

Með bréfi dags. 4. maí 2005 fór Félag háskólakennara (Fh) þess á leit við stjórn BHM að hún vísaði til laganefndar BHM spurningum félagsins um lögmæti ákvörðunar Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns (Lbs-Hbs) um tilflutning tveggja starfsmanna, þeirra A J og N B, úr launaramma C í launaramma B. Á fundi sínum samþykkti stjórn BHM að vísa erindinu til laganefndar. Fh fór þess á leit að laganefnd svaraði eftirfarandi spurningum:

Mál A J.

1. Er Lbs-Hbs stætt á því að flytja A úr efri launaramma í neðri launaramma vegna skipulagsbreytinganna 2003 – rúmu ári eftir breytingarnar og eftir að hafa tekið fram að þær hefðu engin áhrif á launakjör og réttindi hennar?
2. Á A rétt á biðlaunum þrátt fyrir að starfsmat gefi til kynna óverulegar breytingar á starfi hennar og A sjálf telji starfið með öllu óbreytt? Við hvaða launaflokk ættu þá biðlaunin að miðast?
3. A J er annar tveggja trúnaðarmanna Fh á Lbs-Hbs og því er spurt hvort það sé lagalega heimilt að gera þær breytingar sem hér um ræðir á starfi og starfskjörum trúnaðarmanns meðan hann gegnir trúnaðarstörfum sínum? Í þessu sambandi vill Fh undirstrika það ákvæði laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna að óheimilt sé að flytja trúnaðarmann í lægri launaflokk meðan hann gegnir starfi trúnaðarmanns (Sbr. 30. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986)?

Mál N B

1. Er Lbs-Hbs stætt á því að flytja N úr efri launaramma í neðri launaramma vegna skipulagsbreytinganna 2003 – rúmu ári eftir breytingarnar og eftir að hafa tekið fram að þær hafi engin áhrif á launakjör og réttindi hennar?
2. Á N rétt á biðlaunum í ljósi þess að starfsmat gefur til kynna verulegar breytingar á starfi hennar og getur starfs hennar nú því varla talist vera sambærilegt því starfi sem hún gegndi fyrir skipulagsbreytingarnar? Ef N á rétt á biðlaunum er spurt við hvaða launaflokk þau ættu að miðast?

Ennfremur óskaði félagið eftir álitni nefndarinnar á því hvort unnt væri að bera undir dómstóla hvort Lbs-Hbs sé stætt á því að flytja þær A og N, aðrar eða báðar, í neðri launaramma í ljósi framlagðra gagna og undir hvaða dómstól slíkt myndi heyra, héraðsdóm eða Félagsdóm.

II. Málavextir

Haustið 2003 voru gerðar ýmsar skipulagsbreytingar á Lbs-Hbs, sem náðu bæði til skipurits og starfa. Í tilvikum tveggja starfsmanna, N B og A J, voru gerðar breytingar á störfum þeirra, sem ekki voru taldar það veigamiklar að um niðurlagningu starfa væri að ræða og að breytingarnar væru í samræmi við 19. gr. laga 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (stml.) Í bréfum til þeirra þar sem breytingarnar voru tilkynntar segir m.a. “Breytingar þessar hafa engin áhrif á launakjör þín eða réttindi.” Að þessum forsendum gefnum samþykktu þær að sætta sig við breytingarnar, sem voru að sögn mjög litlar.

Með stofnanasamningi Fh við Háskóla Íslands og tengdar stofnanir frá árinu 2001 var ákveðið að taka upp starfs- og hæfnismat sem taka skyldi gildi 1. maí 2002. Jafnframt var kveðið á um að yrði starfsmatið ekki tilbúið fyrir 1. maí 2002, yrðu laun leiðrétt aftur til þess dags í samræmi við niðurstöður starfsmatsins. Í samkomulagi milli Fh og HÍ dagsettu 16. apríl 2002 er því lýst yfir að aðilar séu sammála um að starfs- og hæfnismat skuli ekki hafa áhrif á röðun starfsheita í launaramma (gr.4.1.) og að starfsmenn í Fh skuli aldrei raðast lægra en kveður á um í gr. 4.1.3.

Mál N B.

Með bréfi dags. 19. sept. 2003 tilkynnti LBS-Hbs N B að frá með 1. október sama ár yrði störfum hennar og verksviði breytt þannig að hún yrði starfsmaður í faghópi um skylduskil í þjóðdeild á varðveislusviði. Í bréfinu er vísað til 19. gr. stml. til stuðnings ákvörðuninni. Þá segir í bréfinu: “Breytingar þessar hafa engin áhrif á launakjör þín eða réttindi.”

Fyrir starfsmat var N í launaflokki C05. Samkvæmt niðurstöðum starfsmatsins skyldu laun hennar vera samkvæmt launaflokki C10 frá 1. maí 2002. Með bréfi Lbs-Hsb, dags. 13. janúar 2005 var henni tilkynnt um niðurstöður starfsmats. Í bréfinu kemur fram að stigafjöldi N eftir starfsmat sé 340 stig. Fyrir starfsmat var stigafjöldi hennar 455 stig. Þá segir í bréfinu að laun hennar eftir starfsmatið muni hækka í B10. Samkvæmt launatöflu, sem í gildi var 1. maí 2002, voru laun í flokki C05 m.v. einstakling eldri en 40 ára kr. 198.569 og laun í flokki B10 þau sömu. Laun samkvæmt launaflokki C10 voru á sama tíma kr. 248.255.

Af hálfu Fh er því haldið fram að við ákvörðun á launum N eftir skipulagsbreytingar hafi borið að miða niðurstöðu starfsmatsins en samkvæmt henni hafi laun N verið samkvæmt flokki C10 þegar skipulagsbreytingarnar voru gerðar.

Í bréfi Fh til framkvæmdastjóra BHM dags. 24. janúar 2005 kemur fram sú skoðun að skipulagsbreytingar þær sem gerðar voru haustið 2003 hafi í reynd verið svo veigamiklar að þær hafi jafngilt niðurlagningu starfsins. Því til stuðnings er bent á að starf N hafi verið metið til mun fleiri stiga fyrir breytingar en eftir.

Í svari landsbókavardar dags. 12. apríl 2005 er lögð áhersla á að halda aðgreindu annars vegar þeim aðgerðum sem lutu að innra skipulagi safnsins og hvernig þeim breytingum var hrint í framkvæmd og hins vegar niðurstöðum og framkvæmd starfsmatsins. Í bréfinu segir m.a. “Hvernig laun þróast með tilliti til kjarasamninga, en þar á meðal verður að telja umrætt starfsmat, verður að halda algerlega aðgreindu frá framangreindum skipulagsbreytingum.” Máli sínu til stuðnings landbókavörður til álits Umboðsmanns Alþingis frá 1. júlí 2003 í málum 3684/2003 og 3714/2003. Þá segir að við skipulagsbreytingarnar hafi verið leitast við að ganga ekki lengra en nauðsyn krafði og ákvörðun um hvort starf skyldi lagt niður eða því breytt á grundvelli 19. gr. stml. hafi ráðist af grundvelli breytinganna. Sú ákvörðun hafi verið tekin á safninu að einungis tiltekin starfsheiti skyldu flokkast í C-ramma. Gengið hafi verið út frá því að fólk í C-ramma hafi verkstjórn á hendi og umsjón með hópi manna sem vinni að sömu verkefnum. Með þessu hafi verið reynt að skapa samræmi milli skipurits og starfsheita. Hvað N varði þá telji safnið að starf hennar hafi breyst þannig, að hún hafi ekki mannaforráð lengur og sá hluti starfs hennar sem falið hafi í sér verkstjórn hafi verið felldur niður. Hún sinni þeim störfum sem hún áður sinnti en með þeirri undantekningu að hún sé ekki í stjórnunarstöðu.

Mál A J

Með bréfi dags. 30. sept. 2003 tilkynnti LBS-Hbs A J að frá með 1. október sama ár yrði störfum hennar og verksviði breytt þannig að hún yrði sérfræðingur í þjónustuhópi um sérsöfn í þjóðdeild á varðveislusviði. Í bréfinu er vísað til 19. gr. stml. til stuðnings ákvörðuninni. Þá segir í bréfinu: “Breytingar þessar hafa engin áhrif á launakjör þín eða réttindi.”

Fyrir starfsmat var A í launaflokki C06. Samkvæmt niðurstöðum starfsmatsins skyldu laun hennar vera samkvæmt launaflokki C09 frá 1. maí 2002. Með bréfi Lbs-Hsb, dags. 13. janúar 2005 var henni tilkynnt um niðurstöður starfsmats. Í bréfinu kemur fram að stigafjöldi A eftir starfsmat sé 420 stig. Þá segir í bréfinu að laun hennar eftir starfsmatið muni hækka í B13. Samkvæmt launatöflu, sem í gildi var 1. maí 2002, voru laun í flokki C06 m.v. einstakling eldri en 40 ára kr. 207.639 og laun í flokki B13 kr. 217.123. Laun samkvæmt launaflokki C09 voru á sama tíma kr. 237.411.

Af hálfu Fh er því haldið fram að við ákvörðun á launum A eftir skipulagsbreytingar hafi borið að miða við niðurstöðu starfsmatsins en samkvæmt henni hafi laun A verið samkvæmt flokki C09 þegar skipulagsbreytingarnar voru gerðar. Þá kemur fram að A telji sjálf að í reynd hafi ekki verið um breytingar að ræða á starfi hennar heldur sinni hún áfram þeim störfum sem hún áður sinnti.

Í svari landsbókavardar dags. 12. apríl 2005 er lögð áhersla á að halda aðgreindu annars vegar þeim aðgerðum sem lutu að innra skipulagi safnsins og hvernig þeim breytingum var hrint í framkvæmd og hins vegar niðurstöðum og framkvæmd starfsmatsins. Í bréfinu segir m.a. “Hvernig laun þróast með tilliti til kjarasamninga, en þar á meðal verður að telja umrætt starfsmat, verður að halda algerlega aðgreindu frá framangreindum skipulagsbreytingum.” Máli sínu til stuðnings landbókavörður til álits Umboðsmanns Alþingis frá 1. júlí 2003 í málum 3684/2003 og 3714/2003. Þá segir að við skipulagsbreytingarnar hafi verið leitast við að ganga ekki lengra en nauðsyn krafði og ákvörðun um hvort starf skyldi lagt niður eða því breytt á grundvelli 19. gr. stml. hafi ráðist af grundvelli breytinganna. Sú ákvörðun hafi verið tekin á safninu að einungis tiltekin starfsheiti skyldu flokkast í C-ramma. Gengið hafi verið út frá því að fólk í C-ramma hafi verkstjórn á hendi og umsjón með hópi manna sem vinni að sömu verkefnum. Með þessu hafi verið reynt að skapa samræmi milli skipurits og starfsheita. Hvað starf A varði þá hafi hún, fyrir skipulagsbreytingar, starfað á einu af sérsöfnum Lbs-Hbs. Sú ákvörðun hafi verið tekin að skipa öllum sérsöfnum í einn faghóp með einum fagstjóra. Eftir breytingar tilheyri A þeim faghópi. Þessar breytingar á starfi hennar hafi rúmast innan heimilda 19. gr. stml. og ekki hafi verið gengið lengra en nauðsyn krafði.

III. Niðurstaða

Við ákvörðun á því hvort umræddar skipulagsbreytingar á störfum þeirra N og A hafi verið í samræmi við lög og kjarasamninga ber fyrst og fremst að horfa til 19. gr. stml. en þar segir: “Skylt er starfsmanni að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði frá því er hann tók við starfi. Starfsmaður getur kosið að segja upp starfi sínu vegna slíkra breytinga, enda skýri hann ráðherra eða forstöðumanni frá því innan eins mánaðar frá því breytingarnar voru tilkynntar honum. Ef breytingarnar hafa í för með sér skert launakjör starfsmanns eða réttindi skal hann halda óbreyttum launakjörum og

réttindum þann tíma sem eftir er af skipunartíma hans í embætti eða jafnlangan tíma og réttur hans til uppsagnarfrests er samkvæmt ráðningarsamning, sbr. 46. gr.” Ennfremur verða slíkar ákvarðanir að byggja á málefnalegum sjónarmiðum og gæta verður meðalhófs, sbr. 12. gr. stjórnáskilnaða nr. 37/1993.

Fyrir liggur í málinu, að með bréfi landsbókavara til umræddra starfsskvæna dags. 19. sept. 2003, var þeim lofað að breytingarnar hefðu engin áhrif á launakjör þeirra eða réttindi. Rétt er einnig að taka fram að í bréfinu kom ekki fram að um breytingar á röðun í launaramma væri að ræða.

Ljóst er af gögnum málsins að ein af forsendum þess, að Fh féllst á framkvæmd starfsmatsins, var ákvæði samkomulags Fh og samráðsnefndar HÍ frá 16. apríl 2002. Þar segir í 1. tölul. að aðilar séu sammála um að starfs- og hæfnismat hafi ekki áhrif á röðun starfsheita í launaramma og að starfsmenn í Fh skuli aldrei raðast lægra en kveður á um í gr. 4.1.3.

Af hálfu Lbs-Hbs er lögð áhersla á nauðsyn þess að halda aðgreindu annars vegar starfsmatinu og hins vegar skipulagsbreytingunum. Að mati laganefndar er það að hluta til rétt. Starfsmönnum var tryggt að starfsmatið myndi ekki hafa áhrif á niðurröðun í launaramma en að skipulagsbreytingarnar myndu ekki hafa áhrif á launakjör þeirra eða réttindi. Engin trygging var hins vegar gefin fyrir því að breytingarnar hefðu ekki áhrif á röðun í launaramma.

Við athugun á því úrlausnarefni hvort heimilt sé að færa starfsfólk einhliða niður um launaramma verður einkum horft til tveggja þátta, í fyrsta lagi hvort breytingar á stöðu í skipuriti og/eða röðun í launaramma falli undir hugtökin “launakjör og/eða réttindi” og í öðru lagi hvort um kjaraskerðingu sé að ræða. Það er mat laganefndar að sú röksemd landsbókavara að einungis þau, sem gegni tilteknum stjórnunarstörfum, raðist í C-ramma, sé í sjálfu sér málefnaleg, svo fremi að breyting á röðun leiði ekki til lakari kjara eða réttinda. Þær A og N féllust á umræddar breytingar á skipuriti en þess ber að geta að þegar þær féllust á að starfa eftir hinu nýja skipulagi var þeim ekki ljóst að það fæli í sér breytingu á röðun í launaramma. Ber því næst að hyggja að því hvort breyting á röðun í launaramma hafi falið í sér lakari kjör eða réttindi.

Að mati laganefndar verður ekki séð að sérstök réttindi séu bundin við launaramma, að öðru leyti en því, að laun í C-ramma eru almennt hærri en í B-ramma. Þetta er þó ekki einhlítt og laun í efri hluta B-ramma geta verið hærri en laun í neðri hluta C-ramma. Því ber að skoða hvort um raunverulega kjaraskerðingu hafi verið að ræða. Af hálfu landsbókavara er því haldið fram að þegar litið sé til þess hvernig staðið er að kjarasamningsgerð hafi verið talið að ekki sé unnt að útiloka að breytingar af því tagi sem hér um ræði kunni að hafa áhrif á það hvernig launakjör þróist í framtíðinni. Máli sínu til stuðnings vísar hún til álits umboðsmanns Alþingis frá 1. júlí 2003 í máli nr. 3684/2003 og 2714/2003. Það er vissulega rétt að ekki er hægt að sjá fyrir hugsanlega þróun launa í hverjum launaflokki fyrir sig, en laganefnd telur að umrætt álit umboðsmanns eigi ekki við í þessu tilfalli þar sem ekki er um sambærilegar aðstæður að ræða. Óumdeilt er að niðurstaða starfsmatsins átti að taka gildi 1. maí 2002. Því átti reyndar að vera lokið þá, en á því urðu tafir, sem geta ekki leitt til réttindamissis starfsmanna, enda skýrt og óumdeilt að starfsmenn skyldu einskis missa í launum, launakjörum eða niðurröðun í launaramma við starfsmatið. Við mat á því hvaða laun skuli miða við þegar breytingar á röðun í launaramma eru ákveðnar ber að skoða og

miða við hver laun starfsmanna voru þegar breytingarnar gengu í gildi og að teknu tilliti til starfsmatsins.

Svör laganefndar við spurningum Fh.

Mál N B

1. Er Lbs-Hbs stætt á því að flytja N úr efri launaramma í neðri launaramma vegna skipulagsbreytinganna 2003 – rúmu ári eftir breytingarnar og eftir að hafa tekið fram að þær hafi engin áhrif á launakjör og réttindi hennar?

Svar: Laganefnd telur að röðun í launaramma sé ekki afgerandi um mat á því hvort um skerðingu á launakjörum eða réttindum hafi verið að ræða. Nefndin telur hins vegar ljóst að ekki hafi verið staðið við loforð um óbreytt kjör þar sem raunveruleg laun N voru 1. maí 2002 samkvæmt launaflokki C10, kr. 248.255 miðað við einstakling eldri en 40 ára en lækkuðu í kr. 198.569 við færslu í launaflokk B10. Lbs-Hbs var því ekki heimilt að færa N úr launaflokki C10 yfir í B10.

2. Á N rétt á biðlaunum í ljósi þess að starfsmat gefur til kynna verulegar breytingar á starfi hennar og getur starf hennar nú því varla talist vera sambærilegt því starfi sem hún gegndi fyrir skipulagsbreytingarnar? Ef N á rétt á biðlaunum er spurt við hvaða launaflokk þau ættu að miðast?

Svar: Laganefnd telur ljóst, að með tilliti til umtalsverðrar lækkunar starfsmatsstiga við skipulagsbreytingarnar, sé um talsverðar breytingar á starfi N að ræða. Þrátt fyrir það hefur ekki verið af hálfu Fh sýnt fram á að starfslýsing sú sem kom fram í bréfi Lbs-Hbs til N 30. sept. 2003 sé rétt en sú starfslýsing lá fyrir þegar N samþykkti að sætta sig við breytingarnar. Væri hins vegar um niðurlagningu starfs að ræða en ekki breytingu í samræmi við 19. gr. stml. telur nefndinn ótvírætt að biðlaun ættu að miðast við launaflokk C10.

Mál A J

1. Er Lbs-Hbs stætt á því að flytja A úr efri launaramma í neðri launaramma vegna skipulagsbreytinganna 2003 – rúmu ári eftir breytingarnar og eftir að hafa tekið fram að þær hefðu engin áhrif á launakjör og réttindi hennar?

Svar: Laganefnd telur að röðun í launaramma sé ekki afgerandi um mat á því hvort um skerðingu á launakjörum eða réttindum hafi verið að ræða. Nefndin telur hins vegar ljóst að ekki hafi verið staðið við loforð um óbreytt kjör þar sem raunveruleg laun A voru 1. maí 2002 samkvæmt launaflokki C9, kr. 237.411 miðað við einstakling eldri en 40 ára en lækkuðu í kr. 217.123 við færslu í launaflokk B13. Lbs-Hbs var því ekki heimilt að færa A úr launaflokki C9 niður í B13.

2. Á A rétt á biðlaunum þrátt fyrir að starfsmat gefi til kynna óverulegar breytingar á starfi hennar og A sjálf telji starfið með öllu óbreytt? Við hvaða launaflokk ættu þá biðlaunin að miðast?

Svar: Aðilar málsins eru sammála um að litlar breytingar hafi orðið á starfi A við skipulagsbreytingarnar. Laganefnd telur því að með tilliti til þess að A eigi ekki rétt á biðlaunum. Ætti hún það hins vegar bæri að miða við launaflokk C9.

3. A J er annar tveggja trúnaðarmanna Fh á Lbs-Hbs og því er spurt hvort það sé lagalega heimilt að gera þær breytingar sem hér um ræðir á starfi og starfskjörum trúnaðarmanns meðan hann gegnir trúnaðarstörfum sínum? Í þessu sambandi vill Fh undirstrika það ákvæði laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna að óheimilt sé að flytja trúnaðarmann í lægri launaflokk meðan hann gegnir starfi trúnaðarmanns (Sbr. 30. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986)?

Svar: Í 2. mgr. 30. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986 er skýrt kveðið á um að óheimilt sé að flytja trúnaðarmann í lægri launaflokk meðan hann gegnir starfi trúnaðarmanns. Huglæg afstaða landsbókavardar breytir engu þar um. Þar sem laganeftnd telur að A hafi ekki haldið þeim kjörum sem hún áður hafði er það álit nefndarinnar að tilflutningurinn í B13 samræmist ekki fyrirnefndri lagagrein.

Hugsanlegt dómsmál

Spurning: Er unnt að bera undir dómstóla þá ákvörðun Lbs-Hbs að flytja þær A og N, í neðri launaramma í ljósi framlagðra gagna og undir hvaða dómstól myndi slíkt heyra, héraðsdóm eða Félagsdóm.

Svar: Að mati laganeftndar er ekkert í veginum fyrir því að höfða dómsmál til að freista þess að fá ákvörðun safnsins hnekk og/eða krefjast bóta vegna vangoldinna launa. Ákvörðun um undir hvaða dómstól málið heyrir fer að nokkru leyti eftir því hvernig krafan er uppsett. Ef um er að ræða kröfu vegna vangoldinna launa sem byggði á því að safnið hefði ekki uppfyllt skyldur sínar samkvæmt starfsmati, myndi það að öðru jöfnu falla undir Félagsdóm. Ef hins vegar um er að ræða kröfu sem byggir á 19. gr. stml. heyrði krafan að öðru jöfnu undir héraðsdóm.