

Ár 2007, fimmtudaginn 7. júní, var fundur í kjararáði að Hverfisgötu 6a í Reykjavík haldinn af Guðrínu Zoëga, Jakobi R. Möller, Jónasi Þór Guðmundssyni, Kristni Hallgrímssyni og Rannveigu Sigurðardóttur.

Fyrir var tekið:

Að skera úr um hvort heyra skuli undir kjararáð að ákveða laun og starfskjör skrifstofustjóra í Stjórnarráðinu

I.

Lög um kjararáð nr. 47/2006 tóku gildi 1. júlí 2006. Verkefni kjararáðs er að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, ráðherra og dómara og annarra ríkisstarfsmanna, sem svo er háttað um að þau geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu. Fullskipað kjararáð ákveður laun forseta Íslands samkvæmt 1. gr. laga nr. 10/1990 um laun forseta Íslands, þingfararkaup samkvæmt lögum nr. 88/1995 um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, og launakjör ráðherra, hæstaréttardómara og héraðsdómara, sbr. 3. gr. laga um kjararáð. Kjararáð skipað þremur mönnum ákveður laun og starfskjör ríkisstarfsmanna sem ekki falla undir 3. gr. og svo er háttað um að laun þeirra og starfskjör geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu, sbr. 4. gr. laganna. Fullskipað kjararáð sker úr um það til hverra ákvörðun launa og starfskjara samkvæmt 4. gr. skuli ná í nánari atriðum en þar greinir, sbr. 5. gr. laga um kjararáð. Í ákvæði til bráðabirgða segir að allir þeir sem féllu undir úrskurðarvald Kjaradóms eða kjaranefndar samkvæmt lögum nr. 120/1992 þegar löggin um kjararáð tóku gildi skyldu sæta kjaraákvörðunum þess, þar til kjararáð hefði ákveðið nánar til hverra þessi háttur á ákvörðun kjara skyldi framvegis ná, út frá þeirri meginreglu að kjör ríkisstarfsmanna skuli ráðast með kjarasamningum þar sem því verður við komið. Skrifstofustjórar í Stjórnarráðinu heyrðu áður undir úrskurðarvald kjaranefndar og heyra því undir kjararáð samkvæmt fyrrnefndu bráðabirgðaákvæði.

II.

Kjararáð hefur ákveðið að taka til skoðunar hvort áfram skuli heyra undir ráðið að ákveða laun og starfskjör skrifstofustjóra í Stjórnarráðinu. Með bréfum dagsettum 28. mars 2007 var öllum skrifstofustjórum og ráðuneytisstjórum gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við ráðið.

Svör bárust frá átta skrifstofustjórum og voru þrír þeirra þeirrar skoðunar að kjararáð skyldi áfram ákveða laun skrifstofustjóra. Núverandi kerfi hefði gefist vel, með því væri reynt að gæta jafnræðis og komið í veg fyrir geðþóttaákvörðanir á launum skrifstofustjóra. Sérstaklega væri núverandi fyrirkomulag mikilvægt varðandi þá skrifstofustjóra sem fara með mannaforráð. Þá væri óljóst hvað mundi koma í staðinn. Fimm þeirra skrifstofustjóra sem skrifuðu kjararáði töldu að kjararáð ætti ekki að halda áfram að ákveða laun og starfskjör þeirra. Helstu rökin væru meðal annars að störf skrifstofustjóra væru mjög mismunandi, en sum ráðuneyti hefðu notað starfsheitið til að umbuna mönnum án þess að viðkomandi stundaði stjórnunarstörf eða hefði mannaforráð. Engar reglur eða leiðbeiningar væru til um hve margir skrifstofustjórar ættu að vera eða hvaða verkefnum þeir skyldu sinna og væru störf þeirra algerlega ósambærileg milli ráðuneyta. Þá mætti mjög draga í efa að kjararáð hefði raunhæfa möguleika á að meta störf manna, ábyrgð eða mannaforráð og ákveða kjör þeirra. Yfirstjórnendur hefðu nú mun meiri sveigjanleika en áður við að semja um kjör millistjórnenda. Loks væru ekki efnisleg rök fyrir því að skrifstofustjórar væru sviptir þeim rétti sínum að semja sjálfir um kjör sín. Þrír skrifstofustjórar lýstu mikilli óánægju sinni með vinnubrögð kjararáðs og forvera þess kjaranefndar og töldu ekki að samskonar stjórnvald ætti að ákveða kjör þeirra. Einn skrifstofustjórinn taldi einsýnt að ekki skyldi heyra undir kjararáð að ákveða laun og starfskjör skrifstofustjóra, enda hefðu þeir ekki fyrrisvar fyrir ríkið í kjaramálum. Ráðuneytisstjóri væri yfirmaður ráðuneytis og færi sem slíkur með fyrrisvar

fyrir ríkið í samskiptum við starfsfólk í kjaramálum og færu skrifstofustjórar ekki formlega með slíkt fyrirvar frekar en næráráðendur hjá öðrum embættum eða stofnunum ríkisins.

Ráðuneytisstjórar sendu sameiginlegt bréf og lýstu þeirri afstöðu að kjararáð ætti áfram að ákveða laun og starfskjör skrifstofustjóra. Hafa bæri í huga að samkvæmt 9. gr. laga nr. 70/1996 skyldi um laun starfsmanna annað hvort fara samkvæmt ákvörðun kjararáðs eða samkvæmt kjarasamningum. Um annað fyrirkomulag launaákvæðana væri ekki að ræða samkvæmt starfsmannalögum. Skrifstofustjórar teljist til embættismanna og njóti réttinda og beri skyldur sem slíkir, flestir þeirra væru yfirmenn stórra skrifstofa og væru í fyrirvari gagnvart starfsmönnum þeirra varðandi ýmsa þætti launa- og kjaramála, eftir atvikum í samráði við ráðuneytisstjóra. Þeir gegni margvíslegum stjórnunar- og trúnaðarstörfum í ráðuneytunum, bæði inn á við og gagnvart stofnunum og forstöðumönnum, sem og hagsmunasamtökum svo sem stéttarfélögum. Þeir væru hluti af yfirstjórn ráðuneytanna. Þótt gerð kjarasamninga færi fram miðlægt ættu ráðuneytin aðild að starfi samninganefndar ríkisins og kæmu með ýmsum hætti að undirbúningi og gerð kjarasamninga. Afstaða ráðuneytisstjóra væri því að það samrýmdist ekki stöðu og störfum skrifstofustjóra innan Stjórnarráðsins að þeir stæðu jafnframt í kjarasamningum við ríkið og ráðuneytin. Slíkt fyrirkomulag væri til þess fallið að veikja yfirstjórn ráðuneytanna, auk þess sem það gæti sett skrifstofustjórana sjálfa í erfiða stöðu. Laun og starfskjör skrifstofustjóra gætu ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt og teldu ráðuneytisstjórar að kjararáð ætti áfram að ákveða laun og starfskjör skrifstofustjóra.

Ráðuneytisstjórar forsætis- og fjármálaráðuneyta komu á fund kjararáðs 30. apríl 2007 og skýrðu nánar þau sjónarmið sem rakin eru í áður nefndu bréfi ráðuneytisstjórana. Sögðu þeir að skrifstofustjórar kæmu að stefnumótun og væru í forsvari fyrir ríkið í kjaramálum, einkum í mótun og útfærslu stofnanasamninga innan stofnana og í Stjórnarráðinu. Í kjölfarið óskaði kjararáð eftir nánari upplýsingum um í hverju aðkoma skrifstofustjóra að kjarasamningum væri fölgin og hvort hún væri á einhvern hátt ákveðin formlega og jafnframt hvort allir skrifstofustjórar kæmu jafnt að þessum málum. Í svari ráðuneytisstjórana sem barst kjararáði með tölvubrési dagsettu 7. maí 2007 sagði að skrifstofustjórar í Stjórnarráðinu hefðu ýmsa aðkomu að kjaramálum starfsmanna, bæði hjá ráðuneytunum sjálfum og hjá undirstofnunum. Voru tekin dæmi um slíkt en tekið fram að það gæti verið mismunandi eftir ráðuneytum. Stefna samninganefndar ríkisins væri að ráðuneyti ættu annaðhvort fulltrúa í nefndinni eða að þau væru henni til ráðuneytis. Þar væri fyrst og fremst um skrifstofustjóra að ræða. Einnig hefðu þeir með ýmsum hætti samskipti við forstöðumenn stofnana um fagleg og rekstrarleg málefni stofnananna. Oft á tíðum væru mál sem tengdust einstökum starfsmannamálum eða starfsmannastefnu borin undir eða gerð í samráði við skrifstofustjóra ráðuneyta.

III.

Eins og áður segir ákveður kjararáð samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga nr. 47/2006 laun og starfskjör ríkisstarfsmanna sem ekki falla undir 3. gr. laganna og svo er háttáð um að laun þeirra og starfskjör geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu, sbr. 1. gr. sömu laga.

Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 47/2006 um kjararáð segir að meginreglan á vinnumarkaði, hvort sem er hjá hinu opinbera eða einkaaðilum, hljóti að vera samningsfrelsi og að laun og starfskjör séu ákveðin í frjálsum samningum. Undantekninguna sem löggin mæli fyrir um verði að skýra þröngt. Í 4. gr. komi fram hverjir aðrir en æðstu handhafar ríkisvaldsins, sbr. 3. gr., skuli heyra undir löggin. Meginreglan sé sú að það séu þeir embættismenn og ríkisstarfsmenn sem svo er háttáð um að laun þeirra og starfskjör geti ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða misvægis samningsstöðu. Við mat á því hverjir falli undir ákvæði 4. gr. sé eðlilegt að horfa til þess annars vegar hverjir gegni störfum sem ekki megi falla niður í verkföllum og hins vegar hverjir gegni störfum sem feli í sér fyrirvar fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn í kjaramálum. Þá hefur löggjafinn í bráðabirgðaákvæði laga nr.

47/2006, ítrekað þá almennt viðurkenndu meginreglu að kjör manna séu ákveðin í kjarasamningum eftir því sem við verður komið.

Skrifstofustjórar í Stjórnarráði eru embættismenn samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt 40. gr. sömu laga er embættismönnum óheimilt að efna til eða taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum. Þá segir í 2. tl. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna að heimild til verkfalls nái ekki til starfsmanna Alþingis og stofnana þess, svo og starfsmanna á skrifstofu forseta Íslands og í Stjórnarráði. Skrifstofustjórar í Stjórnarráði hafa því ekki verkfallsrétt.

Ekki er í lögum fjallað sérstaklega um störf skrifstofustjóra eða hvaða verkefnum þeir skuli sinna að öðru leyti en því að í 11. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands segir að skrifstofu ráðuneytis stýri skrifstofustjóri og starfsdeild deildarstjóri undir umsjón ráðuneytisstjóra. Þá segir að ráðherra setji skrifstofustjórum og deildarstjórum erindisbréf þar sem meðal annars sé kveðið á um starfssvið þeirra og starfsskyldur. Engar samræmdar reglur eru til um starfsheitið og geta störf skrifstofustjóra verið mismunandi milli ráðuneyta og eru jafnvel allmörg dæmi um skrifstofustjóra, sem ekki hafa nein eiginleg mannaforráð né stjórnunarskyldur að öðru leyti. Skrifstofustjórar starfa undir umsjón ráðuneytisstjóra og þrátt fyrir að sumir skrifstofustjórar eigi þátt í ákvörðun um starfsmannamál felur starfið almennt ekki í sér fyrirvar fyrir ríkið í starfsmannamálum. Er það mat kjararáðs að störf skrifstofustjóra í Stjórnarráði séu ekki þess eðlis að heyra skuli undir kjararáð að ákveða laun og starfskjör þeirra.

Starf skrifstofustjóra starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins er undantekning. Starfsmannaskrifstofan gegnir svo veigamiklu hlutverki við mótun og framkvæmd starfsmannastefnu ríkisins og við gerð kjarasamninga fyrir hönd fjármálaráðherra, að telja verður að skrifstofustjórinn fari í raun með jafngildi fyrirvars fyrir ríkið í kjaramálum fyrir hönd fjármálaráðherra, sem fer með hið formlega fyrirvar, sbr. 3. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

Með vísan til framangreinds er niðurstaða kjararáðs eins og fram kemur í úrskurðarorðum.

IV.

Úrskurðarorð

Ákvörðun launa og starfskjara skrifstofustjóra í Stjórnarráði, annarra en skrifstofustjóra starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis, heyrir ekki undir kjararáð. Ákvörðun launa skrifstofustjóra starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis heyrir undir kjararáð.

Guðrún Zoëga

Jakob R. Möller

Jónas Þór Guðmundsson

Kristinn Hallgrímsson

Rannveig Sigurðardóttir