



Alþingi
Erindi nr. P 140/1664
komudagur 29. 3. 2012

Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. mars 2012

Efni: Umsögn stjórnar Íslandspósts ohf. um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands, þskj. 441, 365. mál.

Þann 2. desember 2011 lagði fjármálaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð nr. 47/2006. Í 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar og viðbætur við 1. mgr. 8. gr. laganna, sem fela í sér að í úrskurðum sínum verði kjararáði heimilt í rökstuddum tilvikum að víkja frá því að miða við að föst laun verði ekki ákveðin hærri en föst laun forsætisráðherra.

Eftirfarandi eru athugasemdir stjórnar Íslandspósts við ofangreinda grein frumvarpsins. Að gefnu tilefni vill stjórn Íslandspósts einnig koma á framfæri almennum athugasemdum við þá vegferð sem löggjafinn hóf með setningu laga nr. 87/2009 um breytingu á 1. gr. laga um kjararáð árið 2009, enda nauðsynlegt samhengisins vegna að hafa hana í huga þegar fyrirbyggjandi frumvarp er skoðað.

I. Setning laga nr. 87/2009

Með lögum nr. 87/2009 voru ákvarðanir um laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga í meiri hluta eigu ríkisins felld undir úrskurðarvald kjararáðs, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð. Sú lagabreyting gekk í raun gegn þeirri meginreglu sem lög um kjararáð byggja á og um er fjallað í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins sem varð að grunnlögunum nr. 47/2006.

Í aðdraganda grunnlaganna var ákveðið að lögskipaður úrskurðaraðili um launakjör skyldi aðeins taka til þeirra sem gild rök mæltu með að féllu undir slíka úrskurði í stað samningsbundinna kjara. Var vísað til meginreglunnar um samningsfrelsi á vinnumarkaði og að laun og starfskjör ákveðist í frjálsum samningum. Við lagasmíðina voru nefnd tvenns konar undantekningartilfelli þar sem færa mætti rök fyrir því að hafa lögbundinn úrskurðaraðila. Annars vegar í tilfelli æðstu handhafa valds og dómsvalds, þar sem ekki væri eðlilegt að þeir semdu við ríkið um sín kjör. Hins vegar í tilfelli þeirra sem gegndu störfum sem ekki fylgdi samnings- eða verkfallsréttur vegna eðlis starfanna. Kjararáði var falið að meta hverjir skyldu falla undir síðarnefnda flokkinn og var ráðinu gefin sú leiðbeining að miða við hvort að laun fyrir viðkomandi störf gætu ráðist með venjulegum hætti í samningum eða ekki. Með lögum 87/2009 gekk hins vegar löggjafinn

sjálfur gegn þeim leiðbeiningum, og gegn meginhugsun laganna sjálfra, og festi í lög að kjararáð skyldi taka ákvarðanir um laun aðila sem gátu ráðist með venjulegum hætti í samningum.

Af lögskýringargögnum má sjá að rökstuðningur og tilgangur breytinganna var fyrst og fremst að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagshrunsins, þó að ekki hafi verið skýrt nánar hvernig ákvörðun launa framkvæmdastjóra hlutafélaga hafi átt að ná fram því markmiði. Stjórn Íslandspósts telur að sú regla sem sett var með lögum 87/2009 hafi ekki haft og muni ekki hafa nein marktæk áhrif á rekstur ríkisins. Nægir þar að nefna að laun framkvæmdastjóra umræddra félaga eru ekki greidd úr ríkissjóði heldur af viðkomandi félagi.

Neikvæð áhrif breytinganna eru hins vegar önnur og meiri. Telur stjórn Íslandspósts að löggjafinn verði að veita athygli þeim sjónarmiðum og varnaðarorðum sem velt hefur verið upp um réttmæti og lögmæti breytinganna, ekki síst í ljósi þess að þau samræmast hvorki almennum tilgangi laga um kjararáð né markmiði laga nr. 87/2009.

Í fyrsta lagi má nefna að umrædd breyting fól í sér undantekningu frá 2. mgr. 79. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög, þar sem kveðið er á um að félagsstjórn ákveði laun og starfskjör framkvæmdastjóra. Slík tilhögun er í samræmi við það sem almennt tíðkast í félagarétti vestrænna ríkja, sbr. viðurkenndar leiðbeiningar um stjórnarhætti hlutafélaga. Rökin þar að baki eru m.a. þau að slík ákvörðun þarf að byggjast á yfirgripsmikilli þekkingu á starfsemi viðkomandi félags og þeirri ábyrgð og hæfnisviðmiðunum sem stjórnin setur starfi framkvæmdastjóra. Það verður að teljast óheppilegt að taka þetta hlutverk af stjórninni og færa það til aðila sem er ótengdur starfseminni og hefur litlar sem engar forsendur til að taka slíkar ákvarðanir.

Stjórn Íslandspósts fer með málefni félagsins samkvæmt samþykktum þess og ber ábyrgð á rekstri félagsins í samræmi við ákvæði hlutafélagalaga. Vandséð er að annað geti komið til greina en að stjórnin ákveði launakjör forstjóra og önnur starfskjör hans enda tíðkast sú regla í félögum á almennum markaði, bæði hjá hlutafélögum og einkahlutafélögum. Telja verður það afar óeðlilegt, að félög, sem starfa á einkaréttarlegum markaði, eins og við á um Íslandspóst, þurfi að lúta ákvörðunarvaldi kjararáðs við ákvörðun launa og starfskjara forstjóra. Kann það að takmarka mjög svigrúm stjórnar við val á forstjóra og rýra sjálfstæði stjórnar til þess að taka meiri háttar ákvarðanir varðandi fjárhagsleg málefni og stefnumótun fyrirtækisins.

Í öðru lagi bendir stjórn Íslandspósts á að inngríp ríkisins inn í þessi málefni fyrirtækja á samkeppnismarkaði skerða samkeppnisstöðu þeirra og er til þess fallið að skaða rekstur og fjárhagslega afkomu fyrirtækjanna, og þar með ríkisins líka. Augljóslega er með þessu að einhverju leyti dregið úr áhuga einstaklinga að sækjast eftir stjórnunar- og sérfræðistörfum hjá viðkomandi fyrirtæki, einkum hæfustu einstaklinganna, auk þess sem líklegra er en áður að þeir starfsmenn sem fyrir eru hugsi sér til hreyfings eða eftir

atvikum lagi afköst sín að þeim kjörum sem í boði eru. Í því sambandi skal hafa í huga að til að gæta samræmis innan fyrirtækja eru ákvarðanir kjararáðs um laun æðstu stjórnenda fyrirtækja líklegar til að hafa áhrif til lækkunar á þau laun sem fyrirtækin geta boðið öðrum lykilstarfsmönnum fyrirtækisins.

Í þriðja lagi þá telur stjórn Íslandspósts að umrædd breyting stangist á við skráðar sem óskráðar reglur um meðalhóf og jafnræði. Það var einnig niðurstaða lögfræðialits frá Bonafide lögmonnum sem stjórn Íslandspósts aflaði sér í kjölfar setningar laga nr. 87/2009, sem fylgir umsögn þessari. Er til þess vitað að önnur fyrirtæki í sömu stöðu hafi einnig leitað lögfræðialita og fengið sams konar niðurstöðu. Í þessu sambandi vísast til þess að þrátt fyrir að hafa getað haft áhrif á launastefnu fyrirtækjanna með beinum hætti og með hefðbundnum leiðum á grundvelli eignarhalds síns, þá ákvað ríkið að færa með sértækum hætti í lög íþyngjandi ákvæði sem vörðudu einungis u.þ.b. tuttugu einstaklinga, með þeim hætti að umræddir einstaklingar urðu að þola í einu veffangi tugprósenta launalækkun samkvæmt lagaboði.

Í fjórða lagi telur stjórn Íslandspósts að umrædd breyting stangist á við stjórnarskrárvarinn rétt viðkomandi framkvæmdastjóra til að semja um starfskjör sín, sbr. 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og fyrrgreint lögfræðialit Bonafide lögmannna. Slíkan rétt getur ríkið ekki af neinum tekið með lögum nema á grundvelli ríkra almannahagsmuna. Með vísan til þess sem að framan greinir um grundvöll laga um kjararáð og þá takmörkuðu almannahagsmuni sem eru í húfi, ef einhverjir eru, þá er ljóst að skilyrði fyrir því að ganga gegn stjórnarskrárvörðum réttindum viðkomandi einstaklinga eru hvergi nærri uppfyllt.

Stjórn Íslandspósts telur rétt að Alþingi taki þessi sjónarmið og fleiri til alvarlegrar skoðunar og að ákvarðanir um laun og starfskjör framkvæmdastjóra þeirra félaga sem falla undir 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð verði færðar á ný til stjórna þessara félaga.

II. 3. gr. fyrirbyggjandi frumvarps.

Að mati stjórnar Íslandspósts var að ýmsu leyti vanhugsuð sú ákvörðun Alþingis að binda kjararáð við að ákvarða engum hærrí föst laun en þau sem forsætisráðherra þiggur, enda fráleitt að miða starfskjör forstöðumanna samkeppnisfyrirtækja á almennum markaði við laun forsætisráðherra. Þó að sú breyting sem lögð er til í fyrirbyggjandi frumvarpi sé merki um skref í rétta átt þá telur stjórn Íslandspósts hins vegar að þar sé hvergi nærri nægilega langt gengið og að réttast væri að afnema umrætt viðmið úr lögnum með öllu.

Eins og ákvæðið stendur nú í frumvarpinu er ekki hróflað við þeirri meginreglu að laun skuli ekki ákvörðuð hærrí en laun forsætisráðherra, heldur er einungis opnuð leið fyrir kjararáð að víkja frá því viðmiði í undantekningartilvikum. Þau tilvik eru hins vegar ekki útskýrð að öðru leyti en því að þau geti verið uppi þegar viðmiðið um laun forsætisráðherra myndi leiða til verulegs misræmis við markmið 1. ml. og 2. mgr. 8. gr. Er þar verið að vísa til þess að kjararáð skuli gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim

sem kjararáð ákveður, að kjörin skuli vera í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist og að tekið sé tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.

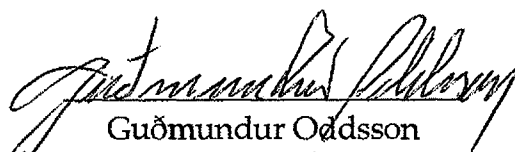
Í samræmi við viðurkennd lögskýringarsjónarmið þá verður þessi heimild kjararáðs jafnan skýrð þröngt, enda um að ræða undantekningu frá meginreglu sem heldur gildi sínu. Þess utan fær stjórn Íslandspósts ekki séð að kjararáði séu veittar haldbærar eða fullnægjandi leiðbeiningar til að meta hvenær undantekningarreglunni skuli beitt. Kjararáði er því í raun bæði gert of erfitt að víkja frá því að miða við starfskjör forsætisráðherra og veitt of mikið svigrúm til mats hverju sinni. Stjórn Íslandspósts telur að slíkt fyrirkomulag sé ekki nægilega fastmótað þegar svo mikilvægar ákvarðanir eru teknar og bjóði upp á þá hættu að þær verði háðar samfélagsumræðu og/eða duttlungum kjararáðs hverju sinni.

III. Niðurstaða

Með setningu laga nr. 87/2009 um breytingu á lögum um kjararáð var vísað til þess að um skammtímaráðstöfun væri að ræða, vegna þeirrar sérstöku stöðu sem þá var uppi. Í ljósi reynslunnar sem og þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið rakin leggur stjórn Íslandspósts til að 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð verði felld úr lögum og að ákvarðanir um laun og starfskjör framkvæmdastjóra þeirra félaga sem falla undir ákvæðið verði færðar á ný til stjórnna þessara félaga.

Nái sú tillaga ekki fram að ganga er til vara lagt til að 2. ml. 1. mgr. 8. gr. laganna verði breytt á þann veg að viðmið um föst laun forsætisráðherra eigi ekki við þegar ákvarðanir eru teknar um laun og starfskjör framkvæmdastjóra félaga einkaréttarlegs eðlis skv. 2. mgr. 1. gr. laganna.

Virðingarfyllst,


Guðmundur Oðdsson
formaður stjórnar Íslandspósts

M I N N I S B L A Ð

VIÐTAKANDI:

Stjórn Íslandspósts hf.

SENDANDI:

Bonafide / Sigurvin Ólafsson hdl.

DAGSETNING:

8. apríl 2010

EFNI:

Lög um kjararáð og úrskurður kjararáðs um laun forstjóra Íslandspósts.

Til undirritaðra hefur leitað stjórn Íslandspósts hf. og óskað eftir lögfræðilegu álitum á þeim breytingum sem gerðar voru á lögum um kjararáð nr. 47/2006 með lögum nr. 87/2009. Auk þess að óskað er lauslegrar greiningar á réttarstöðu forstjóra Íslandspósts er leitað eftir álitum á því hvernig stjórnin skuli framfylgja úrskurði kjararáðs þann 23. febrúar sl., með hliðsjón af ákvæðum ráðningarsamnings forstjórans, einkum hvað uppsagnarfrest varðar og atriði sem ekki er kveðið á um í úrskurði kjararáðs. Í því sambandi er óskað tillagna undirritaðra um hvernig stjórnin skuli bregðast við úrskurði kjararáðs.

I.

Staða Íslandspósts hf. fyrir tilkomu laga nr. 87/2009

Til að meta inngríp löggjafans í málefni Íslandspósts og launakjör forstjóra Íslandspósts er rétt að fyrir liggi staða félagsins fyrir og eftir tilkomu laga nr. 87/2009.

Íslandspóstur er opinbert hlutafélag sem er að fullu í eigu ríkissjóðs. Engin sérlög hafa verið sett um félagið og því starfar félagið fyrst og fremst á grundvelli laga um hlutafélög nr. 2/1995 (hfl.) og samþykktu félagsins. Auk þess skal stjórn Íslandspósts starfa í samræmi við sérstakar starfsreglur sem samþykktar voru þann 30. mars 2007. Samþykktum félagsins og starfsreglum stjórnar var ekki breytt á aðalfundi félagsins, sem

undir löginn enda gátu laun hans ráðist með venjulegum hætti í samningum.

III.

Lög nr. 87/2009 um breytingar á lögum um kjararáð og fleiri lögum

Þann 16. júní 2009 lagði fjármálaráðherra fram frumvarp um breytingu á lögum um kjararáð og fleiri lögum. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu segir að meginmarkmið þess sé að laga rekstur ríkisins að gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar. Í því skyni að ná þeim markmiðum var lögð til sú breyting að við verkefni kjararáðs bættist það verkefni að taka ákvörðun um launakjör forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins. Í kjölfarið voru talin upp þau félög sem ætlað var að þar með myndu falla undir úrskurðarvald kjararáðs, þ.á m. Íslandspóstur. Auk þess að bæta þessum aðilum undir valdsvið kjararáðs var lagt til að við ákvarðanir sínar skyldi kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu yrðu ekki hærri en föst laun forsætisráðherra. Samhliða breytingum á lögum um kjararáð fólst í frumvarpinu sú breyting á 79. gr. a í hfl. að félagsstjórn skyldi ekki samþykkja starfskjarastefnu hvað varðaði laun forstjóra opinbers hlutafélags. Frumvarpið varð að lögum þann 11. ágúst 2009 og öðluðust þau þegar gildi.

Ljóst er að sú viðbót að fella forstöðumenn félaga í eigu ríkisins undir ákvörðunarvald kjararáðs samræmist ekki þeim almennu sjónarmiðum sem rakin eru í lögum um kjararáð, sbr. hér að ofan, þ.e. að verkefni kjararáðs sé að ákveða launakjör starfsmanna sem ekki geta ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu. Að þessu er ekki vikið í frumvarpi laga nr. 87/2009 eða öðrum lögskýringargögnum og virðist eini rökstuðningur breytinganna vera sá að vegna efnahagsþrenginga skuli launakostnaður forstöðumanna félaga í eigu ríkisins lækkaður.

Í lögum nr. 87/2009 felst jafnframt að ríkið tekur tiltekna valdheimildir frá stjórn Íslandspósts, sem henni voru áður faldar samkvæmt hfl. og samþykktum félagsins, og færir þær undir valdsvið kjararáðs. Er það gert jafnvel þó að ríkið, sem eini hluthafi félagsins, hafi getað falið stjórn félagsins, sem fjármálaráðherra skipar, að ákveða breytingu á launakjörum forstjórans með samþykkt nýrrar starfskjarastefnu á aðalfundi félagsins.

IV.

Áhrif laga nr. 87/2009 á laun, starfskjör og ráðningarsamning forstjóra Íslandspósts

Á grundvelli laga nr. 87/2009 úrskurðaði kjararáð þann 23. febrúar sl. að mánaðarlaun forstjóra Íslandspósts skuli frá og með 1. mars 2010 vera þannig að hann fái greidd föst laun að upphæð 958.092 kr. (705.192 kr. skv. launaflokki auk 252.900 kr. fyrir yfirvinnueiningar). Haldi forstjórinn bifreiðahlunnindum og símahlunnindum skulu þau dregin frá ofangreindri fjárhæð en bifreiðahlunnindin hafa verið metin á 155.169 kr. á

sem birtur var þann 29. janúar sl., sbr. 2. mgr. 22. gr. laganna. Við mat á uppsagnarfresti forstjórans verður því ekki miðað við þau sjónarmið sem eiga við um embættismenn.

Í sömu lögum er fjallað um aðra starfsmenn ríkisins, en þar segir í 41. gr. að uppsagnarfrestur þeirra skuli vera þrjú mánuðir, nema um annað sé samið í kjarasamningi. Í 42. gr. segir að gerður skuli skriflegur ráðningarsamningur milli forstöðumanns stofnunar og starfsmanns þar sem meðal annars komi fram ráðningarkjör, þ.á m. ákvæði um uppsagnarfrest, sbr. reglur nr. 351/1996 um form ráðningarsamninga. Í tilviki forstjóra Íslandspósts koma ofangreind ákvæði hins vegar ekki til álita með beinum hætti, enda er svo um kveðið í 1. tölul. 2. mgr. 2. gr. laganna að lögin taki ekki til starfsmanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, jafnvel þótt þau séu að öllu leyti í eigu ríkisins.

Eftir stendur því að engin sérstök lagaákvæði eða reglur er að finna um hvernig haga skuli uppsagnarfresti forstjóra Íslandspósts í ljósi breyttra aðstæðna. Samkvæmt skráðum og óskráðum meginreglum um samningsfrelsi á vinnumarkaði verður því að ætla að uppsagnarfrestur hans miðist við það samkomulag sem hann gerir hverju sinni en í þessu tilviki hefur svo um samist að gagnkvæmur uppsagnarfrestur sé 12 mánuðir. Eins og verður vikið nánar að hér á eftir þá fela lög nr. 87/2009 í sér að samningsfrelsi forstjórans er að mestu frá honum tekið. Í samræmi við almennar lögskýringarreglur og sjónarmið um meðalhóf verður hins vegar að túlka slík íþyngjandi lagaákvæði með þröngum hætti, þ.e. fyrst og fremst samkvæmt orðanna hljóðan. Áður hefur komið fram að ekki kemur fram í lögum nr. 87/2009 eða úrskurði kjararáðs að ákvæði ráðningarsamnings forstjórans um uppsagnarfrest skuli sagt upp eða að önnur ákvæði eða aðrar reglur skuli gilda um þann rétt forstjórans. Því verður ekki annað séð en að forstjóri Íslandspósts hafi sem fyrr frelsi til þess að semja um slíkan rétt. Það var gert með 10. gr. ráðningarsamningsins árið 2004 og því væri eðlilegast að eftir því ákvæði verði áfram farið, nema báðir aðilar komi sér saman um annað.

Svipuð sjónarmið ættu að gilda um hver önnur réttindi, utan beinna launakjara, sem lög nr. 87/2009 og úrskurður kjararáðs taka ekki til en forstjóri hefur samið um við stjórn Íslandspósts. Sem dæmi mætti þar nefna samkomulag um starfsábyrgðartryggingar vegna persónulegrar skaðabótaábyrgðar framkvæmdastjóra hlutafélaga samkvæmt hlutafélagalögum.

VI.

Almennt um lögmæti laga nr. 87/2009

Þar sem að ríkið kaus að hrinda umræddum launalækkunum í framkvæmd með lagaboði í stað þess að knýja þær fram í gegnum eignarhald sitt í viðkomandi félögum má velta fyrir sér hvort að lagasetningin standist með hliðsjón af sjónarmiðum um valdmörk löggjafans.

Ríkisvaldinu er skipt upp í þrjú þætti; löggjafarvald, framkvæmdavald og dómvald. Í 2.

lagi felst með beinum hætti í lögum nr. 87/2009 að kjör viðkomandi starfsmanna eru skert langt umfram það sem eðlilegt getur talist. Þrátt fyrir erfitt efnahagsástand getur slík lækkun vart talist eðlileg, ekki síst í ljósi þeirra takmörkuðu áhrifa sem lækkuninni var ætlað að hafa á stöðu ríkissjóðs, þ.e. að laun og launakostnaður myndi lækka um allt að 50 milljónir króna á ári, eins og kemur fram í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins og ræðum fjármálaráðherra á Alþingi. Hér skal enn fremur hafa í huga að ríkissjóður greiðir ekki laun nema hluta þessara einstaklinga, t.a.m. greiðir hann ekki laun forstjóra Íslandspósts. Í því sambandi má benda á að rekstur Íslandspósts er í mjög góðu horfi og skilaði félagið um 92 milljóna króna arði til ríkissjóðs árið 2009. Jafnframt má benda á skatttekjur ríkissjóðs skerðast vegna laganna enda greiðist lægri skattur af lægri launum, eins og ríkisskattstjóri benti á í umsögn sinni um frumvarpið. Af þessu öllu má draga í efa að í lögnum felst beinn 50 milljóna króna árlegur sparnaður fyrir ríkissjóð.

Hvað varðar sjónarmið um jafnræði og meðalhóf má að auki benda á dóm Hæstaréttar frá 3. desember 1992 í máli nr. 129/1991, þar sem m.a. kom til skoðunar hvort að löggjafinn hafi virt jafnræðisregluna þegar sett voru bráðabirgðalög sem fólu í sér afnám launahækkana tiltekinna félaga innan BHMR. Í málinu lá fyrir að umræddir félagar urðu að þola skerðingu á þegar áunnum réttindum, sem félagar annarra stéttarféлага þurftu ekki að þola, og að ekki hefði verið hrakið að verðlagsáhrif skerðingarinnar hefðu orðið óveruleg. Í dóminu sagði svo orðrétt:

"Löggjafinn hafði til þess ríkan rétt að standa vörð um þau efnahagslegu markmið, sem ríkisstjórnin og aðilar vinnumarkaðarins höfðu komið sér saman um, eins og segir í aðfararorðum bráðabirgðalaganna. Hins vegar verður að haga almennri lagasetningu í samræmi við þá jafnræðisreglu, sem hér á við og víða er byggt á í stjórnarskrá Íslands, meðal annars í ákvæðum hennar um álögur á þegnana og skerðingu réttinda þeirra, ef til þess þarf að koma. Þegar ríkjandi aðstæður við setningu bráðabirgðalaganna eru metnar í heild, þykir á það hafa skort, að þessi regla hafi verið virt, og urðu þau því ekki skuldbindandi gagnvart áfrýjanda, að því er varðaði þá 4,5% launahækkun, sem hún hafði þá þegar öðlast."

Hvað varðar lækkun launa forstjóra Íslandspósts sérstaklega verður vart séð að lagasetningin feli í sér raunverulegan sparnað fyrir ríkissjóð, en á slíkum sparnaðarsjónarmiðum byggja lög nr. 87/2009 fyrst og fremst eins og áður segir. Svo virðist því vera sem að forstjóri Íslandspósts þurfi samkvæmt lögum að sæta a.m.k. 45% launaskerðingu á grundvelli sparnaðarsjónarmiða ríkissjóðs, á meðan sú ráðstöfun hefur lítil sem engin áhrif á stöðu ríkissjóðs. Getur slík lagasetning tæplega talist standast þegar lítið er til meginreglunnar um að meðalhófs skuli gætt við setningu íþyngjandi laga og fyrirmæla stjórnvalda. Lykilatriðið hér er að þessi sjónarmið koma einungis til skoðunar sökum þess að forstjóra Íslandspósts er gert að sæta þessari launaskerðingu samkvæmt lögum. Öðru máli kynni að gegna ef ríkið hefði á grundvelli stöðu sinnar sem eini hluthafi Íslandspósts knúið launalækkunina fram með hefðbundnum leiðum á grundvelli hlutafélagalaga, með breytingum á samþykktum félagsins og starfskjarastefnu og/eða með

Alþingi um málið kemur fram að umsagnaraðilar um frumvarpið hafi lýst áhyggjum yfir því að áhrif frumvarpsins á gildandi ráðningarsamninga væru óljós. Þar hefði meðal annars verið bent á að ríkinu væru aðrar leiðir færar við að lækka laun í gegnum val sitt á stjórnnum hlutaðeigandi stofnana og félaga. Afstaða nefndarinnar var engu að síður sú að hún taldi "í ljósi núverandi efnahagsaðstæðna að í frumvarpinu sé fólgin eðlileg skammtímaráðstöfun sem ætlað er að draga úr launakostnaði ríkisins með skjótum hætti og þannig að samræmis sé gætt". Nefndin lagði þó áherslu á að við framkvæmd úrskurða kjararáðs yrði gætt rétttra aðferða við slit þeirra starfskjarasamninga sem þeir koma í staðinn fyrir. Af þessu er ekki með öllu skýrt hvort að fyrirhugað hafi verið að uppsagnarfrestur samkvæmt ráðningarsamningum skyldi virtur eða ekki.

Ýmislegt bendir því til þess að stjórnvöld muni krefjast þess að frá og með 1. mars 2010 verði forstjóra Íslandspósts greidd laun í samræmi við úrskurð kjararáðs, án tillits til uppsagnarfrests hans samkvæmt ráðningarsamningi.

Hér skal hafa í huga að ráðningarsamningur er gagnkvæmt eða tvíhliða kröfuréttarsamband þar sem annar aðilinn, launþegi, lætur af hendi vinnu sína en fær í staðinn gagngjald, laun, fyrir sína vinnu. Hvorum aðila um sig er þannig ætlað að inna gagnaðilum endurgjald, svo fullar efndir fáið samkvæmt samningi. Hinn gagnkvæmi kröfuréttur stofnast við gerð samningsins. Samningurinn kveður almennt einnig á um hvenær réttindin falla niður eða hvernig ljúka skuli vinnuréttarsambandinu. Innihald kröfuréttarins ræðst því af efni ráðningarsamningsins. Það er ekki neinum vafa undirorpið að kröfuréttindi af þessu tagi eru eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar um eign og eignarnám. Réttur launþegans til endurgjalds fyrir vinnu sína samkvæmt ráðningarsamningi er því varinn af ákvæðum stjórnarskrár. Á það jafnt við um laun fyrir þá vinnu sem þegar hefur verið unnin sem og um laun sem ekki hefur verið unnið fyrir en samið hefur verið um samkvæmt ráðningarsamningi, að því gefnu að vinna komi á móti launagreiðslum.

Komi til þess að stjórnvöld knýi það fram að launalækkunin taki gildi frá og með 1. mars 2010 er því ljóst að gengið hefur verið á stjórnarskrárvarinn eignarrétt forstjórans enda féll réttur forstjórans samkvæmt ákvæði ráðningarsamningsins um 12 mánaða uppsagnarfrest ekki niður við setningu laga nr. 87/2009 eða ákvörðun kjararáðs. Hvort sem litið er á löggin sem eignarnámsheimild eða annars konar skerðingu á eignarrétti er ljóst samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar að til þess skylda mann til að láta eign sína af hendi þurfi að koma fullt verð fyrir. Forstjóri getur því að þessum forsendum gefnum með fullum rétti krafist þess að uppsagnarfrestur hans verði virtur ellegar að ríkið greiði honum fyrir þá skerðingu sem hann verður fyrir út 12 mánaða uppsagnarfrest hans.

IX.

Skerðing á stjórnarskrárvörðu samningsfrelsi forstjóra

Í atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrár kemur fram í 2. mgr. að í lögum skuli kveðið á

málsins utan verkbeiðni stjórnar Íslandspósts.

X.

Rúmt framsal valds til kjararáðs

Hér kemur jafnframt til skoðunar óvenju rúmt framsal löggjafarvaldsins á ákvörðun launakjara til stjórnarsýslunefndar. Skýtur það framsal að mörgu leyti skökku við, ekki síst í ljósi þess að ríkissjóður er sá aðili sem skipar stjórnir viðkomandi félaga og hefur með óbeinum hætti gert ráðningarsamninga við viðkomandi forstöðumenn. Í stað þess að stuðla að breytingum launakjara í gegnum eignarhald sitt á félögunum þá vísar löggjafinn því til kjararáðs að ákveða laun forstöðumanna, með þeirri grundvallar leiðbeiningu að þau megi ekki vera hærri en laun lýðræðislega kjörins stjórnámálmanns, sem í flestum tilfellum fer með störf sem eru með öllu ósambærileg störfum forstöðumannanna. Er það fært í hendur kjararáðs hversu miklar skerðingar forstöðumennirnir þurfa að þola og eins og kjararáð lýsir reyndar sjálf í úrskurðum sínum þá var ráðinu erfitt um vik við það mat. Þannig skal kjararáð taka mið af því sem viðgengst á almennum markaði í sambærilegum störfum en að óháð slíku mati megi launin ekki vera hærri en laun forsætisráðherra. Niðurstaðan verður því mjög ruglingsleg og órökstudd, eins og t.d. í tilfelli forstjóra Íslandspósts. Þá segist kjararáð t.a.m. hafa tekið mið af mánaðarlaunum forstjóra Landhelgisgæslunnar og ríkisskattstjóra, án þess að það sé rökstutt frekar. Kjararáði eru með misvísandi leiðbeiningum sínum samkvæmt lögum um kjararáð því gefnar að miklu leyti frjálssar hendur um hversu mikla skerðingu forstöðumennirnir þurfa að þola.

XI.

Tillögur um viðbrögð stjórnar Íslandspósts

Hafa skal í huga að þrátt fyrir að í fyrri köflum hafi lögmæti og skuldbindingargildi laga nr. 87/2009 að ýmsu leyti verið dregið í efa, þá varða slík sjónarmið fyrst og fremst hagsmuni forstjórans sérstaklega en ekki stjórnarinnar. Komi til þess að forstjóri hyggist ekki sætta sig við að þola skerðingu réttinda sinna, svo sem á grundvelli jafnræðisreglu, meðalhófs, eignaréttarsjónarmiða eða samningsfrelsis, er það í höndum forstjórans sjálfs að grípa til viðeigandi aðgerða. Stjórnin er hins vegar í þeirri stöðu að henni ber að hlýta ákvörðunum eiganda síns. Með eftirfarandi tillögum er reynt að miða við að stjórnin hagi málum eins nálægt vilja ríkisvaldsins og hægt er að skilja hann samkvæmt lögum nr. 87/2009 og úrskurði kjararáðs, að teknu tilliti til 72. gr. stjórnarskrár.

Vandamál stjórnarinnar á þessu stigi er að henni er að mörgu leyti óljóst hvernig beri að bregðast við úrskurði kjararáðs. Sem fyrr segir bendir ýmislegt til þess að launalækkunum skuli hrinda strax í framkvæmd en ekki er þó að finna bein fyrirmæli þess efnis. Sökum misvísandi skilaboða löggjafans og kjararáðs og ófullnægjandi leiðbeininga kæmi því til greina af hálfu stjórnar að leita eftir frekari leiðbeiningum frá ráðherra, svo sem með ritun bréfs þess efnis. Eins kæmi til álita að stjórn leitaði álits ríkislögmans. Eftir atvikum gætu slíkar leiðir verið hagkvæmari fyrir stjórn svo að ekki fari á milli mála að hún hagi

Enn frekar má draga í efa að meðalhófs hafi verið gætt við lagasetninguna. Á það sérstaklega við í tilfalli forstjóra Íslandspósts sem þarf í einu veffangi að þola töluverða skerðingu launakjara á grundvelli sparnaðarsjónarmiða ríkissjóðs, sem draga má stórlega í efa að eigi rétt á sér í tilfalli forstjóra Íslandspósts.

Í ljósi takmarkaðra hagsmuna ríkissjóðs sem og almannahagsmuna af launaskerðingu forstjóra Íslandspósts koma einnig til skoðunar stjórnarskrárvörðunartíðni forstjórans. Í því sambandi má halda því fram að krefjist stjórnvöld þess, eins og ýmislegt bendir til, að launalækkun forstjórans taki gildi strax og að ekki verði tekið tillit til uppsagnarákvæðis ráðningarsamnings hans, þá geti forstjórinn á grundvelli stjórnarskrárvörðunartíðni sínar með fullum rétti krafist þess að uppsagnarfrestur hans verði virtur ellegar að ríkið greiði honum fyrir þá skerðingu sem hann verður fyrir út 12 mánaða uppsagnarfrest hans. Jafnframt verður vart annað séð en að með lögum nr. 87/2009 sé vegið að stjórnarskrárvörðunartíðni samningsfrelsi forstjóra Íslandspósts skv. 2. mgr. 75. gr. stjkskr., án fullnægjandi lagaréttlættingar eða rökstuðnings.

Þá framselur löggjafinn kjararáði að taka ákvörðun um hversu mikla skerðingu forstjórinn þarf að þola með misvísandi leiðbeiningum og fyrirskipunum sem gera kjararáði nánast ómögulegt að taka sanngjarna og rökstudda ákvörðun um launaskerðingu. Með því er einnig skapað vítt svigrúm kjararáðs til mats á skerðingu réttinda forstjórans, eins og má sjá af niðurstöðum ráðsins.

Af öllu ofangreindu má sjá að lögmæti og skuldbindingargildi laga nr. 87/2009 er að ýmsu leyti dregið í efa. Sú niðurstaða varðar hins vegar ekki stjórn Íslandspósts með beinum hætti heldur fyrst og fremst réttarstöðu forstjórans sem þarf að þola skerðingu réttinda sinna. Þó að mikilvægt sé að stjórninni sé kunnugt um réttarstöðu forstjórans miðast þær tillögur sem hér eru lagðar fram við það að stjórnin framfylgi ákvörðunum löggjafans og kjararáðs með eins réttum hætti og hægt er að skilja þau fyrirmæli sem þar koma fram.

Rakið hefur verið að þau fyrirmæli eru að mörgu leyti óljós, þ.e.a.s. ekki liggur fyrir með skýrum hætti hvernig, og þá hvenær, stjórnin skuli bregðast við ákvörðun kjararáðs. Með hliðsjón af meginreglum vinnuréttar og óumdeildum eignarréttindum forstjóra samkvæmt ráðningarsamningi hvað uppsagnarfrest varðar er lagt til að stjórnin virði þann rétt forstjóra og tilkynni honum um að launaliðum ráðningarsamnings hans hafi verið sagt upp með ákvörðun kjararáðs þann 23. febrúar 2010 og að uppsögnin hafi tekið gildi 1. mars 2010.