

Félagsmálanefnd Alþingis  
B.t. Hildar Njarðvík nefndarritara

Reykjavík, hinn 12. apríl 2002

**Efni: Umsögn BHM um frumvarp til laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum (629. mál)**

## I

Vísað er til bréfs yðar, dags. 27. mars 2002, varðandi umsögn um frumvarp til laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum (629. mál). Einnig er vísað til fundar undirritaðs með félagsmálanefnd í gær, 11. apríl, ásamt fulltrúum ASÍ, BSRB, Samtaka atvinnulífsins og fjármálaráðherra. Beðist er velvirðingar á því að ekki tókst að veita umsögn á þeim tíma sem gafst en viðbótarfrestur fékkst á fundinum í gær til dagsins í dag. Eftirfarandi er umsögn Bandalags háskólamanna (BHM) um frumvarpið eins og það liggur fyrir. Um tæknileg atriði og smærri efnisatriði vísast til nefnds fundar í gær og fyrri umsagnar BHM til félagsmálaráðuneytis, dags. 7. nóvember 2000, sem hjálgöð er í afriti og til vinnuskjals félagsmálaráðuneytis, (merkt DRÖG II) dags. 9. febrúar 2001, sem vitnað var til á fundinum í gær, þar sem teknar voru saman athugasemdir allra aðila á því stigi. Eins og fram kom á fundinum hefur fyrirliggjandi frumvarp breyst til hins verra að mörgu leyti miðað við fyrri drög félagsmálaráðuneytis sem kynnt hafa verið í EES-nefnd þess og aðila vinnumarkaðarins, síðast frá 15. febrúar 2002.

Umsögn BHM á þessu stigi tekur til einföldunar aðeins á þessu tvennu:

- A) *Þörf viðurlaga við brotum* gegn reglum væntanlegra laga – sem m.a. eru formbrot (hættubrot) (II. kafli umsagnarinnar).
- B) Gildissvið laganna varðandi *flutning stjórnsýsluverkefna*, sbr. a-lið 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins (III. kafli umsagnarinnar).

## II

Fyrirliggjandi frumvarp hefur ekkert refsíákvæði (sekt í ríkissjóð) eins og frumvarpsdrög félagsmálaráðuneytis, dags. 30. ágúst 2000 (merkt DRÖG I), og, dags. 9. nóvember 2000 (merkt DRÖG II), gerðu í 8. gr. varðandi þrjú ákvæði frumvarpsdraganna. Þar sem sekt í ríkissjóð er

- í fyrsta lagi *ekki virkt úrræði* miðað við áratugareynslu af því á skyldum réttarsviðum þar sem saksókn kemur aldrei til og rannsókn örsjaldan og
- í öðru lagi augljóslega *ekki raunhæft úrræði* gagnvart ríki eða öðrum opinberum aðilum

kæmi skortur á *refsiviðurlögum ekki* að sök ef önnur viðurlög væri að finna í frumvarpinu; svo er ekki enda er skaðabótaskylda „samkvæmt almennum reglum“ skv. 8. gr. aðeins byggð á sakarreglunni sem – eins og þingnefndarmaður benti á í gær – áskilur

- a) sök atvinnurekanda,
- b) sönnun launamanns á þeirri sök,
- c) sönnun fjártjóns (sbr. ítrekaðan málflutning BHM) og
- d) sönnun orsakartengsla (sbr. ítrekaðan málflutning BHM).

Eins og sami þingnefndarmaður benti á kemur fram í álitsgerð Stefáns Más Stefánssonar lagaprófessors fyrir félagsmálaráðuneytið, dags. 13. desember 1999, að samkvæmt Evrópurétti (óskráðum en óumdeildum grunnreglum) eigi aðildarríkin/EES-ríkin val um viðurlög – en þau viðurlög skulu vera virk og til þess fallin að skapa varnaðaráhrif. Almenn skaðabótaregla 8. gr. uppfyllir *ekki* þetta skilyrði og fullnægir frumvarpið því ekki kröfum Evrópuréttar að þessu leyti – hvað sem líður öðrum ákvæðum frumvarpsins. Því skulu enn áréttuð þau sjónarmið, sem BHM hefur ítrekað rökstutt á fyrri stigum þessa frumvarps og fyrri frumvarpa um sama efni svo og skyld mál í EES-nefnd félagsmálaráðuneytis og aðila vinnumarkaðarins, um *brýna þörf viðurlaga á hendur atvinnurekendum sem brjóta reglur án þess að gerð sé krafa til þeirra, sem verða fyrir broti eða aukinni hættu, að þeir sýni fram á raunverulegan skaða, svo sem fjártjón, eða sanni orsakartengsl* – sem hvort tveggja er afar erfitt í íslenskum skaðabótarétti. Minnt skal á áðurnefnda álitsgerð Stefáns Más Stefánssonar, prófessors í lögum við Háskóla Íslands, fyrir félagsmálaráðuneytið, dags. 13. desember 1999, þar sem sjónarmið BHM eru studd með fræðilegum hætti út frá kröfum Evrópuréttar; undirritaður hefur sent félagsmálanefnd álitsgerðina í tengslum við annað mál. Ítrekaði prófessorinn sjónarmið sín á ráðstefnu Samtaka atvinnulífsins í samstarfi við norrænu ráðherranefndina um Evrópuvinnurétt og jafnréttislaggjöf 9.-10. mars 2001 í erindi sínu (sbr. áður sent afrit af stuttum útdrætti, sent nefndinni 8. apríl sl. í tengslum við 605. mál) með yfirskriftinni:

„Lögfesting tilskipana í ljósi viðurlagakrafna Evrópuréttarins.“

**BHM skorar á félagsmálanefnd að kalla prófessorinn á fund sinn** þar sem þetta mál er grundvallaratriði og tengist mörgum málum af tengdu sviði, sbr. grein undirritaðs á bls. 11 í 3. tbl. BHM-tíðinda 2000 (sent nefndinni 8. apríl sl. í tengslum við 605. mál).

Eins og fram er komið og undirritaður nefndi á fundi með félagsmálanefnd í gær er enn brýnni þörf á viðurlögum sem skapa virkni og þar með fylgni við reglur laganna þegar um er að ræða formreglur í mörgum tilvikum eins og hér – sem eðli sínu samkvæmt skapa annað hvort aðeins *hættu* á tjóni fyrir launafólk eða tjón sem erfitt er eða ómögulegt er að sanna – bæði hvað varðar fjárhæð og orsakartengsl.

Á þessu sviði nýtur launafólk ekki jafnræðis við opinbera atvinnurekendur – einkum fjármálaráðherra – meðan réttindi og skyldur ráðast af öðru en kjarasamningum (einkum löggjöf) vegna frumkvæðisvalds ráðherra við löggjöf; úr ójafnræðinu mætti draga með því að flytja allt frumkvæðisvald á sviði opinbers starfsmannaréttar til félagsmálaráðherra eins og í þessu máli.

### III

Varðandi gildissvið laganna varðandi *flutning stjórnsluverkefna*, sbr. a-lið 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins, telur BHM:

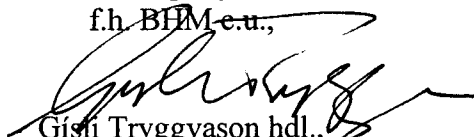
1. *Aðallega* að frumvarpið og væntanleg lög eigi að taka til – og það eigi að koma skýrt fram:
  - a) breytinga á eignarhaldi eða lögformlegu stjórnskipulagi  
(formbreytingu)
    - i. þ.e.a.s.

- ríkisstofnunar í *ríkishlutafélag* (t.d. Landssíminn hf., Íslandspóstur hf.) og
  - ríkisstofnunar (t.d. Mynd- og handíðaskólinn) í *sjálfseignarstofnun* (t.d. Listaháskóli Íslands);
  - ii. svo og til breytinga sveitarfélagsstofnana
    - í sveitarfélagsfyrirtæki (t.d. Orkuveita Reykjavíkur, „sameignarfyrirtæki“, sbr. lög nr. 139/2001, einkum 7. gr.) og
    - í byggðasamlag (t.d. Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs.)
- b) flutninga stjórnarsýsluverkefna eða annarra verkefna á milli arma hins opinbera valds, þ.e.
- i. frá ríki til sveitarfélaga (t.d. flutningur grunnskólanna, sbr. m.a. lög nr. 72/1996) og
  - ii. frá sveitarfélögum til ríkis (t.d. yfirtöku ríkisins gegnum Landspítala á Sjúkrahúsi Reykjavíkur (áður Borgarspítala með Landakotsspítala) og síðar sameiningu í Landspítala – háskólasjúkrahúsi;
- c) flutninga verkefna í almannabjónustu frá hálfopinberum aðilum, svo sem sjálfseignarstofnunum sem njóta fjárframlaga af almannafé, til hreinna opinberra aðila, svo sem sveitarfélaga eða ríkis (t.d. yfirtaka Borgarspítala á Landakotsspítala og síðan sameiningu í Sjúkrahúsi Reykjavíkur sem eins og Borgarspítalinn var borgarstofnun að formi til).
2. *Til vara* telur BHM að félagsmálanefnd þurfi að gera sér – og borgurunum – ljóst með nefndaráliti sínu hvort frumvarpið og löggin eftir birtingu taki til (einhverra) ofangreindra atriða í 1. a)-c) eður ei; réttaróvissa er versta niðurstaðan enda hefur komið fram í máli fulltrúa annarra hagsmunaaðila að lög nr. 77/1993 um sama efni eru einkum þekkt fyrir að vera efnislega flókin og mjög óvirk.

Forúrskurður EFTA-dómstólsins í máli nr. 3/2001 frá 22. mars 2002 í málinu Alda Viggósdóttir gegn Íslandspósti hf. fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur virðist fremur ýta undir ofangreinda skoðun BHM í 1. tl. að Þá virðist forúrskurðurinn í álitsorðum – ranglega að mati undirritaðs – ganga út frá því að reglur vinnuréttar útiloki reglur opinbers réttar. Álitsorðin má skilja svo að (að mestu leyti óskráðar) reglur almenna vinnuréttarins geti ekki gilt samhliða og til fyllingar (að miklu leyti lögfestum) reglum hins opinbera starfsmannaréttar. Þetta er umdeilt í íslenskum landsrétti, sbr. t.a.m. dóm Hæstaréttar frá 16. nóvember 2000 í máli nr. 151/2000: Pétur I. Hraunfjörð gegn Reykjavíkurborg og Strætisvögnum Reykjavíkur, sbr. áður sératkvæði (2:3) í hæstaréttardómi H 1996:3563 (3565) þar sem segir (áhersla hér):

„Húsnæðisnefnd Reykjavíkur er stjórnvald, og framkvæmdastjóri hennar vann á hennar ábyrgð. Honum og nefndinni bar að gæta almennra stjórnarsýslureglna við ákvarðanir sínar, eins og við átti, *auk reglna almenna vinnumarkaðarins*.“

Virðingarfyllst,  
f.h. BHM e.u.,

  
Gísli Tryggvason hdl.,  
framkvæmdarstjóri BHM.

**Afrit:**

ASÍ; b.t. Halldórs Grönvold, aðstoðarframkvæmdarstjóra.

BSRB; b.t. Ernu Guðmundsdóttur hdl.

Fjármálaráðuneyti; starfsmannaskrifstofa, b.t. Þórhalls Vilhjálmssonar lögfræðings.



# Bandalag háskólamanna

Félagsmálaráðuneytið  
B.t. Elínar Blöndal

Reykjavík, hinn 7. nóvember 2000

**Efni: Umsögn BHM um drög I (30. ágúst 2000) að frumvarpi til laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum**

Hjálagt er skjal með innfelldum athugasemdum Bandalags háskólamanna (BHM) (viðbótum og úrfellingum) við einstök ákvæði í fyrirleggjandi frumvarpsdrögum (og eitt atriði í greinargerð). Athugasemdirnar eru gerðar með hliðsjón af minnisblaði Ingvars Sverrissonar og Elínar Blöndal frá 4. janúar 1999 og athugasemdum BSRB frá 29. september sl. sem tekið er undir.

Almennt er jafnframt vísað er til hjálagðra athugasemda undirritaðs f.h. BHM, dags. 9. desember 1999 og 16. febrúar 2000, við drög að frumvarpi til laga um hópuppsagnir að því leyti sem þar er hliðstæður að finna.

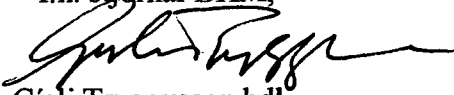
Sérstaklega er lýst ánægju með að félagsmálaráðuneytið skuli leitast við að koma á móts við brýna þörf á viðurlögum í samræmi við álit Stefáns Más Stefánssonar, prófessors í lögum við Háskóla Íslands, frá 13. desember 1999 í kjölfar ábendinga samtaka launafólks í samráðsnefnd aðila vinnumarkaðarins um EES-samninginn, sbr. þó frekari þörf á úrbótum í því efni sem lagðar eru til í athugasemdum BHM.

Um þetta sagði í fyrri athugasemdum BHM um fyrrgreint frumvarp (áherslur hér):

„Umrædd tilskipun og framkvæmd í Evrópurétti gerir ráð fyrir virikum viðurlögum og úrræðum. Því skal áréttuð sú ábending undirritaðs, sem fram kom á fundinum, að sérstakt viðurlagaákvæði þurfi að vera í lögum um hópuppsagnir. Eins og fram kemur í fundargerð þarf í því sambandi að taka mið af því að vandasamt getur verið að sýna fram á beint sannanlegt fjártjón ef atvinnurekendur bregða út af formreglum laga sem þessara. Enn erfiðara er að sanna orsakartengsl. Almennar skaðabótareglur eiga því ekki vel við. Þessu sjónarmiði var ekki andmælt á fundinum. Með þessum fyrirvara er tekið undir tillögur ASÍ um að viðurlög þurfi að vera einkaréttarlegs eðlis.“

Þessi afstaða BHM er óbreytt. Ljóst er að ákvæði um að um skaðabótaskyldu fari eftir almennum reglum – og að bótaskylda sé þar með háð sannanlegu fjártjóni og orsakartengslum – breytir litlu um viðurlagaþáttinn og þar með eftirfylgni laganna sem vikið er að í athugasemdum með 8. gr. með þeim orðum að sektarákvæði sé „ætlað að stuðla að réttri framkvæmd laganna.“

Virðingarfyllst,  
f.h. stjórnar BHM,

  
Gisli Tryggvason hdl.,  
framkvæmdarstjóri BHM.