands eftir álitu um réttarstöðu skólans gagnvart ríkisvaldinu.

I. Formleg staða Verslunarskóla Íslands

Verslunarskóli Íslands var stofnaður 1905 af Kaupmannafélaginu og Verslunarmannafélaginu og hét þá Verslunarskóli Reykjavíkur. Fjárhagserfiðleikar komu fljótlega í ljós og árið 1910 var talað um að leggja niður skólann. Það var þó ekki gert, heldur var safnað fé til skólarekstursins meðal kaupmanna og var slík söfnun árviss viðburður næstu árin. Árið 1922 varð að samkomulagi að Verslunarráð Íslands tæki að sér umsjón og yfirstjórn skólans. Síðan þá hefur skólinn starfað undir vernd Verslunarráðs Íslands, sem skipar í skólanefnd skólans.

Með auglýsingu í stjórnartíðindum B-hluta þann 3. desember 1962 (nr. 211), var birt skipulagsskrá fyrir Verslunarskóla Íslands sem staðfest hafði verið af forseta Íslands. Í 1. gr. skipulagsskrárinnar var kveðið svo á um, að skólinn væri sjálfseignarstofnun undir vernd og umsjón Verslunarráðs Íslands.

Í 2. gr. kom fram að stjórn Verslunarráðsins skipaði skólanefnd sem annast skyldi rekstur skólans og í 3. gr. kemur fram að skólanefnd skuli ráða kennara til skólans. Í 7. gr. var að finna ákvæði um það að Verslunarráð Íslands skyldi taka við eignum og skuldum skólans og verja þeim í þágu íslenskrar verslunarmenningar, ef skólinn yrði lagður niður.

Með auglýsingu í stjórnartíðindum B-hluta þann 15. júní 1993 (nr. 272) var birt ný skipulagsskrá fyrir Verslunarskóla Íslands og sú eldri felld úr gildi. Í skipulagsskránni er staðfest eldri skipan, um að skólinn sé sjálfseignarstofnun undir vernd Verslunarráðs Íslands. Í 3. gr. er kveðið á um það að stjórn Verslunarráðsins skipi skólanefnd og sé heimilt að leita eftir tilnefningum aðila utan Verslunarráðsins um tvo nefndarmenn af fimm. Í 5. gr. skipulagsskrárinnar er kveðið á um að skólanefnd ákveði námsframboð, inntökuskilyrði og meginstarfstílhögun skólans. Í 6. gr. segir að skólastjóri ráði kennara og aðra starfsmenn í samráði við skólanefnd. Í 9. gr. er síðan að finna ákvæði þess efnis, að verði skólinn lagður niður skuli Verslunarráð Íslands ráðstafa hreinni eign skólans með tilliti til markmiða hans.

Sjálfseignarstofnun er samkvæmt lögum sjálfstæð lögpersóna sem komið er á fót með viljayfirlýsingu og ákveðnu framlagi sem nota ber til þess að ná þeim markmiðum sem stofnuninni eru sett. Sjálfseignarstofnun á sig sjálf og hvorki stofnendur hennar né aðrir geta verið í þannig tengslum við sjálfseignarstofnun að jafna megi til eignaraðildar.

Um sjálfseignarstofnunar sem slíkar er engin heildarlöggjöf til og að þeim skólum ræðar skipulagsskrá hennar mestu um störf stofnunar og skipulag. Þó hafa verið sett lög um sjóði og stofnanir sem starfa skv. staðfestri skipulagsskrá nr. 19/1988. Er í þeim lögum að finna ákvæði um formkröfur til skipulagsskráa sem hljóta eiga staðfestingu yfirvalda.

Frá árdögum hefur Verslunarskóli Íslands notið einhvers styrks frá ríkissjóði og reyndar einnig fengið styrk úr bæjarsjóði Reykjavíkur. Í upphafi var sótt sérstaklega um styrki þessa, en með lögum nr. 51/1976 var í 9. gr. kveðið á um það, að reksturskostnaður skólans skyldi greiddur að fullu úr ríkissjóði en þó skyldi aldrei veitt meira framlag en veitt væri til ríkisskóla á sama

fræðslustigi. Skilyrði fjárveitingarinnar var m.a. að skólinn starfaði í samræmi við meginstefnu 5. gr. sömu laga.

Með lögum 57/1988, sem felldu brott lög 51/1976, segir í 37. gr. að um fjárveitingu úr rikissjóði til reksturs Verslunarskólans skuli gilda sömu ákvæði og um aðra framhaldsskóla og vísað í 3. og 32. gr. þeirra laga. Í 37. gr er einnig kveðið svo á um að framlög ríkisins skv. þeirri grein miðist við að Verslunarskólinn starfi í samræmi við meginstefnu þeirra laga.

Í framhaldi af þessum ákvæðum um hlutdeild ríkisins í reksturskostnaði skólans hafa verið gerðir samningar á milli skólans og ráðherra fjármála og menntamála, þar sem kveðið hefur verið á um til hvers framlagið er ætlað að ná, við hvað það sé miðað og hver séu skilyrði þess, sbr. áður tilvitnaða 37. gr.

Af því sem af framan er sagt er ljóst að Verslunarskóli Íslands telst stofnun einkaréttarlegs eðlis. Skólinn var stofnaður af einkaaðilum með frjálsum samningum, er sjálfseignarstofnun með staðfestri skipulagsskrá og lýtur sjálfstæðri stjórn. Framlög rikissjóðs til skólans breyta engu um eðli stofnunarinnar sem slíkrar, enda eru ýmis dæmi um einkaréttarleg félög/stofnanir sem þiggja styrk frá rikissjóði auk þess sem framlög þessi eru háð tilteknum skilyrðum og ákveðin með samningi á milli skólans og yfirvalda. Þetta er gagnstætt því sem gildir um ríkisstofnanir; þær eru stofnaðar með lögum af opinberum aðilum og fá reksturskostnað sinn greiddan án sérstakra skilyrða eða án þess að um slíkt þurfi að gera sérstakan löggjafning.

Eins og síðar verður vikið að er það einnig skoðun löggjafans að Verslunarskóli Íslands sé sjálfstæð lögpersóna einkaréttarlegs eðlis.

II. Meginreglur um ráðningarsamband vinnuveitanda og launþega

Til grundvallar ráðningarsambandi launþega og vinnuveitanda liggur ráðningarsamningur sem ýmist getur verið munnlegur og skriflegur. Lágmarkskjör hvers ráðningarsamnings takmarkast af þeim kjarasamningi sem í gildi er hverju sinni, sbr. 1. gr. laga 55/1980. Um lögskipti þessara aðila gildir því ráðningarsamningur þeirra, kjarasamningur svo og þau lög sem fyrir hendi eru hverju sinni um viðkomandi starfsemi.

Til grundvallar ráðningarsambandi liggur persónubundinn samningur launþega um að inna tiltekið starf af hendi gegn loforði vinnuveitanda um tiltekið endurgjald.

Í grein Viðars Más Matthíassonar, hrl, "Um ráðningarsamninga" í Úlfjótí 4. tbl. 1989 segir í umfjöllun um ráðningarsamninga, að ráðningarsamningur sé samningur þar sem annar samningsaðilinn, launþeginn, skuldbindi sig til að starfa hjá hinum samningsaðilanum, vinnuveitandanum, undir stjórn hans og á ábyrgð hans gegn greiðslu vinnulauna. Í bókinni Vinnuréttur eftir Arnmund Bachman og Gunnar Eydal, segir á bls. 115 að ráðningarsamningur sé sérsamningur sem starfsmaður gerir við viðkomandi atvinnurekanda.

Það verður að telja óumdeilt í vinnurétti að sá aðili sem ræður launþega til starfa, gerir við þá ráðningarsamning, telst vinnuveitandi og viðkomandi launþegar starfsmenn hans.

Almennt er talið í vinnurétti að skyldur starfsmanna felist í því, að inna það verk af hendi sem þeir eru ráðnir til, samkvæmt fyrirmælum og stjórn vinnuveitanda. Þannig er vinnuskylda og hlýðniskylda við atvinnurekanda eða trúnaðarmann hans meginskyldur starfsmanna auk trúnaðarskyldu við vinnuveitanda.

Skyldur starfsmanna endurspeglar rétt vinnuveitanda. Hann hefur fyrst og fremst stjórnarrétt, rétt til þess að ákveða innan ramma laga og ráðningarsamninga hvað skuli unnið, hvenær og hvernig. Skyldur vinnuveitanda eru fyrst og fremst þær að greiða umsamin laun og uppfylla önnur starfskjör launþega samkvæmt lögum eða samningum.

Samningar um kaup og kjör kennara Verslunarskóla Íslands voru um langt árabíl gerðir á milli skólanefndar Verslunarskólans og Kennarafélags skólans. Þetta breyttist þegar kennarafélagið gekk í Hið íslenska kennarafélag og fól því samningsumboð sitt. Frá 1987 hafa kjarasamningar verið gerðir á milli skólanefndar Verslunarskólans og Hins íslenska kennarafélags vegna kennara Verslunarskólans.

Ráðning kennara hefur frá upphafi verið í höndum skólanefndar og skólastjóra Verslunarskólans og skrifstofa skólans hefur séð um að borga kennurum út laun og annast aðra umsýslu í tengslum við slíkt.

Af framansögðu er ljóst að Verslunarskóli Íslands telst vinnuveitandi kennara við Verslunarskólann samkvæmt meginreglum vinnuréttar með þeim réttindum og skyldum sem ráðningarsambandi fylgir.

III. Lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna nr. 38/1954

Í 1. gr. laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna nr. 38/1954 er gildissvið laganna afmarkað. Þar segir:

"Lög þessi taka til hvers manns, sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins með föstum launum, meðan hann gegnir starfamum, enda verði starf hans talið aðalstarf. Ákvæði í lögum, sem öðru vlsi mæla um einstaka flokka starfsmanna, skulu haldast. Rétt er og að setja í ráðningarsamninga forstjóra atvinnufyrirtækja, er ríkið rekur, ákvæði um uppsögn og annað, er kann að vera nauðsynlegt eða heppilegt starfans vegna.

Nú verður ágreiningur um það, hvort starfsmaður skal sæta ákvæðum laga þessara og sker þá fjármálaráðherra úr. Ef starfsmaður vill eigi hlíta úrskurði ráðherra, getur hann borið málið undir dómstóla, og skal þá höfðað mál á hendur fjármálaráðherra".

Af lögunum má ráða að þau nái einungis til manna sem starfa í þjónustu ríkisins, en slíkt verður vart skilið á annan hátt en svo að vinnuveitandinn í ráðningarsambandinu sé ríkið, hvort heldur er í formi ráðuneyta, stofnana eða ríkisfyrirtækja.

Þessi skilningur kemur einnig fram í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum, en þar segir um 1. gr.: "...að þau taki til starfsmanna ríkisins. Þau ná því ekki til starfsmanna sveitarfélaga, hvorki sýslna, kaupstaða né hreppa" (Alþ.t. 1953, þingskjal 148, bls. 418).

Með dómi Hæstaréttar frá árinu 1972 á bls. 821 í dómasafni var beinlínis tekið fram að ákvæði laga 38/1954 ættu ekki við um tiltekinn starfsmann fyrirtækis í eigu sveitarfélaga. Starfsmaður þessi hafði ráðið sig sem lækni á Sjúkrahúsi Húsavíkur s.f., sem var sameignarfélag Húsavíkurkaupstaðar, sýslusjóðs Suður-Þingeyjarsýslu og nokkurra hreppsfélaga. Er honum var sagt upp, gerði hann þá kröfu að brottvikning sín yrði dæmd ólögumæt með tilvísan til áður nefndra laga. Á það var ekki fallist og talið að lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins ættu ekki við.

Sveitarfélög fara með starfsemi opinbers eðlis og þar sem lögin ná ekki til starfsmanna þeirra, verður gildissvið laganna á engan hátt teygt yfir launþega sem starfa hjá vinnuveitendum sem teljast einkaaðilar. Lög 38/1954 eru sérlög með ákveðið afmarkað gildissvið en hafa ekki almennt gildi.

IV. Verslunarskóli Íslands og lög 51/1976

Fram til ársins 1976 var ekki að finna í lögum settum á Alþingi efnisákvæði um starfsemi Verslunarskóla Íslands. Með lögum 51/1976 breyttist þetta, en þá voru sett sérstök lög um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi og tók 9. gr. laganna til Verslunarskóla Íslands.

Markmið laganna var að efla almenna viðskiptamenntun, þannig að hún yrði hluti af samræmdu framhaldsnámi að loknu grunnskólanámi, sbr. 1. gr. laganna, og því viðbót við lög 55/1974 um skólakerfi.

Í lögum 51/1976 er kveðið á um að námsefni skuli skipt í námseiningar og að menntamálaráðuneytið setji námsskrá, sbr. 4. gr. Einnig er að finna í lögnum ákvæði um það í 6. gr. hvernig menntun skv. lögnum skal veita og kemur þar m.a. fram að hana megi veita í sérskólum eftir því sem sérhæfing námsins krefst.

Af 7. gr. laganna sem fjallar um sérskóla skv. 6. gr. má ráða að greinin taki ekki til Verslunarskóla Íslands, enda kemur þar fram berum orðum að löggjafinn gerir ráð fyrir því að stofna þurfi slíka skóla. Er síðan sérstaklega kveðið á um það að fyrsti skólinn af þessu tagi skuli stofnaður á Akureyri.

Í 8. gr. kemur fram að ríkið skuli greiða allan stofn- og reksturskostnað nýrra sérskóla á vegum ríkisins á þessu sviði, en um framlög til annarra skóla fari eftir lögum hvers skóla eða skólastigs. Í 10 gr. laganna er síðan að finna ýmis ákvæði um starfskjör starfsmanna skólanna sem lögin ná til auk þess sem í 2. mgr. eru ákvæði um sérstakt skólaráð.

Í 9. gr. laganna er fjallað um Verslunarskóla Íslands. Þar segir:

"Samvinnuskólinn og Verslunarskóli Íslands hafa rétt til þess að halda áfram að rækja það fræðslustarf, sem þeir hafa hingað til annast, og til að auka það og sérhæfa eftir því sem aðstæður leyfa og þörf krefur á hverjum tíma.

Um fjárveitingu úr ríkissjóði til nefndra skóla skulu eftirfarandi ákvæði gilda:

a) *Rekstrarkostnaður skólanna skal greiddur að fullu, annar en rekstrarkostnaður heimavistar, þar sem hennar er þörf, en til hennar skal veitt fjárveiting, er nemur 80% kostnaðar. Framlag ríkissjóðs samkvæmt þessum staflíð skal að hámarki miða við kostnað í ríkisskólum á sama fræðslustigi.*

b) *Stofnkostnaður þess kennsluhúsnæðis, sem byggt verður eftir gildistöku laga þessara, skal greiddur úr ríkissjóði að 80% og skal hið sama gilda um heimavist, þar sem hennar er talin þörf.*

Skilyrði nefndra fjárveitinga er, að menntamálaráðuneytið hafi samþykkt árlega áætlun rekstrarkostnaðar skólanna og að fé sé veitt í fjárlögum fyrir stofnkostnaði enda liggi áður fyrir samþykki stjórnvalda fyrir nýjum byggingarframkvæmdum.

Framlög ríkisins samkvæmt þessari grein miðast við, að skólar þessir starfi í samræmi við meginstefnu 5. gr. þessara laga svo og skv. beim reglugerðum, sem settar verða.

Nú eru skólar þessir lagðir niður eða svo jer, að ekki er hagnýtt í þágu skólanna skólahúsnæði, hvort sem er til kennslu eða heimavistar, og fær ríkið þá eignarráð yfir hlutaðeigandi húsnæði í samræmi við stofnkostnaðarframlög sín. Ef ágreiningur verður um eignaskiptingu, skal dómkveðja þrjá óvilhalla menn til þess að kveða á um skiptinguna og er úrskurður þeirra endanlegur.

Skólanefndir skulu starfa við Samvinnuskólann og Verslunarskóla Íslands. Hafa þær með höndum fjárreiður skólanna og eignaumsýslu í umboði eigenda. Skólanefndir ráða skólastjóra svo og kennara í samráði við hann. Í skólanefnd sitja fimm fulltrúar. Skal einn tilnefndur af menntamálaráðherra, en eignaraðilar tilnefna fjóra. Nefndin kys sér sjálf formann og varaformann.

Við Samvinnuskólann og Verslunarskóla Íslands skulu starfa skólaráð, skipuð fulltrúum kennara og nemenda ásamt skólastjóra".

Eins og sjá má á ákvæðinu er skólanum í 1. mgr. veittur réttur til þess að halda áfram að rækja það fræðslustarf, sem hann hafði annast og til að auka það og sérhæfa. Sérstaklega er vikið að fjárveitingu úr ríkissjóði til skólans og takmörkun hennar í 2. mgr. 9. gr. og í 3. mgr. 9. gr. kemur fram að framlag þetta er bundið tilteknum skilyrðum. Skilyrðin eru þau að menntamálaráðherra samþykki árlega áætlun reksturskostnaðar og að skólinn starfi í samræmi við meginstefnu 5. gr. laganna, en 5. gr. fjallar um markmið viðskiptamennuntar og námstillöggun. Í 9. gr. er einnig kveðið sérstaklega á um skólanefnd Verslunarskólans og um skipan skólaráðs, sbr. 6. og 7. mgr. 9. gr.

Lög 51/1976 áttu sér nokkuð langan aðdraganda. Það var lagt fram á Alþingi bæði á 94. og 96. löggjafarþingi án þess að verða útrætt en samþykkt á 97. löggjafarþingi.

Af ummælum í greinargerð með frumvarpinu og af ummælum framsögumanns frumvarpsins má ráða að ástæða þess að Verslunarskólans er getið í lögnum er vilji hins opinbera til að starfsemi skólans njóti öruggs fjárstuðnings úr ríkissjóði. Segir beinlínis í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum á 97. löggjafarþinginu að; sett séu sérstök ákvæði um skólann til að hann fái bættu fjárhagsstöðu til að auka og sérhæfa það fræðslustarf sem hann hafði veitt. (Alþ.t. 1975-76, þingskj. 331, bls. 1072 og 1073).

Lögin um viðskiptamenntun nr. 51/1976 voru viðbót við lög 55/1974 um skólakerfi. Hvorki þau lög né forveri þeirra, lög 22/1946 tóku til Verslunarskóla Íslands. Um starfsemi hans fór skv. skipulagsskrá skólans og auglýsingu nr. 95/1942 (A-deild). Með auglýsingunni staðfesti ríkisstjóri reglugerð fyrir lærdómsdeild skólans og fékk Verslunarskóli Íslands þar með heimild til þess að útskrifa stúdenta.

Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 22/1946 um skólakerfi og fræðsluskyldu (Alþ.t. 1945, þingskj. 28, bls. 110-128) var Verslunarskóla Íslands ekki getið enda verður að telja ljóst að lögnum var ekki ætlað að ná yfir starfsemi skólans. Í meðferð Alþingis var samþykkt breytingatillaga við lögin þess efnis að ákvæði laganna höggðu í engu rétti Verslunarskólans til þess að brautskrá stúdenta (Alþ.t. 1945, þingskj. 662, bls. 1254). Virðist þetta hafa verið gert til öryggis, ex tuto. Undirstrikar þessi breyting enn frekar það, að ákvæði laganna náðu ekki til skólans.

Lög 55/1974 leystu lög 22/1946 af hólmi og þótti ekki ástæða til þess að geta Verslunarskóla Íslands í þeim lögum, þó þau fjalli um sama efni og ákvæði eldri laga. Með lögum 55/1974 voru ekki gerðar neinar þær efnisbreytingar frá eldri lögum sem felldu gætu Verslunarskólann undir lögin, enda er ekki minnst einu orði á slíkt í skýringum með frumvarpinu (Alþ.t. 1973, þingskj. 8, bls. 207-212). Verður því að ætla að það hafi þótt svo augljóst að Verslunarskólinn væri undanþeginn ákvæðum laganna, að óþarfi væri að hafa sérstök ákvæði um slíkt. Allar breytingar í þá átt að færa skólann undir hið almenna skólakerfi hefðu þurft að vera skýrar og ótvíræðar.

Hefði það verið ætlun löggjafans með setningu laga nr. 51/1976 að breyta réttarstöðu Verslunarskóla Íslands, fella hann undir lögin og færa yfirstjórn skólans undir hið opinbera hefði einnig þurft skýr og ótvíræð lagafyrirmæli þar um. Þrátt fyrir að slík fyrirmæli er hæpið að slíkt hefði staðist 67, 69 og 73. gr. stjórnarskrárinnar, en þau ákvæði veita eignarrétti, atvinnurétti og félagafrælsi einstaklinga og lögpersóna vernd gegn ihlutun ríkisvaldsins.

Meginefni 9. gr. l. 51/1976 er fyrirkomulag og skilyrði fjárstuðnings hins opinbera við Verslunarskóla Íslands með því markmiði að tryggja skólanum varanleg fjárframlög eins og áður sagði. Ekki var ætlunin með lögnum að haggja við sjálfstæði og sérstöðu skólans. Þetta má sjá af ýmsum lögskýringargögnum. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 51/1976 segir í almennum innangi: "Þá eru sérstök ákvæði um Samvinnuskólann og Verslunarskóla Íslands...", í upphafi umfjöllunar um 9. gr. segir í greinargerðinni: "Hér er fjallað sérstaklega um Samvinnuskólann og Verslunarskóla Íslands og aðstaða þeirra stórlega bætt..." Bæði á 96. og 97. löggjafarþingi var flutt viðbótartillaga við löggin af meiri hluta menntamálanefndar neðri deildar Alþingis, en að þeim meiri hluta stóðu allir nefndarmenn að einum undanskildum. Þessi tillaga bætti við ákvæðum 5,6,7. mgr. 9. gr. Í álitinu kom afstaða nefndarinnar til efnis laganna og stöðu Verslunarskólans glögggt í ljós. Þar sagði m.a.: "Breytingar þær, sem um ræðir, varða einungis 9. gr. frv., en sú grein fjallar um lagalega stöðu og fjárveitingaréttindi Verslunarskóla Íslands og Samvinnuskólans að Bifröst í Borgarfirði. Að dómi meirihluta nefndarinnar er sú stefna eðlileg, sem fram kemur í frumvarpinu, að virða beri sjálfstæði þessara skóla og sérstöðu í menntakerfi þjóðarinnar um margra áratuga skeið. Undirritaður meiri hluti telur því ekki ástæðu til að breyta þeirri skipan, að skólarnir séu áfram að formi til sjálfseignarstofnanir eða einkaskólar, þótt þeim yrði nú að lögum fenginn ríkur réttur til fjárveitinga úr ríkissjóði." (Alþ.t. 1974-75, þingskj. 592, bls. 1668). Orðalag menntamálanefndar neðri deildar er ótvírætt, einungis 9. gr. fjallar um lagalega stöðu skólans.

Af 1. mgr. 9. gr. er ljóst að stjórnendum Verslunarskólans er heimilt að viðhafa aðrar áherslur í námi skólans heldur en löggin gera almennt ráð fyrir sbr. 4. gr. Í 2. mgr. 9. gr. er fjárveiting til Verslunarskólans bundin þeim takmörkunum að verða ekki hærri en kostnaður við ríkisskóla á sama fræðslustigi en af því verður að ráða, að Verslunarskólanum er ætlað að fjármagna sjálfum þau umframútgjöld sem af starfsemi hans eru. Sú hefur verið raunin, með innheimtu skólagjalda af nemendum.

Framlög ríkisins eru bundin því skilyrði skv. 3. mgr. 9. gr. að skólinn starfi í samræmi við meginstefnu 5. gr. laganna. Af þessu orðalagi verður ekki annað ráðið en að skólinn geti starfað gegn meginstefnu laganna en missi þá ríkisframlag til rekstursins. Þar sem skólanum er veitt þetta svigrúm og sérstaklega þarf að vitna til ákvæðis í sömu lögum, verður að gagnálykta á þá lund að önnur ákvæði laganna eigi ekki við um skólann. Það er fráleitt löggjöf sem veitir beinlínis það svigrúm að aðili sem undir hana fellur sé heimilt að sniðganga eitt ákvæði hennar. Það væri einnig óþarft að hafa sérstakar reglur um skólaráð fyrir Verslunarskóla Íslands í 7. mgr. 9. gr. ef almennt ákvæði laganna í 2. mgr. 10. gr. næði til Verslunarskóla Íslands.

Í 6. mgr. 9. gr. er að finna ákvæði um skólanefnd og yfirstjórn skólans. Þetta ákvæði bættist við í meðförum þingsins eins og áður hefur verið minnst á.

Heimild löggjafans til þess að setja ákvæði sem þetta um einkastofnun kann að orka tvímælis. Hins vegar verður varia tauð að hér sé um óeðlilega eða íþyngjandi ihlutun að ræða í málefni skólans. Aðeins einn skólanefndarmaður af fimm er skipaður af ráðherra skv. 6. mgr. 9. gr. laganna. Með hliðsjón af því að ríkið skuldbindur sig til að greiða reksturskostnað skólans gegn ákveðnum skilyrðum, m.a. að skólinn fylgi meginstefnu laganna, verður vart talið óeðlilegt að hið opinbera geti á þennan hátt fylgst með því að skilyrðum rekstursframlaga sé fullnægt. Að öðru leyti haggar 6. mgr. 9. gr. ekki við sjálfsforræði skólans um eigin málefni heldur setur ákveðin almenn fyrirmæli. Með tilliti til stjórnunarfyrrkomulags annarra skóla og ummæla í nefndarálitum neðri deildar Alþingis, sem áður hefur verið vitnað til, þá rennir þessi málsgrein enn styrkari stöðum undir sérstöðu og sjálfstæði skólans.

Þegar lög 51/1976 voru sett starfaði Verslunarskóli Íslands skv. staðfestri skipulagsskrá eins og áður hefur komið fram. Ákvæði laganna eru almenn ákvæði um viðskiptamenntun sem haggja í engu sérstöðu Verslunarskólans, enda segir berum orðum í 9. gr. laganna að skólinn hafi rétt til þess að halda starfsemi þeirri sem hann hefur annast áfram.

Ljóst er af því orðalagi 3. mgr. 9. gr., að Verslunarskólinn fái fjárframlög gegn því að framfylgja megin stefnu laganna, að ákvæði laga 51/1976 eru frávikjanleg að því er Verslunarskólann varðar. Jafnframt skal bent á að námsefni innan Verslunarskólans hefur aldrei verið skipt upp í námseiningar, kjarna eða kjörsvið skv. 4. gr. og ljóst er af 6-8. gr. þegar þær eru lesnar í samhengi, að þær eiga ekki við um skólann.

Af framansögðu verður því að telja ljóst að að einungis 9. gr. laga 51/1976 var ætlað að taka til Verslunarskóla Íslands. Hefði löggjafinn ætlað lögunum að ná í heild sinni til skólans hefðu flest ákvæði greinarinnar verið óþörf.

V. Lög 57/1988 og Verslunarskóli Íslands

Með lögum um framhaldsskóla nr. 57/1988 voru lög nr. 51/1976 felld úr gildi sbr. 41. gr. Lögin hafa m.a. að geyma skilgreiningu á hlutverki framhaldsskóla, ákvæði um stofnun og byggingu slikra skóla, stjórnun skólanna, námsskipan og rekstur þeirra.

Í lögunum er að finna ákvæði sem tekur til Verslunarskóla Íslands og er það í 37. gr. og hljóðar svo:

"Samvinnuskólinn og Verslunarskóli Íslands hafa rétt til þess að reka áfram það fræðslustarf sem þeir hafa annast og til þess að auka það og sérhæfa eftir því sem aðstæður leyfa og þörf krefur.

Um fjárveitingu úr ríkissjóði gilda sömu ákvæði og um aðra framhaldsskóla varðandi rekstrar- og stofnkostnað, sbr. 3. og 32. gr., enda hafi menntamálaráðuneytið samþykkt áætlun varðandi rekstur skólanna og sé verið veitt af fjárlögum fyrir stofnkostnaði. Framlög ríkisins samkvæmt þessari grein miðast við að skólar þessir starfi í samræmi við meginstefnu þessara laga og samkvæmt námsskrám og reglugerðum sem settar verða.

Verði skólar þessir lagðir niður eða húsnæði þeirra eigi nýtt til kennslu eða heimavistar fær ríkissjóður eignarráð yfir hlutaðeigandi húsnæði í samræmi við stofnkostnaðarframlög sín. Ríki ágreiningur um eignaskiptingu skal dómkveðja þrjá óvilhalla menn til þess að kveða á um skiptingu og er úrskurður þeirra endanlegur.

Skólanefndir skulu starfa við Samvinnuskólann og Verslunarskóla Íslands. Skal einn skólanefndarmaður tilnefndur af menntamálaráðherra en eignaraðilar skipa hina. Hafa þær með höndum fjárreiður skólanna og eignaumsýslu í umboði eigenda. Skólanefndir ráða skólameistara svo og kennara í samráði við hann. Nefndin kys sér sjálf formann og varaformann".

Í 37. gr. er sérstaklega tekið fram að um rekstrar- og stofnkostnað gildi sömu ákvæði og um aðra framhaldsskóla og vísað sérstaklega til 3. og 32. gr. Þetta er þó háð skilyrðum gagnstætt því sem gildir um aðra skóla.

Skilyrðin fyrir rekstrarframlagi eru tvenns konar:

- 1) Menntamálaráðherra þarf sérstaklega að samþykkja áætlun um rekstur skólans.
- 2) Skólinn þarf að starfa í samræmi við meginstefnu laganna og skv. námsskrám og reglugerðum sem settar verða.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 57/1988 sagði m.a. um 37. gr. að í henni væru tekin upp "aðalatriði núgildandi laga um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi nr. 51/1976, en þessir tveir skólar hafa starfað á grundvelli þeirra laga" (Alþ.t. 1987-88, þingskj. 570, bls. 2545). Sömu ummæli eru endurtekin í framsögu ráðherra. (Alþ.t. 1987-88, 17. hefti bls. 4637).

Þetta orðalag verður ekki túlkað á aðra lund en þá að í ákvæðinu sé að finna meginatriði þess ákvæðis eldri laga sem átti við um Verslunarskólann (og Samvinnuskólann), þ.e. 9. gr. laga 51/1976. Ákvæðið ber það reyndar með sér, þar sem það hefur að geyma efnislega sömu ákvæði og var að finna í 9. gr. laga 51/1976, en tekur ekki upp ákvæði annarra greina laganna. Einnig verður að ætla að með þessu sé verið að vísa til þess að skólinn hafi starfað í samræmi við meginstefnu laganna, sbr. 9. gr., sbr. 5. gr. laga 51/1976, en það var skilyrði fjárveitingar eins og áður hefur komið fram.

Önnur skýring fær ekki staðist eins og þegar hefur komið fram í IV. kafla álitserðar þessarar. Þó svo að reynt væri að túlka þessi orð greinargerðarinnar og framsöguræðunnar með lögum 57/1988 á annan veg, breytti slíkt engu um rétta túlkun á réttarstöðu skólans samkvæmt lögum 51/1976.

Þau rök sem voru færð fyrir því í kafla IV, að að einungis 9. gr. laga 51/1976 ætti við um Verslunarskóla Íslands eiga einnig við um lög 57/1988, að því breyttu að þar á einungis 37. gr. við um Verslunarskólann. Verður um þetta efni vísað til umfjöllunar í kafla IV, en þó er rétt að benda á eftirfarandi atriði er sérstaklega snúa að 37. gr. laga 57/1988.

1) 1. mgr. 37. gr. er efnislega samhljóða 1. mgr. 9. gr. l. 51/1976. Með ákvæðinu er verið að undirstrika sérstöðu skólans og sjálfstæði, en einnig að taka af allan vafa um það að hið opinbera viðurkenni skólann sem menntastofnun á sviði viðkomandi laga, þrátt fyrir þessa sérstöðu og sjálfstæði.

2) 2. mgr. 37. gr. fjallar um fjárveitingu úr ríkissjóði og skilyrði hennar. Hefur málsgreinin að geyma sambærileg ákvæði og voru í 2-4. mgr. 9. gr. laga 51/1976. Ef Verslunarskóli Íslands félli undir lögum í heild, væri þessi málsgrein óþörf. Tilgangslaust væri að vísa sérstaklega til þess að ákvæði 3. og 32. gr. giltu um skólann í þessu efni og slíkt væri lagatæknilega fráleitt. Einnig verður að telja að skilyrðið í 2. ml. 2. mgr. 37. gr. taki af allan vafa um það að Verslunarskólinn fellur ekki undir lögum í heild sinni. Þar kemur fram berum orðum að skólanum sé í sjálfu sér heimilt að fylgja annarri stefnu heldur en kemur fram í lögnum, eina afleiðing þess væri sú að skólinn ætti ekki rétt á fjárveitingu frá hinu opinbera. Ef lögum er ætlað að ná yfir ákveðna starfsemi þá er ákvæði sem þetta fráleitt, þá felst það einfaldlega í lögnum að þeir aðilar sem lögum taka til ber að hlíta þeim.

3) Í 3. mgr. 37. gr. (sem svarar til 5. mgr. 9. gr. laga 51/1976) kemur ótvírátt fram að löggjafinn viðurkennir að Verslunarskóli Íslands er stofnun einkaréttarlegs eðlis og heyrir ekki undir hið opinbera. Að öðrum kosti væri ákvæðið óþarft.

Þetta kemur einnig fram í 4. mgr. 37. gr. l. 57/1988 þar sem talað er um "eignaraðila" og "eigendur". Sambærilegt orðalag var einnig að finna í 6. mgr. 9. gr. laga 51/1976.

4) Í 4. mgr. 37. gr. er að finna sérákvæði um skipan skólanefndar Verslunarskóla Íslands sem er mjög svo frábrugðin hinn almennu skipan laganna sbr. IV. kafla laga 57/1988. Vísast um þetta til þeirra sjónarmiða sem koma fram í IV. kafla álitserðar þessarar, málsgreinin svarar til ákvæða 6. mgr. 9. gr. laga 51/1976.

VI. Niðurstöður

Verslunarskóli Íslands er sjálfstæð einkaréttarleg stofnun sem starfar fyrst og fremst samkvæmt staðfestri skipulagsskrá (nú nr. 272/1993).

Verslunarskóli Íslands telst samkvæmt meginreglum vinnuréttar vera vinnuveitandi kennara skólans og þeir starfsmenn hans. Lög nr. 38/1954 eru sérlög um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Þau verða ekki túlkuð svo rúmt, gegn orðalagi laganna sjálfra, ákvæða í greinargerð og dómi Hæstaréttar 1972:821, að þau nái til starfsmanna einkaréttarlegrar stofnunar s.s. Verslunarskóla Íslands.

Með lögum 51/1976 voru sett sérstök lög um viðskiptamenntun á framhaldsskólastigi. Þau lög voru viðbót við lög 55/1974 um skólakerfi, sem tóku ekki til Verslunarskóla Íslands. Í 9. gr. laganna var að finna sérstakt ákvæði um málefni Verslunarskóla Íslands.

Með tilliti til sérstöðu og sjálfstæðis Verslunarskóla Íslands, orðalags laga nr. 51/1976, einkum 9. gr., orðalagi í greinargerð lagafrumvarpsins og í nefndaráliti menntamálanefndar neðri deildar Alþingis, verður að telja ljóst að einungis 9. gr. laga 51/1976 tók til lagalegrar stöðu Verslunarskóla Íslands.

Með tilliti til forsögu og efnisákvæða l. 57/1988 verður að telja að einungis 37. gr. laganna nái til Verslunarskóla Íslands. Hafi átt að gera breytingu á réttarstöðu Verslunarskóla Íslands hefðu ákvæði þess efnis þurft að vera skýr, ótvíræð og afdráttarlaus.

Reykjavík 20. október 1993.


Jónas Fr. Jónsson, hdl.

NOKKRIR ÞÆTTIR UM RÉTTARSTÖÐU RÍKISSTARFSMANNA¹⁾



EFNISYFIRLIT

1.0. Inngangur	206
2.0. Hverjir teljast ríkisstarfsmenn samkvæmt starfsmannalögum	207
2.1. Almenn	207
2.2. Skipun, setning eða ráðning	207
2.3. Föst laun	209
2.4. Aðalstarf	212
2.5. „Í þjónustu ríkisins“	213
2.6. Sérreglur um ýmsa flokka ríkisstarfsmanna	215
3.0. Skipun, setning og ráðning í stöðu	215
3.1. Almenn	215
3.2. Setning og skipun	216
3.3. Ráðning	216
3.4. Réttarþróun eftir setningu starfsmannalaganna	219
4.0. Uppsögn, lausn úr stöðu og riftun	223
4.1. Uppsögn	223
4.2. Reglur um lausn úr stöðu	227
5.0. Niðurlagning stöðu	230
5.1. Almenn	230
5.2. Regla 14. gr. starfsmannalaga	230
5.3. „Föst laun“ í skilningi 14. gr. starfsmannalaga	231
5.4. Missir réttar til biðlauna	232

1) Höfundur þessarar greinar hefur í starfi sínu sem lögmaður gætt hagsmuna BHM og ýmissa aðildarfélaganna þess um nokkurra ára skeið. Leitað hefur verið við að láta stöðu þessa ekki hafa áhrif á efni greinarinnar. Aðrir verða að meta hvornig til hefur tekið.

marz 1978. Hóf B aftur störf í Landsbanka Íslands þá um haustið. Hann var allan starfstíma sinn hjá Viðlagasjóði í Eftirlaunasjóði starfsmanna Landsbanka Íslands. B taldi, að sér bæru biðlaun, enda var starfsemi Viðlagasjóðs hætt þann 30. júní 1978, en Viðlagatrygging Íslands tók við verkefnum sjóðsins. Af hálfu ríkisins var ekki talið, að B hefði öðlast rétt til biðlauna og einkum á því byggt, að tilvist sjóðsins hafi verið svo sérstaks eðlis og honum einungis ætlað að starfa um skamma hríð, þannig að um hann hlytu að gilda sérsjónarmið að verulegu leyti, m.a. að því er varðar rétt til biðlauna við niðurlagningu stöðu. Í dómi héraðsdóms, sem staðfestur var í Hæstarétti með tilvísun til forsendna að þessu leyti, var bent á, að B hafi í upphafi ekki litið á starf sitt hjá Viðlagasjóði, sem varanlegt. Hann hafi ekki sagt upp starfi sínu í bankanum og farið þangað aftur eftir að starfi hans hjá Viðlagasjóði lauk auk þess, sem hann hafi allan tímann verið í Eftirlaunasjóði starfsmanna Landsbanka Íslands. Þegar til þessa væri litið og til hlutverks Viðlagasjóðs, þá yrði ekki litið svo á að réttur til biðlauna skapaðist við það að staða B hjá sjóðnum væri lögð niður.

Sjá og HRD: LIV (1983), bls. 740 og HRD: LVII (1986), bls. 1055.

Hið sama á við, ef ráðning hefur verið tímabundin sbr. HRD: LXIII (1992), bls. 651. Vísast í síðast tilvitnaða dómnum einkum til bls. 668, þar sem segir að það sé skilyrði biðlauna að viðkomandi hafi gegnt „fastri stöðu“. Þennan hluta forsendnanna staðfestir Hæstiréttur án athugasemda. Á hinn bóginn verður að líta svo á, að séu skilyrði 1. mgr. 1. gr. starfsmannalaga, fyrir því að maður falli undir lögin, að öðru leyti uppfyllt, þá eigi ákvæði þeirra almennt við, þó ráðning sé ekki ótímabundin, enda mæli því ekki sérstök rök í mót.



2.5. „Í þjónustu ríkisins“

„Í þjónustu ríkisins“ er síðasta skilyrðið, sem um verður fjallað hér. Ólafur Jóhannesson fjallar sérstaklega um þetta skilyrði á bls. 105 og 106 í 2. útgáfu áður tilvitnaðs rits síns. Þar segir, að með þessu sé ekki einungis átt við þá starfsmenn, sem eru á launum „hjá hinum eiginlega ríkissjóði, heldur og starfsmenn ríkisstofnana, svo sem starfsmenn Pósts og síma, Ríkisútvarps, Ríkisprentsmiðju, Áfengis- og tóbaksverzlunar ríkisins o.s.frv.“¹³⁾ Ólafur tiltekur síðar, að starfsmannalögin taki til hvers konar ríkisstofnana að fullnægðum öðrum skilyrðum.

Það ber að leggja áherzlu á, að löggjafinn hefur kosið að nota orðin „Í þjónustu ríkisins“ og felst í því, að fleiri falla undir lögin, en ef orðin „hjá ríkinu“ hefðu verið notuð. Um nánari afmörkun þess, hverjir starfi í þjónustu ríkisins er hins vegar fáar skýringar að finna í lögskýringargögnum. Álitæfnið veit einkum að því, hvernig á að afmarka þær stofnanir og atvinnufyrirtæki ríkisins, sem hér um ræðir. Af riti Ólafs Jóhannessonar má sjá, að engin skýr og ótvíræð mörk verða hér dregin og ekki er að finna haldgóðar leiðbeiningar um það, hvaða atriði eigi að ráða úrslitum við slíkt mat. Ólafur telur að eðlisrök mæli með því að starfsmenn Seðlabanka Íslands,

13) Sjá og Gunnar Thoroddsen, Löggjöfin um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, Útljótur 3. töl. 1954, bls. 6.

Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands verði taldir til starfsmanna ríkisins í skilningi starfsmannalaga.¹⁴⁾

Starfsmannalögin taka hins vegar ekki til starfsmanna félaga, hvort heldur er hlutafélaga eða sameignarfélaga, jafnvel þó ríkið sé stærsti hluthafinn eða eignaraðili að þeim. Sé ríkisstofnun eða atvinnufyrirtæki í eigu ríkisins breytt í hlutafélag sýnist eiga að líta svo á, að þá þegar falli starfsmenn hins nýja hlutafélags utan ramma starfsmannalaganna, jafnvel þó ríkið sé ennþá eini hluthafinn. Má um þetta vísa til hliðsjónar til laga 45/1989 um stofnun hlutafélags um Ríkisprensmiðjuna Gutenberg.

Í norskum rétti hefur við túlkun á samskonar ákvæði, a.m.k. hin síðari ár, einkum verið litið til þess, hvort viðkomandi stofnanir eða atvinnufyrirtæki eru hluti af stjórnsýslu ríkisins og þá helzt litið til þess, hvernig framlögum á fjárlögum er háttað, þ.e. hvort starfsmenn eru launaðir af launaliðum fjárlaga, eða hvort starfsstofnuninni (fyrirtækinu) er einungis veitt tiltekið framlag á fjárlögum. Vafalaust skipta slík atriði einnig máli við þetta mat samkvæmt íslenskum rétti, þó svo að þau ráði tæpast úrslitum. Þó Verzlunarskóli Íslands og Samvinnuskólinn séu á A-hluta fjárlaga og færðir þar með sama hætti og t.d. menntaskólar, þá eru starfsmenn þessara skóla ekki í „þjónustu ríkisins“ og því ekki ríkisstarfsmenn í skilningi starfsmannalaga, enda er um að ræða skóla í eigu einkaaðila, sbr. og 37. gr. laga 57/1988 um frambaldsskóla.

Sjúkrastofnanir, sem ekki eru í eigu ríkisins t.d. Borgarspítali, Hrafnista, Grund og fleiri eru ekki stofnanir ríkisins né heldur er hægt að segja, að starfsmenn þeirra séu í þjónustu ríkisins a.m.k. í skilningi 1. gr. starfsmannalaga. Þetta gildir, þó heilbrigðisráðherra hafi á grundvelli laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu heimildir til þess að skipa einn eða fleiri menn í stjórn slíkra sjúkrastofnana. Hér geta þó komið upp ýmis takmarkatilvik og sem dæmi um eitt slíkt má nefna St. Jósefsspítala, Landakoti. Sjúkrahús þetta var áður í eigu og rekið af einkaaðila, en á árinu 1976 var gerður kaupsamningur milli hans og ríkisins, þar sem allar eignir sjúkrahússins, tæki og annað sem því fylgdi voru seldar ríkinu. Heilbrigðisráðherra kom á fót sjálfseignarstofnun, sem fékk eignirnar í hendur. Sjálfseignarstofnuninni er stjórnað af fulltrúaráði, sem sami ráðherra skipaði. Þá eiga eignir stofnunarinnar að renna til ríkisins verði hún leyst upp, auk þess sem ríkið tók á sig ýmsar skuldbindingar varðandi reksturinn. St. Jósefsspítali, Landakoti, hefur verið á A-hluta fjárlaga frá árinu 1983. Það hljóta að vera gild rök til að líta svo á, að starfsmenn St. Jósefsspítala, Landakoti, séu í þjónustu ríkisins, og falli því undir ákvæði starfsmannalaga.¹⁵⁾

Svonefndar „hálfopinberar“ stofnanir eins og Fiskifélag Íslands og Búnaðarfélag Íslands hafa ekki þá stöðu, að hægt sé að segja að starfsmenn þeirra séu „í þjónustu ríkisins“ í skilningi 1. gr. starfsmannalaga.¹⁶⁾

14) Ólafur Jóhannesson, Stjórnarfráséttur 1, hefti 2. útg., bls. 106, sbr. og Gunnar Thoroddsen, tilvinnuð grein s.st.

15) Hér má einnig vísa til skýrslu Umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1989, bls. 113 - 114 (mál 143/1989), þar sem að líkindum er fjallað um stöðu sönu stofnunar.

16) Sbr. Ólafur Jóhannesson, Stjórnarfráséttur 1, hefti 2. útg., bls. 106.