

Alþingi

Erindi nr. P 120/1604

komudagur 19/4 1996

MINNISBLAÐ

um samskipti við samtök ríkisstarfsmanna vegna fyrirhugaðs frumvarps til nýrra starfsmannalaga

Í septembermánuði s.l., skömmu eftir að nefnd til að endurskoða starfsmannastefnu ríkisins hafði verið skipuð, átti ég undirritaður fund, annars vegar með Ögmundi Jónassyni, formanni BSRB, og hins vegar með Páli Halldórssyni, formanni BHMR, og Birgi Birni Sigurjónssyni, framkvæmdastjóra BHMR.

Hinn 12. desember var BSRB, BHMR og Kennarasambandi Íslands sent samhljóða bréf þar sem m.a. var skýrt frá því að endurskoðun á lögum nr. 38/1954 stæði fyrir dyrum og yrði henni hraðað. Óskað var eftir hugmyndum um breytingar á lögnum og boðið upp á viðræður um málið. Svarbréf barst frá BSRB, dags. 15. desember s.l., en engin önnur viðbrögð bárust við fyrrgreindu bréfi.

Hinn 6. febrúar s.l. var samtökunum þremur send greinargerð starfsmannastefnu-nefndar ásamt lýsingu á nýjum lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Óskað var eftir að fá tækifæri til að ræða málið við samtökin "á næstu dögum", eins og tekið var fram. Í framhaldi af því var haldinn fundur með formanni BSRB og nokkrum af fyrirvarsmönnum bandalagsins að morgni 7. febrúar s.l. Síðdegis þann sama dag átti ég símtal við framkvæmdastjóra BHMR þar sem við skiptumst stuttlega á skoðunum um málið. Urðum við sammála um að hittast ásamt fleiri fulltrúum BHMR annaðhvort 13. eða 14. febrúar, eftir að drög að frumvarpi til hinna nýju laga hefðu verið send bandalaginu. Kaus framkvæmdastjórinn síðar í vikunni að halda fundinn 13. febrúar s.l.

Hinn 12. febrúar s.l. voru samtökunum þremur send drög að frumvarpinu. Kl. 16.15 daginn eftir, 13. febrúar, hafði framkvæmdastjóri BHMR samband við skrifstofustjóra starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins og sagði honum að því miður gæti ekkert orðið af áður ákveðnum fundi, sem hefjast átti kl. 17, vegna þess að boðaður hefði verið stjórnarfundur hjá bandalaginu. Þar eð ég undirritaður sat á fundi með háskólarektor o.fl. náðist ekki í mig og fékk ég því fyrst að vita um afboðun fundarins þegar ég mætti til hans.

Rétt er að geta þess að lokum að ákveðinn hefur verið fundur með fyrirvarsmönnum BSRB hinn 16. febrúar n.k. Jafnframt hefur verið rætt um það við formann Kennarasambandsins að fá fund með fyrirvarsmönnum sambandsins þann sama dag.

Reykjavík, 13. febrúar 1996.

Eiríkur Tómasson

Hr. framkvæmdastjóri
Birgir Björn Sigurjónsson,
Bandalagi háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna,
Lágmúla 7,
108 Reykjavík.

Reykjavík, 16. febrúar 1996

Mér hefur borist í hendur minnisblað þitt til fjármálaráðherra, dags. 14. febrúar s.l., sem mér virðist eiga að vera svar við minnisblaði mínu frá 13. febrúar s.l.

Ég sé mig tilknúinn til þess að svara þessu minnisblaði þínu, ekki vegna þess að þú kallar mig "aðstoðarmann" fjármálaráðherra því ég læt ég mér slíkan stráksskap í léttu rúmi liggja, heldur vegna þess að í minnisblaðinu er hallað réttu máli.

Lýsingin á fundi okkar í haust og á því, sem á eftir fylgdi, er reyndar rétt. Mér var það að sjálfsögðu ljóst, svo það fari ekkert á milli mála, að forysta BHMR var þeirrar skoðunar að setja ætti heildstæða löggjöf um ráðningarréttindi launamanna í stað þess að breyta lögum nr. 38/1954 einum og sér. Hins vegar var það skoðun okkar, sem sitjum í nefnd um endurskoðun á starfsmannastefnu ríkisins, að þetta væri ekki raunhæft, heldur bæri þegar í stað að endurskoða lögina frá 1954 sem fyrsta skref á þeirri leið að móta nýja starfsmannastefnu á vegum ríkisins. Þetta álit okkar var staðfest af ríkisstjórninni í nóvembermánuði s.l. og í framhaldi af því hófst vinna við endurskoðun laganna.

Eitt af því fyrsta, sem við nefndarmenn gerðum, var að senda BHMR ásamt BSRB og KÍ bréf 12. desember s.l. Í bréfinu segir orðrét: "Nefndinni hefur sérstaklega verið falið það verkefni að endurskoða í heild (leturbreyting mín) lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, svo og önnur lög sem varða réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Markmiðið með endurskoðun laganna er að jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna í samanburði við réttarstöðu starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði og að færa reglurnar, sem eru að stofni til frá árinu 1954, í nútímalegra horf. - Með bréfi þessu leyfi ég mér . . . að óska eftir sem bestu samstarfi við yður um þá endurskoðun laganna, sem nú stendur fyrir dyrum, en ætlun mín er að **hraða** (leturbreyting mín) því verki eftir því sem kostur er." Af þessum tilvitnuðu orðum má öllum, sem læsir eru, vera það ljóst að annað og meira var á döfinni en "smávægilegar breytingar", eins og þú kemst að orði í minnisblaði þínu. Sjálfum hlaut þér enn frekar að vera þetta ljóst eftir fund okkar í haust þar sem, eins og þú orðar það sjálfur í minnisblaðinu, ET lýsti "meginsjónarmiðum sínum í málinu, m.a. þeim að hann teldi bæði ráðningarfestu og biðlaunarétt starfsmanna íslenska ríkisins þvælast fyrir nýtísku markmiðum eins og hagræðingu o.fl."

Í því, sem á eftir fer í minnisblaði þínu, er sannleikanum hagrætt á nokkrum stöðum. Í fyrsta lagi að bréf mitt frá 6. febrúar hafi verið "með allt öðrum og nýjum skilaboðum" sem er alrangt vegna þess að efni bréfsins, sem reyndar er fimm línur að lengd, var í fullu samræmi við það, sem á undan hafði farið, sem og þau fylgiskjöl er bréfinu fylgdu. Í öðru lagi var það ekki ég, sem bauð upp á tvo fundardaga í þessari viku í símtali okkar 7. febrúar, heldur lýsti ég mig reiðubúinn til að hitta ykkur, fyrirsvarsmenn

BHMR, hvaða dag vikunnar sem væri. Ástæðan fyrir því að valið stóð á milli þriðjudags 13. febrúar og miðvikudags 14. febrúar var sú að þið Páll Halldórsson voruð á förum til útlanda á fimmtudag 15. febrúar. Þú valdir svo sjálfur þriðjudaginn, eins og fram kemur í minnisblaðinu. Í þriðja lagi er að finna mótsögn í minnisblaði þínu sem stundum hendir þá sem fara að hagræða sannleikanum. Um bréf mitt 6. febrúar segir þú orðrétt: “Þá var sem sé tilbúin ný starfsmannastefna fyrir starfsmenn ríkisins og frumvarp til laga um **gerbreytt** (leturbreyting mín) réttindi alveg í fæðingu.” Daginn eftir, 7. febrúar, áttum við símtal okkar og ákváðum fundinn 13. febrúar í framhaldi af því. Í minnisblaðinu segir þú svo nokkru síðar: “Þegar frumvarpið barst mér í hendur um hádegi mánudagsins 12.2. s.l. varð mér og formanni ljóst að frumvarpið fól í sér allsherjaruppstokkun á réttindum starfsmanna ríkisins en **ekki smávægilegar breytingar** (leturbreyting mín).” Það sér hver maður, sem ber þessar tvær tilvitnuðu setningar saman, að þær stangast heldur betur á.

Rúsinan í pylsuendanum í minnisblaði þínu er svo þessa furðulega frásögn: “Var viðstöðulítið reynt að finna ET bæði á mánudeginum og þriðjudeginum til að upplýsa hann um að stjórnin vildi skoða málið áður en nokkur fundur yrði haldinn með ET eða öðrum fulltrúum fjármálaráðherra. Ekki hafðist upp á ET . . .” Vegna þessara tilvitnuðu ummæla vildi ég gjarnan, fyrir forvitnis sakir, fá að vita í hverju þessar “vistöðulitlu tilraunir” til að hafa upp á mér voru fólgnar. Ég get upplýst þig um það, að þessu gefna tilefni, að ég var við kennslu í Háskólanum fyrir hádegi á mánudag, heima hjá mér í hádeginu og fram til kl. 15, en eftir það var ég á fundi í starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Á þriðjudag var ég við vinnu heima hjá mér fram til kl. 10,30, kom aftur heim í hádeginu, en fór síðan að heiman um kl. 14 og mætti á fund hjá háskólarektor kl. 15. Auðvelt er að koma til mín skilaboðum á símsvara heima eða á skrifstofu lagadeildar, en engin slík skilaboð bárust frá þér þessa tvo daga. Þar að auki hefði verið auðvelt að hafa upp á mér með aðstoð starfsmannaskrifstofunnar ef hringt hefði verið þangað fyrir en gert var, þ.e. kl. 16,15 á þriðjudag.

Það liggur fyrir, svart á hvítu, að af minni hálfu hefur verið leitað eftir samráði við BHMR við þá endurskoðun á lögum nr. 38/1954 sem nú stendur yfir. Óskaði ég eftir viðræðum um efnisatriði fyrirliggjandi frumvarpsdraga þegar að loknum fundinum með fjármálaráðherra í fyrradag, 14. febrúar, en því miður varð ekki hægt að verða við þeirri ósk. Þá bað ég um fund á mánudegi 19. febrúar n.k., helst fyrri hluta dags, þar eð frumvarpsdrögin verða lögð fyrir ríkisstjórn daginn eftir, 20. febrúar n.k. Því miður var það ekki hægt fyrir en kl. 17, en þá vonast ég eftir efnislegri umræðu þannig að unnt verði að hafa hliðsjón af athugasemdum ykkar við endanlegan frágang á drögunum.

Að lokum þetta: Ég virði það að sjálfsögðu að þið, sem eruð í forystu fyrir BHMR, séuð ekki sammála öllu því sem fram kemur í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum. Hins vegar líkar mér það illa þegar hallað er réttu máli, eins og þér hefur því miður orðið á í minnisblaði þínu, og vonast ég til að það endurtaki sig ekki í samskiptum okkar.

Eiríkur Tómasson

Afrit send fjármálaráðherra
og formanni BHMR

Minnisblað

Til: Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis

Frá: Eiríki Tómassyni, prófessor

Í umsögnum nokkurra af þeim samtökum, sem sent hafa nefndinni athugasemdir við frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er því haldið fram að réttur til biðlauna skv. 14.gr. laga nr. 38/1954 sé varinn af eignaréttarákvæði stjórnarskrárinnar sem nú er finna í 72.gr. (áður 67.gr.) hennar. Það þýði að þessi réttur verði ekki afnuminn né honum breytt hjá þeim starfsmönnum, sem skipaðir hafa verið eða ráðnir til starfa hjá ríkinu fyrir gildistöku nýrra laga og fallið hafa undir lög nr. 38/1954, nema fullar bætur komi fyrir.

Við þetta álit er það að athuga að rétti til biðlauna verður ekki jafnað til áunninna réttinda eins og lífeyrisréttinda af tveimur ástæðum:

1. Starfsmenn hafa ekki greitt sérstaklega fyrir biðlaunarétt, öfugt við lífeyrisrétt sem þeir hafa greitt fyrir með iðgjöldum af launatekjum sínum. (Dæmi eru um það að starfsmenn í sömu eða sambærilegum störfum hjá ríkinu hafi sömu laun jafnvel þótt sumir þeirra falli undir lög nr. 38/1954 og njóti þar með biðlaunaréttar, en aðrir ekki, vegna mismunandi aðildar að stéttarfélögum.)

2. Lífeyrisréttindi koma lang flestum ríkisstarfsmönnum til góða eða eftirlifandi vandamönnum þeirra. Biðlaunaréttur verður hins vegar aðeins virkur í undantekningatilvikum, oft vegna breytinga á rekstaraðild eða rekstrarformi stofnunar eða fyrirtækis eins og vikið verður nánar að hér á eftir.

Dr. Gaukur Jörundsson vikur að því á bls. 71-77 í doktorsriti sínu, "Um eignarnám", hvort ýmiss konar réttindi, allsherjarréttarlegs eðlis, njóti verndar eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Virðist hann vera þeirrar skoðunar að áunnin lífeyrisréttindi geri það, en telur hins vegar að á grundvelli 2.mgr. 18.gr. laga nr. 38/1954 hafi ríkisvaldið óheft vald til að breyta launakjörum ríkisstarfsmanna fram í tímann. Dr. Gaukur vikur ekki sérstaklega að biðlaunarétti, en ekki verður að mínu áliti dregin önnur ályktun af því, sem hann segir almennt um réttindi allsherjarréttarlegs eðlis, en löggjafanum sé heimilt að afnema biðlaunarétt, bótalaust, fram í tímann eða a.m.k. að breyta reglum um bótarétt og bótafjárhæðir með sama hætti og t.d. reglum skaðabótalaga um bætur fyrir líkams- og munatjón.

Það skal tekið fram að dómstólar hafa ekki, svo að mér sé kunnugt um, skorið úr um það hvort biðlaunaréttur njóti verndar eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Sú málsástæða var að vísu höfð uppi af hálfu stefnanda í svonefndu "SR-mjöl máli" sem

dæmt var í Héraðsdómi Reykjavíkur 5. janúar s.l. Dómarinn féllst hins vegar á fyrstu málsástæðu stefnanda þess efnis að brotið hefði verið gegn viðurkenndri jafnræðisreglu í íslenskum rétti, sbr. nú 65.gr. stjórnarskrárinnar, þegar svo hefði verið fyrir mælt í lögum um stofnun hlutafélags um Síldarverksmiðjur ríkisins, að starfsmenn Síldarverksmiðjanna, er starf fengju hjá hlutafélaginu, ættu ekki rétt til biðlauna skv. 14.gr. laga nr. 38/1954. Tók dómarinn kröfu stefnanda til greina þegar af þessari ástæðu og reyndi því ekki á þá málsástæðu í dóminum að biðlaunaréttur nyti sem slíkur verndar eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. (Tekið skal fram að málsástæðan um brot á jafnræðisreglu ætti ekki við ef fyrirbyggjandi frumvarp um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins næði fram að ganga, a.m.k. ekki ef reglur um biðlaun, þ.á m. biðlaunatími, væri sá sami hjá öllum sem biðlaunaréttar hafa notið.)

Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er gert ráð fyrir að þeir ríkisstarfsmenn, sem fallið hafa undir lög nr. 38/1954 og þar með notið biðlaunaréttar, haldi þeim rétti, en á inntaki hans verði gerðar eftirfarandi breytingar, sbr. 34.gr. frv. og 5.mgr. í ákvæði til bráðabirgða:

1. Bótaréttur falli niður, ekki aðeins þegar starfsmaður hafnar öðru sambærilegu starfi á vegum ríkisins, heldur einnig ef starfið er á vegum annars aðila, t.d. sveitarfélags eða hlutafélags í eigu ríkisins, sbr. 1.mgr. 34.gr. frv.

2. Bætur falli niður eða skerðist, ekki aðeins ef starfsmaður fær greidd laun frá ríkinu, heldur einnig frá öðrum aðila, sbr. 2.mgr. 34.gr. frv.

3. Forgangsréttur til starfa skv. 2. og 3.mgr. 14.gr. laga nr. 38/1954 falli niður nema starf hafi verið lagt niður fyrir gildistöku nýrra laga, sbr. 6.mgr. í ákvæði til bráðabirgða.

4. Biðlaunatími verði stytur um helming, sbr. 5.mgr. í ákvæði til bráðabirgða. Þetta nái þó ekki til þeirra, sem teljast embættismenn, sbr. 34.gr. frv.

Breytingar skv. 1. og 2.lið hér að framan eru hugsaðar til að koma í veg fyrir að starfsmaður, sem verður fyrir því að starf hans er lagt niður, eigi rétt á sérstökum viðbótarlaunum í allt að 6 eða 12 mánuði ef hann sannanlega þiggur laun frá öðrum atvinnurekanda en ríkinu eða hafnar boði um sambærilegt starf frá öðrum aðila en ríkinu. Í athugasemdum með biðlaunaákvæði því, er síðar varð að 14.gr.laga nr. 38/1954, er ákvæðið rökstutt með því að verið sé að tryggja starfsmanni laun sem svari ríflegum uppsagnarfresti ef starf hans verði lagt niður. Hvergi örlar á því í lögskýringargögnum að ætlunin hafi verið að tryggja starfsmanni tvöföld laun á biðlaunatímanum. Breytingar þær, sem hér um ræðir, miða í raun og veru ekki að því að skerða **bætur**, heldur að koma í veg fyrir **auðgun** hjá tilteknum starfsmönnum sem annars yrðu fyrir því "láni" að ákveðið yrði að breyta rekstrarformi eða rekstraraðild að þeirri stofnun, sem þeir starfa hjá, t.d. með því að gera hana að hlutafélagi eða flytja hana frá ríki til sveitarfélags. Þegar breytingarnar eru skoðaðar í þessu ljósi álit ég nánast útilokað að þær verði taldar stríða gegn eignaréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Forgangsréttarákvæði 2. og 3.mgr. 14.gr. laga nr. 38/1954 hafa haft sáralitla þýðingu í raun. Segja má að þau stríði gegn nútímasjónarmiðum og hugsanlega einnig gegn ákvæðum laga, svo sem jafnræðisákvæðinu í 65.gr. stjórnarskrárinnar, jafnræðisreglunni í 11.gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og ákvæðum laga nr. 28/1991 um jafnrétti kynja.

Sú breyting, sem án efa gengur lengst í þá átt að skerða biðlaunarétt, er að stytta biðlaunatímam um helming hjá sumum af þeim, sem notið hafa þessa réttar, en ekki öðrum. Þótt um það megi deila er ekki loku fyrir það skotið að slík breyting yrði talin brjóta gegn jafnréttisákvæðinu í 65.gr. stjórnarskrárinnar og jafnvel einnig gegn eignaréttarákvæðinu í 72.gr. hennar. Af þeim sökum er það varlegra að mínu áliti að breyta 5.mgr. í ákvæði til bráðabirgða þannig að biðlaunatímaminn verði lengdur í 6 og 12 mánuði.

Reykjavík, 19.apríl 1996



Eiríkur Tómasson