

**Lagaleg álitserð  
um afgreiðslu samkomulags  
um lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna**

Málsnr. VN 16-10-268 (197)

**Útðráttur**

Hinn 19. september sl. gerðu BHM, BSRB og KÍ samkomulag við fjármála- og efnahagsráðherra og Samband íslenskra sveitarfélaga samkomulag um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna (hér eftir nefnt samkomulagið). Í samkomulaginu er ekkert fjallað um allsherjaratkvæðagreiðslu – hvorki af né á – og ráða má af því, tilvísuðum gögnum og upplýsingum að allsherjaratkvæðagreiðsla sé ekki fyrirhuguð, að óbreyttu.

Í októberbyrjun tók undirritaður lögmaður að sér að gefa álit á því hvort

„rétt sé og jafnvel lagalega skylt að bera samkomulagið undir bindandi allsherjaratkvæðagreiðslu hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarfélaga sem málið varðar“.

Eftir ítarlega gagna- og upplýsingaöflun hefur undirritaður komist að þeirri rökstuddu niðurstöðu að svarið sé nær **örugglega** jákvætt um fyrri spurninguna og **líklega** jákvætt við hinni síðari. Niðurstaðan felur í sér að *allsherjaratkvæðagreiðsla allra hlutaðeigandi félagsmanna þeirra stéttarfélaga sem eiga í hlut sé sú stofnun sem er til þess bær að samþykkja endanlega og með bindandi hætti breytingar á lífeyrisréttindum opinberra starfsmanna sem samið var um hinn 19. september sl. Hugsanlegt er talið að vanhöld á þessu gætu leitt til ógildingar ef á það reyndi með réttum hætti.*

Komist er að þeirri niðurstöðu að af fordæmum, langri hefð um framkvæmd kjara- og réttindamála opinberra starfsmanna og þróun á sviði vinnumarkaðsréttar og stjórnskipunarréttar leiði að skýra beri 2. mgr. 75. gr. stjórnarskráinnar um samningsrétt launafólks varðandi „réttindi tengd vinnu“ þannig að *verulegar efnisbreytingar um mikilvæg réttindamál launafólks, svo sem félagsleg lífeyrisréttindi, skuli afgreiddar endanlega með bindandi allsherjaratkvæðagreiðslu.*

**Álitserðendur**

Álitserðendur eru:

- Landssamband lögreglumanna (LL);
- Landssamband slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna (LSOS);
- Sjúkraliðafélag Íslands (SLFÍ); og
- Tollvarðafélag Íslands (TFÍ).

### **Inngangur**

Álit þetta lýtur að því hvort „rétt sé og jafnvel lagalega skylt að bera samkomulagið undir bindandi allsherjaratkvæðagreiðslu hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarféлага sem málið varðar“ eða *hver er til þess bær að samþykkja endanlega og með bindandi hætti breytingar á lífeyrisréttindum opinberra starfsmanna* sem samið var um 19. september sl. með samkomulagi Bandalags háskólamanna (BHM), BSRB og Kennarasambands Íslands (KÍ), annars vegar, og fjármála- og efnahagsráðherra, f.h. ríkissjóðs, og Sambands íslenskra sveitarfélaga, hins vegar, um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna (hér eftir nefnt samkomulagið). Í álitinu er gengið út frá þeirri grundvallarreglu 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar að um *efnisleg* „réttindi tengd vinnu“ beri að semja og að af langri hefð í vestnorrænum vinnumarkaðsrétti leiði einnig að um *málsmeðferð* eða afgreiðslu slíkra samninga eigi að semja milli aðila, eins og vikið er að hér að neðan að aðilar á almennum vinnumarkaði hafi lengi gert.

### **Mögulega bærir aðilar og aðkoma þeirra**

Í fljótu bragði gætu fræðilega fimm aðilar eða stofnanir (eins og það er nefnt í félagarétti) komið til álita:

1. Fulltrúar, svo sem samninganefndir, allra *stéttarféлага* sem eiga í hlut.
2. *Allsherjaratkvæðagreiðsla* meðal hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarféлага sem málið varðar.
3. *Einstaklingsbundið* ákvörðunaratriði hvers og eins.
4. *Löggjafinn*.
5. Fulltrúar *heildarsamtaka* launafólks.

Almennt hefur verið litið svo á (ekki bara af fulltrúum launafólks) að lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna séu *forsenda* heildarlaunakjara þeirra. Ef af því leiðir í raun (l. de facto) að lífeyrisréttindi séu *kjarasamningstengd* og jafnvel *kjarasamningsbundin* felst örugglega í því að löggjafinn geti a.m.k. ekki einhliða og að eigin geðþótta breytt þeim verulega til skerðingar.

Álitaefnið er *ekki*

- hvort löggjafinn geti gert *minniháttar* breytingar enda er hér um verulegar breytingar að ræða, eftir samráð, eða
- hvort *samkomulag* þarf til enda liggur samkomulag fyrir.

Álitaefnið er hvort um lífeyrissamkomulagið skuli beitt

- kjarasamningsmeðferð og þar með
- allsherjaratkvæðagreiðslu.

### **Álitaefni**

Í byrjun októbermánaðar tók undirritaður lögmaður að sér að gefa Landssambandi lögreglumanna (LL), Landssambandi slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna (LSOS), Sjúkraliðafélagi Íslands (SLFÍ) og Tollvarðafélagi Íslands (TFÍ)

„rökstutt lögfræðiálit um það álitamál hvort rétt sé og jafnvel lagalega skylt að bera samkomulagið undir bindandi allsherjaratkvæðagreiðslu hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarféлага sem málið varðar.“

### **Samkomulagið**

Í samkomulaginu er ekkert fjallað um allsherjaratkvæðagreiðslu. Ráða má af þeirri þögn – og frumvarpi á þingskjali nr. 1689 (873. mál á 145. löggjafarþingi) um breytingu á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, með síðari breytingum (breyting á A-deild sjóðsins) að slík allsherjaratkvæðagreiðsla sé að óbreyttu ekki fyrirhuguð. Á hinn bóginn er þar ekkert að finna sem mælir gegn slíku.

### **Fyrirvari**

Eins og rakið er aftast í áliti þessu hefur gagnaöflun verið all umfangsmikil og auk þess var rætt – á fundum eða símleiðis – við hátt í tvo tugi lykileinstaklinga á sviði kjar- og lífeyrismála auk fulltrúa álitseiddenda sjálfra sem síðast var rætt við, sbr. tæmandi talningu í niðurlagi með tilvísun í nöfn, stöðu og dagsetningar samtala. Á hinn bóginn hefur gagnaöflun f.o.f. verið á hendi álitseiddenda annars vegar og undirritaðs hins vegar. Ekki hefur m.ö.o. beinlínis verið óskað eftir gögnum frá viðsejendum eða gagnaðilum álitseiddenda; því er hugsanlegt að ef á álitamálið reyndi – fyrir dómi eða með öðrum hætti – að niðurstaða gæti ráðist af gögnum sem undirrituðum var ekki kunnugt um.

### **Afmörkun**

Í upphafi er rétt að nefna nokkur atriði sem *ekki* koma til ítarlegrar skoðunar nema að því leyti sem það tengist beint framangreindu álitaefni um málsmeðferð sem gilda eigi um samkomulagið.

### **Mátti formaður BSRB rita undir samkomulagið?**

Ekki var í upphafi spurt um hvort formaður BSRB hefði haft heimild til þess að rita undir samkomulagið enda efast undirritaður ekki um það; álitsegerðin lýtur m.ö.o. að því hvað skuli gera í *kjölfar* undirritunar samkomulagsins af til þess bærnum og hæfum fulltrúum aðila. Tveimur dögum áður en gengið var frá álitsegerð þessari barst frá fulltrúa eins álitseiddenda minnisblað Gests Jónssonar hrl. og Hilmars Gunnarssonar hdl., dags. viku áður, þ.e. 22. nóvember sl. Í minnisblaðinu er fjallað um heimild formanns BSRB til þess að undirrita samkomulagið. Þar er m.a. í 8. tl. án rökstuðnings fullyrt að samkomulagið sé „hvorki kjarasamningur né kjarasamningsígildi“ – heldur yfirlýsing stærstu samtaka opinberra starfsmanna annars vegar og ríkis og sveitarfélaga hins vegar um framtíðarstefnumörkun í málaflokkum sem skipti verulegu máli fyrir opinbera starfsmenn og samfélagið allt. Í álitsegerð þessari er gagnstæð niðurstaða rökstudd. Verður því ekki

fjallað um minnisblað þetta að öðru leyti, sbr. þó forsendukafla hér að neðan, enda er í minnisblaðinu ekki fjallað um álitæfnið sem hér er til skoðunar.

Þá barst skömmu áður óformleg fyrirspurn frá fulltrúa eins álitsbeiðenda hvort hugsanlegt væri að

„formaður BSRB sé vanhæf til að skrifa undir samkomulagið, vegna þess að hún situr í stjórn lífeyrissjóðsins Brú?“

Undirritaður hefur ekki athugað ofangreint enda er það sjálfstætt álitamál sem ekki var athugunarefni þessarar álitsgerðar.

*Er samkomulagið jafnverðmætt og er tryggingin nógu sterk?*

Undirritaður hefur ekki forsendur til þess að svara því hvort samkomulagið er jafnverðmætt og núverandi lífeyrisréttindi eða hvort trygging fyrir því sé nógu sterk enda ekki efni álits þessa og ekki nauðsynlegt til þess að svara framangreindri spurningu um hvort skylt sé að bera samkomulagið undir allsherjaratkvæði. Við gerð samkomulagsins var væntanlega litið til fyrirsjáanlegs forsendubrests (e. known unknowns) en ekki þess sem nefna má ófyrirsjáanlega óvissu (e. unknown unknowns).

*Stenst samkomulagið efnisákvæði stjórnarskrár?*

Óumdeilt má telja að lífeyrisréttindi eru varin af ákvæðum stjórnarskrárinnar, m.a. 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar. Ekki verður fjallað sérstaklega um efnisþætti, svo sem um það álitamál hvort samkomulagið stangast á við efnisákvæði stjórnarskrárinnar; koma þar helst við sögu 65. og 72. gr. stjkskr. um jafnræði og vernd eignarréttar; fyrir liggur samkvæmt umsögn Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga (Fíh), dags. 3. október sl. (tilv. 17, 2), bls. 2, og tölvuskeyti sviðsstjóra kjara- og réttindasviðs félagsins að félagið telji betra að farin verði sú leið að fá niðurstöðu fyrir dómstólum á því álitamáli hvort að breytingarnar standist stjórnarskrá. Í umsögn Fíh segir um þetta:

„Lífeyrisréttindi eru eignarréttindi sem varin eru af eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrár, sbr. stjórnskipunarlög nr. 33/1944 með síðar breytingum. Fíh telur einsýnt að lagabreytingar þær sem fyrirhugaðar eru í frumvarpinu muni brjóta í verulegu gegn þessum stjórnarskrárvarða eignarrétti, m.a. sú skerðing sem frumvarpið felur í sér í tilfelli aldurstengdrar ávinnslu réttinda og hækkun lífeyrisaldurs. Ekki verður séð að fullkannað hafi verið af hálfu frumvarpshöfunda hvaða afleiðingar frumvarpið hafi gegn ákvæðum stjórnarskrár. Hæstiréttur Íslands hefur í dómum sínum staðfest að heimild löggjafarvaldsins til þess að skerða lífeyrisréttindi séu takmörkuð. Fíh getur því ekki tekið undir undir það sem fram kemur í kafla IV í athugasemdum við frumvarpið að það standist stjórnarskrá. Gera verður ráð fyrir því, verði frumvarpið óbreytt að lögum, að t.d. þeir sem enn greiða til A-deildar eða eru lífeyrisþegar í A-deild, láti á stjórnskipulegt gildi laganna reyna fyrir dómi.“

Þó skal nefnt hér að við úrlausn á því hvort samkomulagið stenst efnisákvæði stjórnarskrár myndu dómstólar væntanlega m.a. líta til þess hvort og hversu harkalega réttindi væru skert – einkum gagnvart þeim sem væru nærri starfslokum; við slíkar breytingar er áratugahefð fyrir því héraðs og erlendis, svo sem í Danmörku, að með

svonefndum sólarlagsákvæðum eða öðrum hætti sé tryggt að áunnin stjórnarskrárvarin réttindi séu ekki skert umtalsvert án bóta.

Að mati undirritaðs getur úrlausn um ofangreint efnisatriði hins vegar tengst – og jafnvel ráðist af – því álitamáli sem hér er til umfjöllunar og hvernig verði með það farið; um það er fjallað hér að neðan.

#### *Aðild atvinnurekanda megin*

Hér verður ekki litið til aðildar og afgreiðslu atvinnurekanda megin en sú staðhæfing að sjálfseignarstofnanir hafi ekki átt aðild að samkomulaginu og að ekki hafi verið haft samráð við þær um samkomulagið eykur vafa um réttmæti þess að samkomulagið sé afgreitt án allsherjaratkvæðagreiðslu; álitamál er hvort réttur sjálfseignarstofnana, sem að miklu leyti eru reknar fyrir almannafé, til slíkrar aðildar er stjórnarskrárvarinn.

#### *Starfsfólk sjálfseignarstofnana*

Meira máli skiptir þó hvort réttindum sumra sjóðfélaga, félagsmanna hlutaðeigandi stéttarféлага, sem starfað hafa hjá sjálfseignarstofnunum hafi verið ráðstafað – í sumum tilvikum til skerðingar – án þess að virtar hafi verið reglur stjórnarskrár og laga um hvernig það skuli gert; það er meginefni þessa álits. Það hvort réttur þeirra sem starfað hafa hjá sjálfseignarstofnunum í A-hluta fjárlaga ríkisins og A-hluta fjárhagsáætlana sveitarféлага er fyrir borð borinn með samkomulaginu virðist vera umdeilt. Það er efnislegt álitamál sem er *utan* umfjöllunar þessarar; þar reynir líklega frekar á hvort hugsanleg mismunur sé málefnaleg og standist 65. gr. stjkskr. en hvort lífeyrisréttindi, sem njóta verndar 72. gr. stjkskr., hafi verið skert.

#### *Er frumvarpið í samræmi við samkomulagið?*

Síðasta álitamálið – hvort frumvarp í máli 873 á 145. löggjafarþingi sé í samræmi við samkomulagið eins og fulltrúar atvinnurekenda héldu fram við þinglok í haust eða ekki eins og fulltrúar KÍ og síðan fleiri samtaka launafólks ályktað um – virðist einnig efnislegs eðlis og því utan umfjöllunarefnis í áliti þessu; síðargreind málaferli Lífeyrissjóðs bankamanna setur þetta í samhengi. Staðhæfing um ósamræmi styður þó ef eitthvað er heldur þá niðurstöðu að allsherjaratkvæðagreiðsla skuli fara fram um samkomulagið; yrði þá frekar litið á frumvarpið sem *framkvæmd* á gildri ráðstöfun lífeyrisréttinda með samkomulagi en að löggjafinn væri bær til þeirrar ráðstöfunar.

#### *Forsendur álits þessa*

Því næst er rétt að tilgreina nokkrar forsendur fyrir áliti þessu – sem öruggar eða gefnar.

#### *Efnisréttindi en ekki stjórnskipulag eða formsatriði*

Eftir samtöl við fulltrúa báðum megin borðs virðist í fyrsta lagi óumdeilt að um sé að ræða *efnisleg* réttindi – en ekki aðeins skipulagsbreytingar, formlegs eðlis; m.ö.o. er að mati undirritaðs líklegt að niðurstaðan um meðferð samkomulags yrði önnur ef aðeins væri um að ræða formsatriði, skipulagsmál sjóðs, rekstrarleg atriði eða þvíúmlíkt. Því til frekari stuðnings að um sé að ræða *efnislegar* breytingar telur undirritaður rétt að vitna í

dæmaskyni til afstöðu BHM enda standa rök til þess að BHM hafi náð hvað mest af sínum samningsmarkmiðum, af samningsaðilum. Vísað er til opinberrar fréttar á heimasíðu samtakanna (bhm.is) um málið 4. október sl. í tilefni af umsögn BHM til fjárlaganefndar Alþingis um lagafrumvarp um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR) sem lýtur að vísu

“í meginatriðum að því að frumvarpið sé ekki fyllilega í samræmi við fyrrnefnt samkomulag. Nánar tiltekið telur BHM að frumvarpið tryggi ekki réttindi allra núverandi sjóðfélaga í A-deild sjóðsins, eins og samkomulagið kveður á um.”

Þar segir (undirstrikun GT):

“Í samkomulaginu felst að lífeyrisréttindi milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins verði samræmd og jöfnuð. Tekin verður upp svokölluð aldurstengd réttindaávinnsla í lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna í stað jafnrar ávinnslu, eins og verið hefur. Aldurstengd réttindaávinnsla þýðir að sjóðfélagi ávinnur sér mismunandi réttindi eftir aldri. Þannig eru réttindi sem hann ávinnur sér framan af starfsævinni verðmætari en þau sem hann ávinnur sér síðar. Jöfn réttindaávinnsla þýðir aftur á móti að sjóðfélagi ávinnur sér jafnverðmæt réttindi alla starfsævina. Samkomulagið kveður á um að sjóðfélagar eigi að geta flutt sig milli vinnumarkaða og lífeyrissjóða hvenær sem er starfsávinna án þess að það hafi áhrif á réttindaávinnslu. Einnig að verðmæti réttinda núverandi sjóðfélaga skuli tryggð með sérstökum framlögum ríkisins til A-deildar. Þessi framlög eiga að standa straum af svokölluðum lífeyrisauka en honum er ætlað að bæta sjóðfélögum upp þann mismun sem er annars vegar á réttindum þeirra samkvæmt jafnri réttindaávinnslu og hins vegar aldurstengdri.

Í fyrsta lagi telur BHM mikilvægt að mælt sé fyrir um það í frumvarpinu að samþykktir LSR skuli kveða á um sömu og jafngóð réttindi sjóðfélaga og gert er í núgildandi lögum um sjóðinn. Í umsögn bandalagsins er lögð fram breytingartillaga við frumvarpið sem miðar að þessu.

Í öðru lagi telur BHM að frumvarpið tryggi ekki öllum núverandi sjóðfélögum rétt til lífeyrisauka óháð launagreiðanda, eins og samkomulagið gerir ráð fyrir. Í umsögninni er lögð fram breytingartillaga við frumvarpið til að tryggja þennan rétt.

Í þriðja lagi bendir BHM á að frumvarpið tryggi ekki að núverandi sjóðfélagar geti fært sig milli vinnumarkaða án þess að það hafi áhrif á rétt þeirra til lífeyrisauka. Bandalagið leggur til breytingu á frumvarpinu til að tryggja þennan sveigjanleika. <http://www.bhm.is/frettir/naudsynlegt-ad-breyta-lsr-frumvarpi-til-ad-tryggja-rettindi-allra-nuverandi-sjodfelaga>

Þessar athugasemdir telur undirritaður, sem sagt, að staðfesti ótvírætt að um er að ræða *efnislegar* breytingar á lífeyrisréttindum – gegn gagngjaldi sem tryggja þurfi, eftir atvikum með lögum að mati BHM. Þótt rétt þyki að slá þessu föstu er ekki vitað til þess að umdeilt sé meðal samningsaðila eða yfirleitt að um sé að ræða efnislegar breytingar.

#### *Ráðstöfun réttinda*

Í öðru lagi taldi undirritaður óumdeilt að þessum réttindum væri *ráðstafað* með samkomulaginu – þótt um *félagsbundna* (d. kollektiv) ráðstöfun sé að ræða, f.o.f.; efnislegum réttindum er m.ö.o. breytt. Í fyrradag barst undirrituðum minnisblað lögmannna BSRB, dags. 22. nóvember sl. (tilv. 18), þar sem segir í 9. tl. að með undirritun samkomulagsins hafi BSRB ekki verið „að stofna rétt, fella niður rétt eða breyta réttindum sem fyrir hendi eru.“ Þessi afstaða byggir á þeirri órökstuddu fullyrðingu lögmannanna í 8. tl., sem vitnað var til í afmörkun hér að ofan, að samkomulagið sé

„hvorki kjarasamningur né kjarasamningsígildi.“ Þessi álitargerð undirritaðs fjallar hins vegar ítarlega um rök með og á móti því álitamáli og er komist að gagnstæðri niðurstöðu.

Sé einnig um að ræða efnislega ráðstöfun á *einstaklingsbundnum* réttindum styrkir það niðurstöðu álitans enn frekar að mati undirritaðs. Í nýlegri frétt Fréttatímans er því m.a.s. haldið fram að með samkomulaginu sé verið að „afsala sér glaðlega lífeyrisréttindum umbjóðenda sinna í framtíðinni.”

(<http://www.frettatiminn.is/loford-eru-lett-i-vasa/>)

Hvað sem þessari túlkun líður er ljóst að heildarsamtökin hafa lengi talið að efnislegur munur kynni að verða á nýju lífeyriskerfi og því sem nú gildir.

Í dæmaskyni má vísa til ályktunar BHM, sem vísað er til í umsögn BHM (tilv. 17 a, bls. 2), um að

„sá munur sem kann að verða á núverandi kerfi og nýju lífeyriskerfi, komi ekki niður á komandi kynslóðum og verði bættur að fullu í launum.”

Einnig má vísa til umsagnar BSRB (tilv. 17 b, bls. 2) þar sem segir m.a. um mun á lífeyrisréttindum sem sé ekki bættur eða tryggður nægilega með frumvarpinu:

„Af þessum ástæðum gerir BSRB verulegan fyrirvara við stuðning sinn til framgangs þessa þingmáls þar sem framangreindur skilningur á samkomulaginu endurspeglar ekki í frumvarpinu. Athugasemdir BSRB eru efnislega fjórar en samtals eru lagðar til fimm breytingar svo að tryggja megi að markmið samkomulagsins endurspeglar í frumvarpi því sem er til umsagnar.”

*Veruleg breyting eða minniháttar?*

Í þriðja lagi er gengið út frá því sem líklegu að breytingin geti talist *veruleg* – en ekki aðeins minniháttar; m.ö.o. er hugsanlegt að forsendubrestur yrði ef beint gagngjald í forni 91 mia. kr. inngreiðslu og 8 mia. kr. varasjóðs (auk óbeins gagngjalds í forni launatryggingar og færanleika á milli vinnumarkaða) dygði ekki til þegar á reyndi. Um það hefur undirritaður þó hvorki sönnunargögn né næga sérfræðiþekkingu. Í umsögn BSRB (tilv. 17, b), bls. 5, er lögð til breyting á frumvarpinu í tilefni af ummælum í umsögn um b-lið 7. gr. frumvarpsins þar sem segir: „Ekki er gert ráð fyrir frekari greiðslu framlags þótt þær forsendur kunni mögulega að breytast, [...]“ Í því sambandi skal til samanburðar vísað til væntanlegra málaferla bankamanna um forsendubrest.

Lífeyrissjóður bankamanna hefur hafið málaferli vegna forsendubrests vegna nær 2ja áratuga gamals samkomulags; dæmigert tilbúið dæmi sýnir að forsendubrestur geti verið um 10% (sjá frétt Fréttatímans 7. október sl.: <http://www.frettatiminn.is/loford-eru-lett-i-vasa/>):

„Gjaldkeri sem hafði 314 þúsund krónur í laun árið 2014, eftir 32 ára starf, fær rúmar 200 þúsund í eftirlaun í stað 222 þúsunda vegna skerðingarinnar.”

Í frétt frá 19. september 2016 á vef sjóðsins (lifbank.is) segir m.a. um fyrirhuguð málaferli Lífeyrissjóðs bankamanna gagnvart sjö atvinnurekendum og greiðendum í svonefnda hlutfallsdeild (áhersla GT):

„Mikil óánægja hefur verið meðal sjóðfélaga Hlutfallsdeildar Lífeyrissjóðs bankamanna um nokkurt skeið vegna forsendubrests á samkomulagi um breytingar á reglugerð sjóðsins sem tók gildi 1. janúar 1998. Samkomulagið var gert í tengslum við breytingu á rekstrarformi Landsbanka Íslands úr ríkisviðskiptabanka í hlutafélagabanka og fóli í sér að *ákvæði um ábyrgð aðildarfyrirtækja á skuldbindingum var fellt niður og hún gerð upp miðað við tilteknar tryggingafræðilegar forsendur*. Var sjóðnum skipt upp og stofnuð svokölluð Hlutfallsdeild fyrir þá starfsmenn sem hófu störf fyrir 1. janúar 1998 og þá sjóðfélaga sem hættir voru störfum við breytinguna. Sjóðfélagar Hlutfallsdeildar telja að *grundvöllur samkomulagsins hafi raskast verulega til tjóns fyrir lífeyrissjóðinn og sjóðfélaga*. Voru réttindi sjóðfélaga í Hlutfallsdeild m.a. skert um 9,65% árið 2014, en eftir sem áður er tryggingafræðileg staða deildarinnar m.v. úttekt 2015 neikvæð um 2,6%.

Á síðasta ári námu lífeyrisgreiðslur Hlutfallsdeildar samtals 2.190 milljónum króna til alls 946 lífeyrisþega.

Á síðasta ársfundi lífeyrissjóðsins, sem haldinn var þann 6. apríl síðastliðinn, var samþykkt ályktun sem fól stjórn sjóðsins að leita nauðsynlegra lagalegra úrræða til að hnekkja framangreindu uppgjöri. Lífeyrissjóður bankamanna hefur því óskað eftir því við Héraðsdóm Reykjavíkur að dómkvaddur verði matsmaður til að meta tiltekin atriði varðandi samkomulag um uppgjör á ábyrgð aðildarfélaga á áföllnum skuldbindingum Hlutfallsdeildar og ákvörðun iðgjaldaframlags fyrirtækjanna.

Markmiðið matsins er að leita sönnunar á fjárhagslegu umfangi framangreindrar röskunar til að staðreyna og sanna atvik að baki kröfum á hendur matsþolum. Þess er óskað að dómkvaddur matsmaður meti eftirtalin atriði:

- 1) Hver hefði orðið heildargreiðsla ábyrgðaraðila Eftirlaunasjóðs Starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans (nú Lífeyrissjóðs bankamanna) vegna samkomulags frá árinu 1997 um uppgjör ábyrgðar þeirra á skuldbindingum lífeyrissjóðsins miðað við þágildandi reglugerð lífeyrissjóðsins, ef uppgjörið hefði miðast við upplýsingar um raunþróun neðangreindra tryggingafræðilegra forsenda til 31. desember 2015 á verðlagi þann 31. desember 1997?
  - a. Ávöxtun.
  - b. Almennar launahækkanir.
  - c. Aldursbundnar launahækkanir á starfstíma.
  - d. Aldur við töku eftirlauna.
  - e. Notkun svokallaðrar 95 ára reglu.
  - f. Dánarlíkur.
  - g. Örorkulíkur.
  - h. Giftingarlíkur.

[Nánari spurningar 2-6]

Matsbeiðnin hefur verið tekin til meðferðar hjá Héraðsdómi Reykjavíkur og er þess nú freistað að ná samkomulagi við matsþola um matsmann. Að öðrum kosti er gert ráð fyrir að Héraðsdómur Reykjavíkur úrskurði um málið.” (<http://lifbank.is/sjodurinn/frettasida/nr/201/>)

Málflutningur um beiðnina fór fram 22. nóvember sl. og má búast við úrskurði í desembermánuði.

Gísli Tryggvason hdl.  
[gt@vestnord.is](mailto:gt@vestnord.is)

VestNord lögmennt  
Ármúla 6,108 Reykjavík



Hér er forsendubrestur væntanlega fræðilega mögulegur þó að undirritaður hafi engar forsendur til þess að meta hvort hann sé raunhæfur í tilviki samkomulagsins eða líklegur. Af tilvitnun í afstöðu BHM hér að ofan má þó væntanlega ráða að forsendubrestur sé mögulegur. Hættunni á misræmi eða forsendubresti er lýst svo í sameiginlegri umsögn álitssbeiðenda og Fangavaraðafélags Íslands:

„Í samningnum eru skerðingar á réttindum/kjörum opinberra starfsmanna frágengnar og tímasettar, en allar leiðréttingar/bætur eiga kannski/hugsanlega að koma síðar. Sporin hræða þegar slík loforð eru ekki fastari í hendi, en er í þessum samningi.“

#### *Meginregla um úrlausn hagsmunaaðgreiningu*

Í fjórða lagi er ljóst af fréttum af ályktunum í kjölfar undirritunar samkomulagsins 19. september sl. að ekki var alger sátt um samkomulagið í hópi aðila. Um það vitnar t.d. ályktun stjórnar LL sama dag (tilv. 15 þar sem segir:

„Stjórn Landssambands lögreglumanna (LL) mótmælir harðlega undirritun samkomulags um samræmt lífeyriskerfi fyrir alla landsmenn. Stjórnin lýsir vanþóknun sinni á þessum vinnubrögðum og telur sig óbundna af undirrituninni. Málið er enda langt í frá að vera tilbúið til undirritunar þar sem margir endar eru óhnyttir í þessari vinnu.

Nú liggur fyrir að framtíðar lífeyrisréttindi nýrra starfsmanna verða skert, starfsæfin lengd og ábyrgð vinnuveitanda á Lífeyrissjóði opinberra starfsmanna afnumin án þess að niðurstaða hafi fengist í það hvað komi í staðinn og á hvern hátt laun milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins verði jöfnuð. Það er enda ein af grunnforsendum jöfnunar lífeyrisréttinda að launakjör á milli markaða verði á sama tíma jöfnuð.“

Þótt þetta atriði ráði vart úrslitum rennir það frekari stoðum undir að hagsmunaaðgreiningur sé afgreiddur í samræmi við meginreglur laga og stjórnarskrár um kjarasamninga með lýðræðislegum hætti, í allsherjaratkvæðagreiðslu, frekar en í óformlegu eða formlegu samráði forystufólks; fulltrúalýðræði er m.ö.o. að mati undirritaðs undantekning frekar en meginregla í vinnumarkaðsrétti, eins og t.a.m. samstarfsnefndir eru dæmi um.

Rétt þykir að fjalla nánar um þessa forsendu að meginregla vinnumarkaðsréttar um afgreiðslu réttindamála, svo sem lífeyrisréttinda, sé allsherjaratkvæðagreiðsla.

Aðallögfræðingur ASÍ, Magnús M. Norðdahl hrl., var sá eini sem var alveg skýr um þetta álitaefti í samtölum við undirritaðan (tilv. 20, e, ii). Aðspurður svaraði hann undirrituðum: ‘Þetta er kjarasamningur.’ Undirritaður telur sömuleiðis að um lífeyrissamkomulagið skuli fara eins og aðra kjarasamninga – þ.m.t um lífeyrismál – á almennum vinnumarkaði og opinberum. M.ö.o. telur undirritaður að álitamálinu sé *ekki* hægt að jafna saman við einfaldan samráðsrétt samtaka launafólks og annarra hagsmunaaðila um almannatryggingar eins og gert er ráð fyrir í minnisblaði lögmanna BSRB, dags. 22. nóvember sl. (tilv. 18).

Ráða má af upplýsingum frá aðallögfræðingi ASÍ að um sé að ræða almenna reglu vinnumarkaðsréttar enda þótt nú sé samkomulag (tilv. 10) í fyrsta skipti frá 1916 borið undir eina *sameiginlega* allsherjaratkvæðagreiðslu. Þá mun hafa verið sértæk atkvæðagreiðsla 1995 og 1969/1970 um umfangsmiklar breytingar, svo sem hækkun framlaga og stefnu um breytingu úr 56% í 76% launarétt, sbr. 16. gr. samkomulagsins frá 1995 (tilv. 4). Samið var berum orðum almennt um að setja slíka kjarasamninga annars ekki í atkvæðagreiðslu; telja má að sú almenna regla eigi við um veigaminni breytingar enda þótt frávik um atkvæðagreiðslu nú sé sérstaklega um samin (6. gr. samkomulagsins frá 21. janúar sl., tilv. 10), sbr. 3. mgr. 5. gr. laga um stéttarfélög og vinnudeilur með síðari breytingum.

Styður þróun þennan skilning, sbr. tilv. 4 annars vegar og tilv. 10 hins vegar. Í báðum tilvikum er um að ræða samkomulag milli helstu samtaka á almennum vinnumarkaði um lífeyrismál. Í hinu fyrra, frá 1995, er samkomulagið í fyrirsögn nefnt 'samningur' en í hinu síðara, frá 2016, er rætt um 'kjarasamning' í fyrirsögn. Eins og rökstutt er í þessu álitu skiptir inntak hér meira máli en nafngiftir sem endranær í lögfræði; breytt nafngift er hins vegar augljóslega meðvituð og merkingarbær. Auk þess er í meginmáli eldri samningsins í meginmáli jöfnum höndum rætt um 'samning,' 'samkomulag' og 'kjarasamning.' Þessu tengt má nefna að í 2. mgr. 10. gr. samningsins frá 1995 er áskilin sérstök og vandaðri meðferð breytinga „sem teljast efni kjarasamninga“.

Í fréttatilkynningu ASÍ og tilgreindra aðildarsamtaka sama dag, sbr. tilv. 11, segir:

**„Sameiginleg atkvæðagreiðsla**

Löng hefð er fyrir því að breytingar á grundvallaratriðum lífeyriskerfisins séu afgreiddar með sameiginlegum hætti og jafnframt fyrir því að þegar samið er undir friðarskyldu sé gildistaka bundin við afgreiðslu samninganefndar sem nú er sameiginleg. Við þær aðstæður sem nú eru uppi og vegna kröfu SA hefur niðurstaðan orðið sú, með vísan til 2.mgr. 5.gr. laga nr. 80/1938, að bera þennan kjarasamning sem samninganefnd ASÍ hefur sameinast um að gera, upp til afgreiðslu í einni sameiginlegri atkvæðagreiðslu.“

Á sama stað kemur skýrt fram að samninganefnd ASÍ hafi þegar ákveðið að þegar niðurstaða liggja fyrir, líklega vorið 2017, um nýtt samningalíkan fyrir íslenskan vinnumarkað – sem væntanlega tengist a.m.k. óbeint lífeyrismálum og beinlínis öðrum réttindum – „að hún verði lögð í sérstaka atkvæðagreiðslu félagsmanna.“

Framangreint er í samræmi við 2. mgr. 16. gr. samnings ASÍ og Vinnuveitendasambands Íslands (nú SA) um lífeyrismál, dags. 12. desember 1995, þar sem segir að afgreiða skuli

„kjarasamning þennan á lögformlegan hátt af hálfu einstakra félaga innan ASÍ og samtaka atvinnurekenda sem aðild eiga að samkomulaginu um lífeyrissjóði.“

Þá er í 1. mgr. 16. gr. samningsins frá 1995 fjallað um umboð til handa miðstjórn ASÍ í samráði við formenn lands sambanda til umfjöllunar og undirbúnings breytinga

„sem miðstjórn ASÍ tæki síðan til endanlegrar afgreiðslu fyrir hönd þeirra félaga innan ASÍ, sem aðild eiga að lífeyrissjóðum, sem undir þetta samkomulag falla.“

Bendir framangreint til þess að meginregla íslensks vinnumarkaðsréttar á almennum vinnumarkaði – og væntanlega almennt – feli í sér að *verulegar* breytingar skuli fara í allsherjaratkvæðagreiðslu en *minni háttar* breytingar megi gera án allsherjaratkvæðis – en þá einungis á grundvelli umboðs eins og síðast var vitnað til er veitt hefur verið í samningi sem borinn hefur verið undir allsherjaratkvæði.

Eins og fram kemur í ítarlegum formála samnings Alþýðusambands Íslands (ASÍ) og Vinnuveitendasambands Íslands (nú SA) um lífeyrismál, dags. 12. desember 1995, sbr. tilv. 4, varð upphaf almenns lífeyriskerfis á almennum vinnumarkaði (1969) með samningum samtaka atvinnurekenda og launafólks – kjarasamningum – sem síðar var veitt lagagildi, með almennri löggjöf, nú frá 1997. Á vinnumarkaði almannaþjónustu – opinberra starfsmanna – var stofnað til lífeyriskerfisins fyrir atbeina handhafa ríkisvalds – í seinni tíð f.o.f. lögum frá Alþingi – en það hefur síðan þróast yfir í að vera meira og meira kjarasamningstengt og svo líklega kjarasamningsbundið eins og rökstutt er í álitum þessu. Með vísan til 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar frá 1995 verður varla talið að þessi munur á *tilurð* ráði úrslitum heldur verður líklega að telja að í báðum tilvikum sé um að ræða réttindi sem ekki verður breytt í verulegum efnisatriðum nema eftir reglum um afgreiðslu kjarasamninga.

Rétt er að geta þess að í tilefni af ósk TFÍ 2011-2012 um íhlutun ráðuneytis vegna 65 ára lífeyris tollvarða, sbr. tilv. 5-7, kemur fram sú bréflaga afstaða fjármálaráðuneytisins að „breytingar á lífeyrisaldri tollvarða [séu] ekki umfjöllunarefni kjara- eða stofnanasamninga“ Vísað er til yfirstandandi heildarendurskoðunar á lífeyriskerfinu; þá segir:

„Ef um breytingar á lífeyrisaldri tollvarða yrði að ræða, er rétt að þær fari fram í því heildarsamhengi.“

Enn virðist þó gæta þess skilnings hjá sumu forystufólki samtaka opinberra starfsmanna að þar sem ekki sé að formi til um kjarasamning að ræða sé ekki um kjarasamningsbundin réttindi að ræða. Í einu samtali var vísað til þess að samkomulagið byggði á svonefndum stöðugleikasáttmála 2009 frekar en samkomulagi sem kennt er við SALEK; ekki verður séð hvaða máli það skipti. Í þessari afstöðu margra í forystu heildarsamtaka opinberra starfsmanna (frekar en fulltrúa atvinnurekenda), sem undirritaður hefur rætt við, felst væntanlega – nánar tiltekið – að löggjafinn geti tekið það sem hann hafi gefið.

Til lífeyrisréttinda opinberra starfsmanna var vissulega stofnað með gerningum ríkisréttarlegs eðlis upphaflega á síðari hluta 19. aldar – væntanlega upphaflega með konunglegri tilskipun frá 1855 (*fskj.* 1) og síðan ýmist með lögum eða reglugerðum frá ráðherra eða jafnvel frá lægra settum aðilum, sbr. sambærilegt dæmi af lífeyrisréttindum bankamanna; fyrstu eiginlegu lífeyrissjóðirnir voru stofnaðir um 1920 (tilv. 9).

Af því virðist að mati forystu heildarsamtakanna leiða að réttindin séu hvorki hluti kjarasamninga né nægilega tengd kjarasamningum (eins og önnur réttindi sem farið er með sem annað efni kjarasamninga) til þess að farið sé með verulegar efnisbreytingar á þeim sem hverja aðra breytingu á kjarasamningi. Endurspeglast þessi afstaða t.d. í því að í stefnu BHM, sem vitnað er til í umsögn samtakanna (tilv. 17, a), bls. 2, um 873. mál, er rætt um „lögbundin“ réttindi í A-deild LSR en „samningsbundin“ réttindi í LSS (nú Brú); forsenda þessarar afstöðu er væntanlega m.a. að þessi skilsmunur fái staðist milli réttarstöðu ríkisstarfsmanna annars vegar og starfsmanna sveitarfélaga hins vegar.

Þetta getur alls ekki talist örugg ályktun rúnum 160 árum eftir að fyrst var stofnað til eins konar lífeyrisréttar opinberra starfsmanna hér á landi og nær 100 árum eftir stofnun lífeyrissjóða og um – þegar opinberir starfsmenn hafa haft samningsrétt í marga áratugi. Lífeyrisréttindi eru almennt talin einn mikilvægasti hluti starfskjara þeirra og raunar einn helsti ásteitingarsteinn fyrir heildarlausn kjarasamninga áratugum saman eins og kjaradeilur og málaferli fyrir Félagsdómi og almennum dómstólum bera skýrt vitni um. Ef litið er til lagaþróunar og síðartilvitnaðs stjórnarskrárákvæðis frá 1995 verður að telja þessa ályktun fremur hægna, sbr. hér að neðan.

### **Lagarammi**

Á þessu sviði skipta fordæmi – ekki aðeins frá dómstólum – miklu máli og athafnir og athafnaleysi, svo sem um málsmeðferð samkomulags sem hér um ræðir geta myndað hefð og jafnvel bindandi réttarvenju; um þau er fjallað á bls. 16-21 hér á eftir. Fyrst skal fjallað um ákvæði stjórnarskrár og laga sem við eiga.

### **Stjórnarskrá**

Í 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar (stjskr.), eins og henni var breytt með 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, segir (áhersla GT):

„Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.“

Engum vafa er að mati undirritaðs undirorpið að lífeyrisréttindi teljast „réttindi tengd vinnu.“

Því til frekari stuðnings má nefna að óumdeilt hefur auk þess verið að lífeyrisréttindi séu varin af efnisákvæðum stjórnarskrár, svo sem 72. gr. stjskr. um eignarrétt. Eins og t.a.m. fram kemur í umsögn Fíh um frumvarpið (873. mál á 145. löggjafarþingi), dags. 3. október sl., hefur Hæstiréttur í dómum sínum staðfest að heimild löggjafarvaldsins til þess að skerða lífeyrisréttindi sé takmörkuð; það varðar þó efni máls sem er utan umfjöllunarefnisins hér.

Hæstiréttur hefur aðeins tvívegis, svo vitað sé, vísað til þessa ákvæðis stjórnarskrárinnar; í máli nr. 467/2015: BHM gegn ríkinu, sem dæmt var 13. ágúst 2015, og þar vitnað til fyrra fordæmis, segir um þetta (áhersla GT):

„Við úrlausn málsins verður að líta til þess að í dómaframkvæmd, sbr. einkum dóm Hæstaréttar 14. nóvember 2002 í máli nr. 167/2002, hefur ákvæði 1. málslíðar 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar verið skýrt með hliðsjón af 2. mgr. 75. gr. hennar, svo og 11. gr. samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, á þann hátt að það verndi rétt stéttarfélaga til að standa vörð um og tryggja hagsmuni félagsmanna sinna, þar á meðal með því að semja um laun þeirra og önnur kjör. Með því að verkfallsréttur sé löghelgað úrræði til að knýja á um gerð slíkra samninga taki ákvæðið jafnframt til hans, en þó að gættu því að í ljósi 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar geti hann sætt takmörkunum eftir fyrir mælum laga. Slíkar takmarkanir verði að helgast af nauðsyn í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til að firra glundroða eða glæpum eða til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi.

Engin rök af þessu tagi standa til þess að takmarka rétt launafólks til ákvörðunar – í allsherjaratkvæðagreiðslu – um þau „réttindi tengd vinnu“ sem felast í lífeyrisréttindum. Lögjafinn hefur heldur ekki sett slíka takmörkun sem eigi við um þetta tilvik.

### Lög

Meginreglu vinnumarkaðsréttar var í upphafi slegið fastri með lögum nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur sem ekki hafa tekið til þeirra hópa launafólks sem eru í almannajónustu; þar segir í 1. mgr. 5. gr.:

„Stéttarfélög eru lögformlegur samningsaðili um kaup og kjör meðlima sinna, enda hafi félagið í samþykktum sínum ákveðið að láta starfsemi sína taka til slíkra málefna.“

Í lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna segir í 1. mgr. 4. gr.:

„Stéttarfélög starfsmanna ríkis og sveitarfélaga eða samtök slíkra félaga fara með fyrirvar félagsmanna sinna um gerð kjarasamninga samkvæmt lögum þessum og aðrar ákvarðanir í sambandi við þá.“

Í 47. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins segir:

„Stéttarfélög eða samtök þeirra gera kjarasamninga við ríkið um laun félagsmanna sinna og launakjör eftir því sem nánar er fyrir mælt í lögum.“

Að mati undirritaðs er lítil vafi á að tilvitnuð ákvæði um „kjör“ og „launakjör“ taka m.a. til lífeyrisréttinda eins og skýra ber ákvæðið í ljósi tilvitnaðs stjórnarskrárákvæðis og lagaframkvæmdar undanfarna tvo áratugi.

Í 1. mgr. 57. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 segir:

„Um starfskjör, réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga fer eftir ákvæðum kjarasamninga hverju sinni og ákvæðum ráðningarsamninga.“

Litlum vafa er undirorpið að mati undirritaðs að með starfskjörum og réttindum í skilningi tilvitnaðs ákvæðis er m.a. átt við lífeyrisréttindi – einkum ef litið er til framangreinds stjórnarskrárákvæðis og þróunar síðan ákvæðið var sett 1995.

*Nánari rök með og á móti því að eftirfarandi stofnanir séu til þess bærar*

*Fulltrúar, svo sem samninganefndir, allra stéttarfélaganna sem eiga í hlut*

Sú staðreynd að í samstarfsnefnd eru án allsherjaratkvæðagreiðslu iðulega gerðar breytingar á kjarasamningsbundnum réttindum gæti bent til þess að stéttarfélög – innan sem utan heildarsamtaka – væru réttur aðili til þess að gera samkomulag á borð við lífeyrissamkomulagið. Slíkar breytingar eru hins vegar í fyrsta lagi iðulega til ívilnunar, í öðru lagi tilvikabundnar og í þriðja lagi undantekning. Vísast í niðurlag kafla hér að neðan um fulltrúa heildarsamtaka launafólks um það hvort aðild að stofnun réttinda geti réttlætt aðild að skerðingu þeirra eða verulegum efnisbreytingum á þeim.

*Allsherjaratkvæðagreiðsla meðal hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarfélaganna sem málið varðar*

Þar sem álitid í heild fjallar um röksemdir fyrir og gegn þessari niðurstöðu er hér ekki sérstakur undirkafla um það.

*Ákvörðunarvald hvers og eins*

Ekki þarf að fara mörgum orðum um að sá valkostur – að lífeyrisréttindum verði ekki breytt nema með samþykki hvers og eins – er algerlega óraunhæfur í framkvæmd (l. de facto). Auk þess er væntanlega óumdeilt að lífeyrisréttindi eru að lögum (l. de jure) félagsbundin (d. kollektiv) réttindi sem hvorki verða stofnuð, afnumin né þeim breytt með einstaklingsbundnum samningum við hvern og einn launamann eins og ráðningarsamningsbundinn réttur. Þessi fræðilega nálgun rennir hins vegar frekari stoðum undir allsherjaratkvæðagreiðslu meðal hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarfélaganna sem málið varðar sem lýðræðislegasti kostur sem raunhæfur er.

*Löggjafinn*

Meginrök fyrir bærnar löggjafans eru vel þekkt eins og sjá má t.d. af nýfengnu minnisblaði lögmanna BSRB (tilv. 18) og t.a.m. ráða af viðhorfum fulltrúa atvinnurekenda. Ef ekki væri fyrir tilvitnað ákvæði 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem er tiltölulega nýtilkomið, væri auðvelt að komast að þessari hefðbundnu niðurstöðu. Ef forsendur samkomulagsins brystu væri líklega auðveldara að halda fram forsendubresti sem ógildingarástæðu eða sem röksemd fyrir endurskoðun samkomulagsins ef samkomulagið hefði ekki farið í allsherjaratkvæðagreiðslu. Sú spá hefur varla áhrif af eða á um álitamálið nú.

*Fulltrúar heildarsamtaka launafólks*

Fyrir liggur að fulltrúar heildarsamtakanna voru í stöðugu samráði við sitt bakland en almenn kynning í grasróttinni virðist ekki hafa farið fram. Eðlilegt kann að vera – og a.m.k. praktískt – að meginatriði séu rædd með formlegu samráði og jafnvel um samin í skriflegu samkomulagi við fulltrúa heildarsamtaka launafólks – eins og gert var. Erfitt væri að standa að samningaviðræðum þar sem fjöldi stærri og smærri stéttarfélaganna utan heildarsamtaka ættu aðild og jafnvel jafna stöðu og fulltrúar heildarsamtaka. Hugsanlega er málefnalegt að áhrif fulltrúa þeirra stéttarfélaganna (og þar með félagsmanna þeirra) sem kjósa af einhverjum ástæðum að standa utan heildarsamtaka séu formlega minni en þeirra

Gísli Tryggvason hdl.  
[gt@vestnord.is](mailto:gt@vestnord.is)

VestNord lögmennt  
Ármúla 6,108 Reykjavík

sem kjósa að eiga aðild að heildarsamtökum. Heildarsamtök launafólks njóta víða í lögum og hafa lengi í framkvæmd notið sérstakrar stöðu, einkum hvað varðar það sem nefnt er réttindamál – svo sem um lífeyrismál. T.a.m. áttu fulltrúar heildarsamtaka aðild að samkomulagi um veikindarétt og fæðingarorlof sem viðræður hófust um snemma árs 1999 og lauk með skriflegu samkomulagi 24. október 2000. Á hinn bóginn er a.m.k. tvennt ólíkt þeirri aðstöðu sem hér er uppi. Í fyrsta lagi mun samkomulagið í kjölfarið víðast hvar hafa verið sett inn í kjarasamninga hlutaðeigandi aðildarfélaganna og raunar einnig stéttarfélaganna utan bandalaga og borið undir atkvæði eins og annað; gæti þetta ráðið úrslitum um samanburð – enda styður það í raun niðurstöðu álits þessa. Í öðru lagi var umboð í mörgum tilvikum veitt til samninganna hjá til þess bærum aðildarfélögum og þannig litið svo á að heildarsamtökin hefðu ekki sjálfstæðan samningsrétt eða fulltrúar þeirra stöðuumboð. Í þriðja lagi mætti líklega nefna að í því tilviki var frekar um að ræða *sókn* í réttindamálum – eins og formaður stærsta bandalagsins lagði upp með er hann tók frumkvæði að viðræðunum – en ekki *vörn* eins og hér má telja; í meginatriðum voru réttindi stóraukin og í fáum tilvikum ef nokkrum skert, a.m.k. ekki gagnvart tilteknum hópum. Þetta atriði fellur að öðru leyti utan álitafnisins enda lýtur það að efni máls en ekki *málsmeðferð* – sem er aðalefnið hér. Í fordæminu frá árinu 2000 höfðu heildarsamtök, sem sagt, frumkvæði og málefnalega sterkari stöðu en stéttarfélög utan heildarsamtaka en á endanum virðist formlegur samningsréttur hvers og eins stéttarfélags hafa verið virtur.

Af sömu ástæðu á varla við sú hugsanlega mótröksemd að til lífeyrisréttinda hafi í öndverðu í raun (l. de facto) aðeins verið *stofnað* með óformlegri aðkomu fulltrúa (heildar)samtaka launafólks en að lögum (l. de jure) af löggjafanum og því geti sömu aðilar formlega *breytt* þeim og eftir atvikum *skert* án aðkomu einstakra stéttarfélaganna og jafnvel allsherjaratkvæðagreiðslu, sbr. hér að neðan. Svo er þó ekki – þegar af þeirri ástæðu að 2. mgr. 75. gr. stjkskr. var bætt í stjórnarskrá 1995. Auk þess er a.m.k. hundrað ára dómahefð fyrir því héraðs og í dönskum rétti að réttindi geta notið – m.a.s. efnislegrar – stjórnarskrárverndar, oftast eignarréttarákvæðis 72. gr. stjkskr., þótt til þeirra sé stofnað með öðrum hætti en með gagnkvæmum samningi, t.d. einhliða í krafti ríkisvalds. Svo er um flest réttindi opinberra starfsmanna; til þeirra er gjarnan stofnað í öndverðu í krafti löggjafarvalds eða samkvæmt stöðuumboði fjármálaráðherra eða annarra handhafa framkvæmdarvalds – en síðar eru þau bundin í samningum, yfirleitt kjarasamningum. Engu að síður njóta þau gjarnan þegar í upphafi stjórnarskrárverndar; telja verður að sama eigi við um *efnisákvæði* á borð við 72. gr. og héraðsákvæði um aðild eða *málsmeðferð* í 2. mgr. 75. gr. stjkskr.

Hugsanlegt er að einstök – og jafnvel öll – aðildarfélög hlutaðeigandi heildarsamtaka hafi veitt þeim formlegt, skriflegt eða að öðru leyti gilt umboð til þess að gera umrætt samkomulag; um það nýtur ekki við gagna. Jafnvel þótt svo væri myndu slík umboð í sjálfu sér ekki leysa úr því álitamáli hvort samkomulagið ætti að bera undir allsherjaratkvæði. Auk þess myndu slík umboð ekki taka rétt af stéttarfélögum utan heildarsamtaka en um það verður ekki fjallað sérstaklega.

Hvað sem líður nefndum (for)dæmum og orðskýringu tilvitnaðra ákvæða stjórnarskrár og laga verður að benda á að efnisleg nálgun og samræmisskýring talar fyrir allsherjaratkvæðagreiðslu. Samkvæmt því ætti sama málsmeðferð að eiga við um breytingar á lífeyrisréttindum annars vegar og hins vegar breytingar á fæðingarorlofi og veikindarétti, svo og eftir atvikum réttindum og skyldum. Ástæða þess er að í fljótu bragði virðist augljóst að virði og í flestum tilvikum mikilvægi lífeyrisréttinda er meira en fyrrnefndu réttindanna; hafa hin síðarnefndu í ríkari mæli en hin fyrrnefndu verið notuð sem réttlætning fyrir launamun á milli vinnuþátta – einnig eftir að hin fyrrnefndu voru að miklu leyti jöfnuð. Nær allir nýta sér lífeyrisréttindi í meira eða minna mæli, sumir í áratugi; á hinn bóginn reynir ekki á fæðingarorlof hjá öllum og þá oft aðeins í mánuði eða fá misseri. Þótt flestir þurfi í einhverjum mæli að nýta sér veikindarétt er ljóst að verðmæti þeirra réttinda er minna en lífeyrisréttinda. Gengið er út frá því að útreikningar launahagfræðinga og tryggingarstærðfræðinga myndu staðfesta þetta lauslega mat sem notað er til rökstuðnings.

#### Fordæmi gegn allsherjaratkvæðagreiðslu

1996

Í samtölum og á fundum (tilv. 19 og 20) hefur verið litið og vitnað til þess hvernig staðið var að verki 1996-1997 við verulegar kerfisbreytingar á lífeyriskerfi ríkisstarfsmannta o.fl. Þá var – ólíkt skýrum samningum ASÍ og VSÍ (nú SA) sem vitnað er til hér að ofan – samkomulag ekki borið undir allsherjaratkvæði eins og hér er til skoðunar hvort rétt sé og jafnvel skylt að lögum. Slík fordæmi geta haft áhrif á niðurstöðuna.

Sá munur var hins vegar á að 1996 var veitt einstaklingsbundið val eins og kunnugt er. Ræður þetta fordæmi því varla úrslitum, sbr. nánari umfjöllun hér að neðan. Þar var hverjum og einum gert kleift að velja milli áframhaldandi veru í svonefndri B-deild LSR eða sjóðsaðildar í nýrri A-deild LSR sem áttu að tryggja með sambærilegum hætti áunnin og verðandi réttindi hvers og eins sjóðfélaga. Aðalatriði hér er þó að þetta einstaklingsbundna val dregur mjög úr fordæmisgildi fyrir því að 'hefð' hafi skapast 1996-7 fyrir beinni aðkomu heildarsamtaka án allsherjaratkvæðagreiðslu. Forsvarsfólk heildarsamtaka launafólks, fyrr og nú, hefur bent á þetta sem fordæmi fyrir því að allsherjaratkvæðagreiðsla eigi ekki rétt á sér eða a.m.k. að fordæma um allsherjaratkvæðagreiðslu njóti ekki við. Úr því að ekki virðist boðið upp á einstaklingsbundið val nú eins og þá – og ef ekki verður bætt úr því eftirá – virðist undirrituðum hið 20 ára gamla (for)dæmi *ekki* breyta niðurstöðunni. Á móti hefur í samtölum verið nefnt að einstaklingsbundna valið tók aðeins til þáverandi sjóðfélaga en ekki þess félagsbundna (d. kollektiva) réttar að nýtt starfsfólk héldi sama (jafn verðmætum) rétti.

#### Fordæmi með allsherjaratkvæðagreiðslu

2001

Skyllt fordæmi er frá samningum heildarsamtaka launafólks við Reykjavíkurborg um nýjan kafla um réttindi og skyldur borgarstarfsmanna; þar var samið með svipuðum hætti og með fæðingarorlof og veikindarétt sem að neðan greinir. Efni – sem hvað

Gísli Tryggvason hdl.  
[gt@vestnord.is](mailto:gt@vestnord.is)

VestNord lögmennt  
Ármúla 6,108 Reykjavík



ríkisstarfsmenn varðar var þá og er enn í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna – er nú í *kjarasamningi* borgarstarfsfólks – í samræmi við ofangreinda þróun í stjórnarskrá, löggjöf og framkvæmd.

2000

Annað dæmi felst í fæðingarorlofs- og veikindaréttindasamkomulagi frá 24. október 2000 en þótt fulltrúar heildarsamtaka hafi skrifað undir það var það á endanum afgreitt með því að hluti þess fór að vísu inn í löggjöf en það sem talið var kjarasamningsbundið (þótt á grundvelli reglugerða væri) var almennt sett inn í næstu endurnýjun kjarasamninga aðildarfélaga hlutaðeigandi samtaka.

1995

Sértækari fordæmi má líklega nefna – jafnvel munnleg – sem styðja að mikilvægar breytingar eða tryggingar varðandi lífeyrismál og skyld réttindi séu ekki (lengur) aðeins tengd kjarasamningum eins og væntanlega er óumdeilt heldur beinlínis forsenda þeirra og líklega *kjarasamningsbundin*. Í febrúar 1995, skömmu fyrir þinglok, handsalaði þáverandi formaður KÍ að sögn í viðurvist vitnis samkomulag við þáverandi forsætisráðherra, Davíð Oddsson, um 57. gr. grunnskólalaga varðandi réttindi og skyldur og lífeyrisréttindi (tilv. 19 b).

1980

Eldra fordæmi og þýðingarmeira – a.m.k. varðandi umfang – er skriflegt og skjalfest, þegar svonefnd 32ja ára regla o.fl. var tryggt með yfirlýsingu þáverandi fjármálaráðherra, Ragnars Arnalds, fyrir atkvæðagreiðslu um aðalkjarasamning BSRB 1980 samkvæmt eldri lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Er þetta líklega mikilvægasta fordæmið – sem sýnir að lífeyrisréttindi (í átta töluliðum) og önnur réttindi (í þremur töluliðum) eru beinlínis gerð að forsendu kjarasamnings og þar með efnislega hluti hans. Yfirlýsing ráðherra er birt í tímaritinu Ásgarði, í ágúst 1980 (*fskj.* 2), á bls. 10-11 um samkomulag milli BSRB og ríkisstjórnarinnar samhliða aðalkjarasamningi (bls. 6-9) en þar er í lokin svohljóðandi yfirlýsing á bls. 11:

„Fjármálaráðherra mun tryggja það, þegar samkomulag þetta, sem samninganefndir ríkisins og Bandalags starfsmanna ríkis og bæja hafa orðið sammála um, hefur verið undirritað, ásamt aðalkjarasamningi og hann verið samþykktur af félögum BSRB í allsherjaratkvæðagreiðslu, að sett verði bráðabirgðalög til lögfestingar á efnisatriðum þeim, sem um ræðir í 1., 2., 3. og 9. tölulið hér að framan. Frumvörp að þeim lögum verði undirbúin í samráði við BSRB.“

Athyglisvert er að þarna er óvenju sterkt að orði komist miðað við alþekkt dæmi um svipaðar yfirlýsingar, sbr. t.d. *fskj.* 3. Í fyrsta lagi er þarna beinlínis gefið *vilyrði* um að tryggja efnisatriði samningsins – en ekki aðeins áform um að „beita sér fyrir“ eins og gjarnan er þegar ríkisstjórn kemur að lausn kjaramála, sbr. t.d. *fskj.* 3 varðandi yngri lífeyrisaldur lögreglumanna sem fjallað er um annars staðar í þessu álit. Í öðru lagi er *ekki fyrirvari* um samþykki Alþingis eins og algengt er þegar ríkisstjórnin kemur að lausn mála, jafnvel sem beinn viðsemjandi; þessu tengist pólitísk hefð um að stjórnarandstöðuflokkar sitji hjá við afgreiðslu Alþingis á slíkum samningum. Síðast en

Gísli Tryggvason hdl.  
[gt@vestnord.is](mailto:gt@vestnord.is)

VestNord lögmennt  
Ármúla 6, 108 Reykjavík

ekki síst verður í þriðja lagi að líta til þess að í slíkum tilvikum er ráðherra eða ríkisstjórn ekki bara æðsti handhafi framkvæmdarvalds ríkisins heldur er fjármálaráðherra lögum samkvæmt *viðsemjandi* ríkisstarfsmanna um kaup og kjör – og réttindi; hið fyrra er lögmál bundið í stjórnarskrá en hið síðara er ekki óbreytanlegt lögmál heldur einhliða ákvörðun löggjafans sem að mati undirritaðs getur ekki rýrt stöðu slíks samkomulags sem *kjarasamningsbundins* en ekki aðeins kjarasamningstengds.

Þá er merkilegt að til þessarar yfirlýsingar er einmitt vitnað í sögulegu ágrípi í skýrsludrögum frá júní 2015 „FRAMTÍÐARSÝN Í LÍFEYRISMÁLUM – Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun lífeyrismála skv. 9. gr. stöðugleikasáttmálans, dags. 25. júní 2009 (tilv. 9) þar sem fyrst segir, á bls. 9, (áhersla GT):

„Árið 1974 var skylduaðild launafólks að lífeyrissjóðum lögfest og árið 1980 var þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi sömuleiðis gert skylt að eiga aðild að lífeyrissjóði. Samhliða varð til Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda sem skyldi vera sjóður þeirra sem ekki ættu ótvíræða sjóðsaðild annars staðar. Í tengslum við kjarasamninga opinberra starfsmanna og fjármálaráðherra árið 1980 var samið um að *effélagsmenn samþykktu fyrirbyggjandi kjarasamning í allsherjaratkvæðagreiðslu myndi fjármálaráðherra tryggja með lagasetningu nokkur mikilvæg mál varðandi lífeyrisréttindi* opinberra starfsmanna. Réttindin sem hér um ræðir eru meðal annars svo kölluð þrjátíu og tveggja ára regla, 95 ára reglan og svokölluð eftirmannsregla.“

Því næst kemur tilvitnun í neðanmálgrein (2) þar sem segir „Ásgarður 1980, 10 gr.“ (fskj. 2) og því næst orðrétt tilvitnun í ofangreinda yfirlýsingu fjármálaráðherra með samkomulaginu 1980. Þá segir í sögulegu ágrípi í meginmáli í skýrsludrögum (áhersla GT):

„Með þessu voru tekin af öll tvímæli um að lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna væru örjúfanlegur hluti af kjarasamningum. Í almennum kjarasamningum 1986 sömdu aðilar um að framvegis skyldu greidd iðgjöld af öllum launum en ekki aðeins dagvinnulaunum. Frá upphafi var sá grundvallarmunur milli lífeyrissjóða opinberra geirans og einkageirans að lífeyrisréttindi í þeim fyrrnefndu voru lögbundin og þannig óháð uppsöfnun og ávöxtun iðgjaldanna sem síðarnefndu sjóðirnir hafa búið við.“

Þótt enginn af 12 fulltrúum í vinnuhópi um endurskoðun lífeyrismála skv. 9. gr. stöðugleikasáttmálans, dags. 25. júní 2009, hafi enn undirritað skýrsludrögin virðist sammæli um að skýrslan standi – enda var hún birt á vef fjármálaráðuneytisins ásamt fleiri gögnum 3. júlí 2015 (<https://www.fjarmalaraduneyti.is/utgafa/ritogskyrslur/nr/19713>); samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu var búið að boða hlutaðeigandi til undirritunar í byrjun október en þegar heildarsamtök launafólks birtu yfirlýsingar sínar um að frumvarpið væri ekki í samræmi við samkomulagið var það blásið af. Af undirstrikuðu orðunum virðist undirrituðum að ótvírætt sé fallist á þá afstöðu sem í álitinu þessu hefur verið leitast við að rökstyðja.

Að sögn fyrrverandi formanns samninganefndar ríkisins (tilv. 20, c, iii) var þessi skilningur hluti málflutnings og forsendna Kjaradóms við ákvarðanir hans á 9. áratug

Gísli Tryggvason hdl.  
[gt@vestnord.is](mailto:gt@vestnord.is)

VestNord lögmennt  
Ármúla 6,108 Reykjavík

síðustu aldar eins og staðfesta má með gögnum ef á reynir og að svo hafi verið æ síðan; *siðferðilega* hafi verið litið svo á að lífeyrisréttindi hafi verið hluti kjara. Svo var einnig (kjara)*pólíttíkt* enda gengur andi laganna að mati fyrrverandi formanns BSRB (tilv. 20, c, v) í sömu átt. Hér er komist að sömu niðurstöðu *lagalega*.

Ræður þá að mati undirritaðs ekki úrslitum sú aðstaða (e. moral hazard) sem formaðurinn benti á sem vandamál að yngri sjóðfélagar, virkir félagsmenn í samtökum launafólks, geti bætt hagsmuni sína á kostnað réttinda eldri sjóðfélaga sem ekki eru starfandi. Í fyrsta lagi er sú aðstaða hluti af hinu almenna skipulagi á vinnumarkaðar. Í öðru lagi væri hugsanlega hægt að breyta kjörskrá í einstökum tilvikum. Í þriðja lagi er augljóst af áratugahefð að kjörið trúnaðarfolk launafólks gætir hagsmuna heildarinnar og gætir þess almennt að hagsmunum eins hóp sé ekki förnað fyrir hagsmuni annars. Í fjórða lagi eru réttindi í slíkum tilvikum lögvarin gegn ómálefnalegum ráðstöfunum. Í fimmta lagi lúta efnislegar athugasemdir álítsbeiðenda (hvað sem líður álíti þessu um málsmeðferð) einmitt ekki síst að framtíðarhagsmunum verðandi félagsmanna – félagsbundnum (d. kollektivum) réttindum – en ekki einungis lögvörðum einstaklingsbundnum (d. índíviduel) réttindum.

Þessu tengt er í sjötta lagi sá ágreiningur sem mun vera milli forystu álítsbeiðenda annars vegar og forystu þeirra sem styðja lífeyrissamkomulagið, óbreytt, án allsherjaratkvæðagreiðslu, hvort aðdragandi samkomulagsins hafi verið lýðræðislegur og gagnsær, sbr. tilv. 16, og hvort staðið hafi verið við ályktanir BSRB, svo sem um að ekki mætti falla frá ríkisábyrgð. Gegn staðhæfingu hinna síðarnefndu hefur undirritaður heyrt þá afstöðu að takmörkuð almenn lýðræðisleg umræða hafi verið um málið í grasrótinni og undirbúningur að mestu bundinn við forystufólk. Fyrrverandi formaður BHM (tilv. 20, e, i) taldi í samtali við undirritaðan allsherjaratkvæðagreiðslu eðlilega enda væri um að ræða stóran hluta af kjörum fólks. Hvort sem rétt mat er að málið hafi komið flatt upp á fólk í grasrótinni eins og viðbrögð í grasrót kennarasamtaka í byrjun október benda til er líklegt að undanfari allsherjaratkvæðagreiðslu yrði víðtæk lýðræðisleg umræða sem myndi styrkja þá breytingu og eykur þekkingu á málunum.

Varla er tilefni til að taka afstöðu til þessa ágreinings í álítsgerð þessari en vikið er að aðdragandanum og samningsmarkmiðunum í eftirmála hér að neðan.

Allt þetta styður að mati undirritaðs þá afstöðu – sem halda mætti fram að væri í samræmi við meginreglur lýðræðisríkis – að verulegum efnisbreytingum um mikilvæg réttindamál launafólks, svo sem félagsleg lífeyrisréttindi, skuli með bindandi hætti ráðið endanlega til lykta með allsherjaratkvæðagreiðslu.

Hvað þýðir „órjúfanlegur hluti af kjarasamningum“? Álitamál er hvort réttindi geti *án tvímæla* verið „órjúfanlegur hluti af kjarasamningum“ (sbr. tilv. 9) en þó ekki rétt eða skylt að leggja samkomulag um verulegar efnisbreytingar á þeim undir allsherjaratkvæði eins og annað í kjarasamningum. Geta (lífeyris)réttindi verið „órjúfanlegur hluti af

kjarasamningum“ en þeim þó breytt með formlegu samkomulagi forystufólks (heildar)samtaka launafólks eða jafnvel með óformlegu samráði við þau af hálfu atvinnurekenda, bæði þeirra sem hafa á hendi löggjafarvald og hinna, svo sem sveitarfélaga og sjálfseignarstofnana? Líkindi standa gegn þeirri túlkun að mati undirritaðs.

Að mati undirritaðs er nær *öruggt* með fram komnum röksemdum að **rétt** – þ.e. heimilt án sérstakrar samningsskuldbindingar eða heimildar í samkomulagi við atvinnurekendur – er að bera samkomulagið undir allsherjaratkvæði, sbr. nánar hér að neðan. Það fyrirkomulag, sem að ofan er lýst, er hins vegar til fyrirmyndar – að semja um málsmeðferð með bindandi hætti í samræmi við landslög eins og ASÍ og SA (áður VSI) virðast yfirleitt hafa gert.

Þá verður að telja *líklegt* að dómstólar myndu fallast á að **skytt** sé að bera a.m.k. verulegar efnisbreytingar úr samkomulaginu undir allsherjaratkvæði hlutaðeigandi félagsmanna þeirra samtaka sem málið varðar – úr því að tilvitnuð afstaða liggur svo skýrt fyrir (þótt óundirritað sé) enda telur undirritaður að orðin lýsi lagalegri stöðu vel í raun, sbr. nánari röksemdafærslu hér aftar.

Loks verður að telja *hugsanlegt* að slíkt gæti leitt til ógildingar ef á það reyndi með réttum hætti en ekki er nánar fjallað um það í álitinu þessu, tímans og rúmsins vegna.

Forustugrein Kristjáns Thorlacius, þáverandi formanns BSRB – „Að velja eða hafna“ í Ásgarði í ágúst 1980 (fskj. 2), bls. 2, styður þessa niðurstöðu en þar segir eftir lýsingu á aðdraganda með rúmlega árs samningsleysi, þrjár ríkisstjórnir og almennan vilja til þess meðal launafólks að „komast hjá verkföllum í lengstu lög við þær aðstæður, sem nú eru í þjóðfélaginu.“ Því næst er sagt að aðalkjarasamningur hafi verið samþykktur 49:2 í samninganefndinni.

Þá segir:

„Þessi afstaða byggist á því mati þessa fjölmenna hóps forustumanna félaganna, að eins og sakir standa sé ekki grundvöllur fyrir verkfalli, sem árangur beri. Þess vegna sé skársti kosturinn, að semja þó launahækkunar sé ekki miklar. – Bót er í máli að náðst hafa fram þýðingarmikil mál önnur en beinar launahækkunar eins og rýmkun samningsréttar atvinnuleysistryggingar, umbætur á lífeyrismálum. – Allt eru þetta stórmál, sem mikla þýðingu hafa fyrir opinbera starfsmenn bæði núna og í framtíðinni.“

Því næst er vikið að því að verði samningurinn felldur komi til kasta sáttanefndar samkvæmt þágildandi lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og bent á að *ekki* sé „líklegt, að í henni verði neitt um samningsrétt, atvinnuleysisbætur, lífeyrissjóð né önnur réttindamál.“

Þótt í framhaldinu sé slegið föstu að um þessi mál hafi samtökin ekki samningsrétt heldur þurfi löggjöf um þessi atriði sem á valdi ríkisstjórnar og Alþingis sé að semja um og

lögfesta síðan má með góðum rökum halda því fram að með þessu samkomulagi hafi hugsanlega stofnast sanningsréttur sem staðfestur hafi verið með lögum í samræmi við stjórnarskrárbreytingu frá 1995 og að vísu nokkuð óvissri framkvæmd miðað við fordæmið frá 1996.

Telja verður ólíklegt að sanningsréttur þessi verði tekinn aftur ef hann verði staðfestur í framkvæmd með allsherjaratkvæðagreiðslu nú, með eða án viðbóta eða breytinga.

### Sértæk dæmi

Loks má nefna sérstök dæmi einstakra hópa um sanningsrétt í framkvæmd:

- Áðurgreint samkomulag ríkis og KÍ 1995 um réttindi og skyldur grunnskólakennara við flutning grunnskóla til sveitarfélaga (tilv. 19, b).
- Sérstök réttindi lögreglumanna; um yfirlýsingu ráðherranna tveggja, sbr. [fskj. 3](#), segir í greinargerð með stjórnarfrumvarpi á [þskj. 783 – 493. mál á 127 löggjafarþingi 2001 – 2002 \(<http://www.althingi.is/altext/127/s/0783.html>\):](#)

„Með frumvarpi þessu er lagt til að tekin verði upp sérákvæði um útreikning á lífeyri lögreglumanna. Er það í samræmi við yfirlýsingu dómsmálaráðherra og fjármálaráðherra með samkomulagi fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Landssambands lögreglumanna frá 13. júlí 2001. Í yfirlýsingunni segir að ríkisstjórnin muni beita sér fyrir því að ákvæðum lögreglulaga, nr. 90/1996, verði breytt þannig að lögreglumenn verði leystir frá embætti sínu þegar þeir eru orðnir fullra 65 ára eða fyrr, eftir því sem dómsmálaráðherra ákveður með reglugerð. Jafnframt kemur fram í yfirlýsingunni að ríkisstjórnin muni beita sér fyrir nauðsynlegum breytingum á ákvæðum laga nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, þannig að lífeyrir verði reiknaður eins og viðkomandi hefði starfað til 70 ára aldurs. Samhliða frumvarpi þessu mun dómsmálaráðherra einnig leggja fram frumvarp til laga um breyting á lögreglulögum, nr. 90 13. júní 1996, vegna styttingar á starfsaldri lögreglumanna.“

Þótt þarna sé ekki rætt um að *tryggja* eins og í yfirlýsingu fjármálaráðherra 1980 heldur að „beita sér fyrir“ er það fyrst og fremst stjórnskipulegur fyrirvari í samræmi við verkaskiptingu handhafa ríkisvalds en vegna þingræðisfyrirkomulags hérlendis ganga slíkar yfirlýsingar yfirleitt eftir – einkum í kjaramálum – eins og raunin varð í þessu tilviki. Að sögn formanns LL helst þetta í hendur við breytingar sem gerðar voru á lögreglulögum á sama tíma með stjórnarfrumvarpi á [þskj. 784 – 494. mál á 127. löggjafarþingi 2001 – 2002 \(<http://www.althingi.is/altext/127/s/0784.html>\)](#), sjá 6. gr. frumvarpsins, og er núverandi 29. gr. a. í lögreglulögum nr. 90/1996.

- TFÍ fór í lok árs 2011 og ítrekaði snemma árs 2012, sbr. tilv. 5-6, að fjármálaráðuneytið hlutaðist til um kjarabætur, þ.m.t. að komið yrði á 65 ára lífeyrisaldri tollvarða. Í svarbréfi vorið 2012, sbr. tilv. 7, kemur fram sú bréflaga afstaða fjármálaráðuneytisins að til standi að endurskoða lífeyriskerfið í heild sinni og að ef um breytingar á lífeyrisaldri tollvarða yrði að ræða væri rétt að þær færu fram í því heildarsamhengi.

**Nánar um hvort rétt sé að bera samkomulagið undir allsherjaratkvæði**

Fyrst er rétt að taka afstöðu til þess viðurhlutamanna – hvort „rétt sé [...] að bera samkomulagið undir bindandi allsherjaratkvæðagreiðslu hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarfélaganna sem málið varðar“.

Samkvæmt óformlegum upplýsingum frá samningsaðilum (tilv. 20, a-b) virðist ekki í heildarsamtökum launafólks sem að samkomulaginu standa eða hjá öðrum aðilum hafa verið lagt lögfræðilegt mat á hvort rétt (eða skylt) væri að bera samkomulagið undir allsherjaratkvæði. Í óformlegum samtölum hefur komið fram sú afstaða að þetta álitamál ráðist f.o.f. af samþykktum (lögum) hvernna samtaka um sig – frekar en landslögum. Þótt undirritaður rökstyðji hér að neðan gagnstæða niðurstöðu þykir rétt að fjalla um samþykktir heildarsamtaka launafólks sem standa að lífeyrissamkomulaginu.

**BHM**

Í 1. gr. laga BHM segir m.a. um hlutverk BHM að það sé að:

- „[...]“
- *semja um sameiginleg hagsmuna- og réttindamál félagsmanna samkvæmt umboði og vera aðildarfélögum til fulltingis við gerð kjarasamninga og standa vörð um hagsmuni félagsmanna gagnvart stjórnvöldum og löggjafarvaldi“.*

**BSRB**

Í lögum BSRB segir í 1. mgr. 2. gr. (áhersla GT):

„Hlutverk BSRB er að fara með forystu í hagsmuna- og réttindabaráttu starfsmanna í almannaþjónustu hjá ríki, sveitarfélögum og á almennum vinnumarkaði gagnvart atvinnurekendum og stjórnvöldum og stuðla að bættu velferðarsamfélagi. Bandalagið fer með samningsrétt í sameiginlegum málum félaganna og þeim sem því er falið hverju sinni.“

Þá segir í 11. gr. laga BSRB um allsherjaratkvæðagreiðslu í aðildarfélögum (áhersla GT):

„Ef stjórn BSRB eða þing telja nauðsyn bera til að leita allsherjaratkvæðagreiðslu í aðildarfélögum, skal hún snúa sér til hlutaðeigandi félagsstjórnar sem þá er skylt að láta slíka atkvæðagreiðslu fara fram.  
Kjörskrá við allsherjaratkvæðagreiðslu skal vera skrá BSRB yfir félaga í aðildarfélögum þess.“

Athyglisvert er að í tillögu að ályktun um lífeyrismál opinberra starfsmanna á 44. þingi BSRB í októberlok 2015 var þess ekki aðeins krafist *efnislega* að bakábyrgð launagreiðenda af lífeyrisskuldbindingum féllu ekki niður af A-deild LSR og LSS (nú Brú, lífeyrissjóð) við það að lífeyriskerfin í landinu yrðu samræmd og að öll réttindi sjóðsfélaga yrðu tryggð og hafnað að starfsævin yrði lengd um tvö ár heldur var einnig þessa tillögu um *málsmeðferð* að finna í niðurlagi:

„44. þing BSRB krefst þess einnig að þegar niðurstöður samræmingar á íslenskum vinnumarkaði liggja fyrir fari fram allsherjar kosning um niðurstöðuna.“

Í lokagerð ályktunar eins og þing BSRB samþykkti hana mun þetta niðurlag ekki að finna en ekki hefur tekist að afla afrits af henni; ekki er vitað hvort breytingin hafi verið skýrð eða að þessi tillaga um málsmeðferð lífeyrissamkomulagsins hafi verið felld í atkvæðagreiðslu á þingi BSRB.

*KÍ*

Um hlutverk KÍ segir m.a. í 2. gr. laga samtakanna (áhersla GT):

„Hlutverk KÍ er að:

- *Gæta hagsmuna og réttinda félagsmanna,*
- *fara með samningsrétt um kaup og kjör félagsmanna,*“

Þá segir í 10. gr. um samninganefndir aðildarfélaga:

„Stjórn aðildarfélags er jafnframt samninganefnd og formaður aðildarfélags er formaður samninganefndar. Hvert aðildarfélag hefur val um að kjósa allt að fimm fulltrúa sem ásamt stjórn félagsins mynda samninganefnd. Kosning skal fara fram í samræmi við lög hvers félags. Samninganefnd hvers aðildarfélags fer með gerð kjarasamninga fyrir félagsmenn sína, sbr. lög nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna og lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Samninganefndin skiptir með sér verkum.

Hlutverk samninganefnda er:

1. Að ganga frá markmiðum og áherslum í samningsgerð og endanlegri kröfugerð,
2. að annast gerð kjarasamninga,
3. að taka ákvörðun um hvort efna skuli til atkvæðagreiðslu um verkfall,
4. að taka ákvörðun um hvort undirrita eigi kjarasamning með fyrirvara um samþykki félagsmanna og hvort fresta skuli verkfalli.

Formaður aðildarfélags í umboði KÍ ber ábyrgð á undirritun kjarasamninga fyrir sína félagsmenn og gerð og undirritun viðræðuáætlana vegna endurnýjunar þeirra sbr. einnig 9. gr. í lögum KÍ. Formaður eða varaformaður KÍ starfar með samninganefnd aðildarfélags ef stjórn viðkomandi félags óskar.

Allur kostnaður vegna samninganefnda aðildarfélaga greiðist af viðkomandi félagi.“

Að sögn formanns KÍ (tilv. 20, a, vi) var litið svo á að samkvæmt lögum félaganna væri um að ræða ákvörðunatriði heildarsamtaka sem færu með æðsta valdið um lífeyrisréttindi en auk stjórnar KÍ hefðu verið kallaðar til samninganefndir 7 aðildarfélaga.

*Niðurstaða um hvort rétt sé að boða til allsherjaratkvæðagreiðslu*

Af þessu má í stuttu máli annars vegar ráða að samningsréttur sé að stofni til hjá *aðildarfélögum* BHM og KÍ – og að þau hafi það því nokkurn veginn í hendi sér að ákveða slíkt, hvert fyrir sig, sbr. hér að neðan um framkvæmd. Því stenst varla tilvitnuð lög BHM og KÍ sú afstaða, sem e.t.v. má ráða af ummælum forystufólks BHM og KÍ, að samkvæmt lögum samtakanna hafi heildarsamtökin í hendi sér hvort málið fari í allsherjaratkvæðagreiðslu þar sem þau fari með æðsta valdið um lífeyrisréttindi; öllu fremur má ráða af tilvitnuðum lögum BHM a.m.k. að um sé að ræða *ákvörðunatriði aðildarfélaganna* og að a.m.k. sé þeim heimilt að krefjast allsherjaratkvæðagreiðslu.

Hins vegar er ljóst að BSRB fer samkvæmt lögum samtakanna sjálft „með samningsrétt í sameiginlegum málum félaganna“ sem lífeyrismál teljast ótvírætt til samkvæmt

almennum skilningi og áratugahefð. Á hinn bóginn er í tilvitnaðri 11. gr. laga BSRB sérstaklega tekið fram að „nauðsyn“ geti borið til að leita allsherjaratkvæðagreiðslu í aðildarfélögum. Mat á því hvort slíka nauðsyn beri til á stjórn BSRB eða þing; samkvæmt reglum félaga-, ríkis- og vinnumarkaðsréttar er þó *sennilegt að þessum aðilum sé skylt að ákveða allsherjaratkvæðagreiðslu í þessu tilviki með þeim röksemdum sem koma fram í álitinu þessu* – og einkum ef farið er fram á það með rökstuddum hætti af verulegum hluta BSRB enda segir í framhaldinu að hlutaðeigandi félagsstjórnnum sé þá „skylt“ að láta slíka atkvæðagreiðslu fara fram; vart verður talið að sú skylda snúi aðeins að aðildarfélaginu.

### **Getur málsmeðferð verið mismunandi eftir heildarsamtökum?**

Því mætti halda fram að málsmeðferð gæti verið mismunandi eftir heildarsamtökum vegna stjórnarskrárvarins félagafrælsis. Sumir viðmælenda undirritaðs, einkum löglærðir, bentu á að niðurstaðan réðist af samþykktum einstakra samtaka sem að samkomulaginu stæðu. Slík niðurstaða er ekki fræðilega útilokuð. Á hinn bóginn er annars vegar ljóst að óheppilegt væri í framkvæmd (l. de facto) að samkomulagið færi í allsherjaratkvæði hjá sumum en ekki öllum sem það varðar. Hins vegar verður að telja að slíkar stofnanareglur vinnumarkaðsréttar í skjóli stjórnskipunarréttar, sbr. 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, um víðtækt frelsi í innri málum hljóti að lögum (l. de jure) að víkja fyrir efnis- og málsmeðferðarreglum landslaga – þ.m.t. stjórnarskrárinnar sjálfar. Í því sambandi verður í fyrsta lagi að benda á að ákvæði 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar eins og henni var breytt 1995 – sem er meginumfjöllunarefni álitgerðar þessarar – er beinlínis nýmæli miðað við 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar þar sem aðeins var um að ræða áréttingu; um þetta gildir því væntanlega rótgróin lögskýringarregla um að yngri lög gangi framur eldri. Í öðru lagi verður líklega að telja niðurstöðuna megi styðja við að lögskýringarsjónarmið um að sértæk regla gangi framur almennari enda skýrt kveðið á um það í 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um að kveða *skuli* í lögum á um *rétt* manna til að semja um starfskjör sín og „önnur réttindi tengd vinnu.“ Svo *ákveðið* orðalag í stjórnarskrárákvæði hefur meiri áhrif á skýringu landslaga hvað þetta varðar en *almenn* félagafrælsisákvæði. Í þriðja lagi er hugsanlegt að nýmæli 1. málslíðar 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar frá sama tíma um bann við skylduaðild og skilyrðing fráviksins í 2. málslíð 2. mgr. 74. gr. um nauðsyn „vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra“ leiði til sömu niðurstöðu; vart verður talið að almannahagsmunir styðji frávik frá meginreglunni um samningsrétt um „réttindi tengd vinnu“ og „réttindi annarra“ hljóta einmitt m.a. að fela í sér lýðræðisleg réttindi – til atkvæðagreiðslu.

Af ofangreindum sökum og þar sem heildarsamtökin hafa yfirleitt borið gæfu til þess að standa sameiginlega að málum sem þessum er ekki fjallað nánar um þennan möguleika að sinni. Virðist enda samkvæmt ofangreindu ljóst að samþykktir allra heildarsamtakanna 3ja standi frekar til þess en hitt að allsherjaratkvæði fari fram – og þá frekar að það sé almennt (BHM og KÍ, a.m.k. að ósk aðildarfélaga) eða í þessu tilviki (BSRB) *skylt* frekar en einungis *heimilt* (og þá væntanlega eftir frjálsum mati stofnana heildarsamtakanna).



Einnig verður að telja að framangreind röksemdafærsla styðji samræmi um málsmeðferð samkvæmt landslögum frekar en sérmeðferð eftir samþykktum einstakra samtaka.

Svarið við því hvort „rétt sé [...] að bera samkomulagið undir bindandi allsherjaratkvæðagreiðslu hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarfélaga sem málið varðar“ svarar hins vegar ekki *hver er bær – og ekki bær – til þess að samþykkja endanlega og með bindandi hætti breytingar á lífeyrisréttindum opinberra starfsmanna* – enda þótt ekki þyki líklegt að samkomulagið kæmi til framkvæmda ef það yrði borið undir allsherjaratkvæði og fellt þar.

***Nánar um hvort skylt sé að bera samkomulagið undir allsherjaratkvæði***

Til þess að svara því *hver er bær – og ekki bær – til þess að samþykkja endanlega og með bindandi hætti breytingar á lífeyrisréttindum opinberra starfsmanna þarf jafnframt að svara því hvort „lagalega [sé] skylt að bera samkomulagið undir bindandi allsherjaratkvæðagreiðslu hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarfélaga sem málið varðar“.*

Sé svarið jákvætt við þessari spurningu felst í því að löggjafanum væri *ekki* heimilt án samkomulags sem samþykkt væri í allsherjaratkvæðagreiðslu – jafnvel eftir samráð eins og viðhaft var – að setja lög um verulegar efnisbreytingar á lífeyrisréttindum eins og hér er gengið út frá. Því þarf sterk rök til.

Vísbindingar um þetta er að finna í forsögunni en gríðarlegrar nákvæmni er gætt um einstaklingsbundin lífeyrisréttindi – bæði skilyrði, aðild, umfang, framkvæmd o.fl. – allt frá upphafi, árið 1855 (fskj. 1). Sama gildir um síðari löggjöf, nú að stofni til frá 1997, og í samninga um breytingar á þeim, sbr. fskj. 2 um fordæmið frá 1980.

Þá verður að telja að rauðla væri hægt að bakka út úr samkomulagi – á borð við samkomulagið frá 1980 – með einhliða löggjöf; fyrirmyndir þar um má finna af sviði samninga um réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga sem vikið er að annars staðar í álitinu þessu.

Í þessu álitinu felst ekki að skylt sé að bera alla *formlega* þætti um stofnun lífeyrissjóða á borð við LSR og Brú eða stjórnun þeirra og rekstur o.þ.u.l. undir allsherjaratkvæði; úr því þarf ekki að leysa hér enda er komist að þeirri niðurstöðu hér að framan að samkomulagið varði einkum *efnisleg* réttindi sjóðfélaga.

***Niðurstaða um hvort skylt sé að bera samkomulagið undir allsherjaratkvæði***

Á hinn bóginn telur undirritaður að áratugahefð og afstaða aðila á vinnumarkaði – bæði almennum og í almannaþjónustu – um jafngilda samstjórn atvinnurekenda og samtaka launafólks á lífeyrissjóðum renni stoðum undir að um *kjarasamningsbundin* eða a.m.k. *kjarasamningstengd* réttindi sé að ræða – og að af því leiði líklega að um (verulegar) breytingar á þeim skuli fara eins og breytingar á formlegum kjarasamningum. Sama kann

að mega segja um afstöðu stjórnar LSR til eftirlitshlutverks umboðsmanns Alþingis gagnvart starfsemi sjóðsins. Umboðsmaður Alþingis féllst að vísu ekki á afstöðu stjórnar LSR – sem upphaflega er lýst í bréfi frá stjórn LSR, dags. 10. apríl 1990

(<http://www.umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=4&Skoda=Mal>) – að starfssvið umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum taki ekki til lífeyrissjóðsins þar sem LSR geti „ekki talist hluti af stjórnsýslu ríkisins“. Afstaða stjórnar LSR (og aðila sem standa að lífeyrissjóðunum) endurspeglar vinnumarkaðsréttarlegt eðli sjóðsins og lífeyrisréttinda almennt.

### **Heildarniðurstaða**

Telja verður nær öruggt samkvæmt framangreindu að *stéttarfélögum* utan sem innan heildarsamtaka sé í sjálfsvald sett hvort þau ákveði – einhliða og jafnvel, í þessu tilviki, eftirá – að bera samkomulag frá 19. september sl. milli Bandalags háskólamanna (BHM), BSRB og Kennarasamband Íslands (KÍ), annars vegar, og fjármála- og efnahagsráðherra, f.h. ríkissjóðs, og Sambands íslenskra sveitarfélaga, hins vegar, um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna undir allsherjaratkvæði allra hlutaðeigandi félagsmanna sinna.

Líklegt er að hlutaðeigandi heildarsamtökum sé beinlínis skylt samkvæmt þeim rökum sem að framan eru rakin að efna (svo sem að fenginni ósk aðildarfélags) til slíkrar allsherjaratkvæðagreiðslu í samráði við viðsemjendur og samstarfi við aðildarfélög sín og þá sem standa utan samkomulagsins.

Hugsanlegt er að þetta væri ógildingaratriði ef á það reyndi fyrir dómi en ekki verður fjallað um réttarfarsatriði hér.

Niðurstaðan felur í sér að *allsherjaratkvæðagreiðsla allra hlutaðeigandi félagsmanna þeirra stéttarfélaga sem eiga í hlut sé sú stofnun sem er til þess bær að samþykkja endanlega og með bindandi hætti breytingar á lífeyrisréttindum opinberra starfsmanna* sem samið var um hinn 19. september sl. Komist er að þeirri niðurstöðu að af fordæmum, langri lagahefð og framkvæmd kjara- og réttindamála opinberra starfsmanna leiði að skýra beri 2. mgr. 75. gr. stjórnarskráinnar um samningsrétt um „réttindi tengd vinnu“ þannig að verulegar efnisbreytingar um mikilvæg réttindamál launafólks, svo sem félagsleg (d. kollektiv) lífeyrisréttindi, skuli afgreiddar endanlega með bindandi allsherjaratkvæðagreiðslu.

### **Um efni málsins**

Að uppfylltum framangreindum skilyrðum skv. 2. mgr. 75. gr. stj. skr. og tilvitnuðum lagaákvæðum telur undirritaður vafasamt að samkomulagið – verði það samþykkt í gildri allsherjaratkvæðagreiðslu meðal hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarfélaga sem málið *varðar* – stangist á við *efnisákvæði* stjórnarskrár; ástæðan er sú að ákvörðun í slíkri allsherjaratkvæðagreiðslu fæli aðeins í sér gilda ráðstöfun til þess bær aðila á réttindum og skyldum í samræmi við meginreglur vinnumarkaðsréttar. Til þess bær aðili er

samkvæmt álitu þessu *ekki* formenn eða aðrir fulltrúar heildarsamtaka launafólks á hlutaðeigandi vinnumarkaði eða samninganefndir á vegum þeirra; á það bæði við um stéttarfélög innan þessara heildarsamtaka – svo sem LL, LSOS, SLFÍ og TFÍ – og stéttarfélög utan þeirra. Til þess bær aðili í þessu tilviki er allsherjaratkvæðagreiðsla samkvæmt meginreglu vinnumarkaðsréttar, 2. mgr. 75. gr. stjkskr. og tilvitnaðra laga; í allsherjaratkvæðagreiðslu er með gildum hætti unnt að ráðstafa réttindum og skyldum bóttalaust, svo fremi sem gætt sé málefnalegra sjónarmiða, þ.e. ekki mismunað í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr.

Verði slík allsherjaratkvæðagreiðsla á hinn bóginn *ekki* framkvæmd telur undirritaður á hinn bóginn ekki aðeins líklegt samkvæmt framansögðu að brotið sé gegn 2. mgr. 75. gr. stjkskr. Við þær aðstæður verður einnig að telja hugsanlegt að dómstólar myndu fallast á að vegið hefði verið efnislega að stjórnarskrárvörðum rétti skv. 72. gr. stjkskr.; væri staðan þá í reynd sú að atvinnurekandi, sem hefur löggjafarvald á hendi, hefði – að undangengnu samkomulagi við fulltrúa heildarsamtaka, sem sum stéttarfélög eiga ekki aðild að (og önnur ósátt við) – ráðstafað einhliða stjórnarskrárvörðum réttindum tugþúsunda launafólks og þar með talið skert í sumum tilvikum. Líklegt er að dómstólar myndu víkja slíkum breytingum til hliðar (frekar en að láta þær standa gegn bótaskyldu). Verður þá að líta til þess að lengi hefur almennt verið litið svo á að þrátt fyrir aðild atvinnurekenda að stofnun, uppbyggingu og stjórnun lífeyrissjóðanna teljist framlög í þá – hvort sem það er eiginlegt eigið framlag eða svonefnt mótframlag atvinnurekenda – eign þess launafólks. Réttindi í lífeyrissjóði eru stjórnarskrárvarin eign launafólks sem eru sjóðfélagar í þeim – en ekki atvinnurekenda – þótt þeir eigi enn aðild að rekstri þeirra eins og að framan greinir. Litið hefur verið á greiðslur atvinnurekenda til lífeyrissjóðanna sem hluta af launakjörum; sjá í dæmaskyni hér: <http://lifdununa.is/grein/lifeyrissjodunum-var-raent/>. Ekki er vitað til þess að dómstólar hafi hnekkt þessum – nokkuð almenna – lagaskilningi.

Enn síður eru lífeyrissjóðir eign ríkisins enda þótt þeir hafi opinbera hagsmuni að leiðarljósi eða almannahag.

### ***Tillaga um ákvörðun um allsherjaratkvæðagreiðslu***

Samkvæmt samtölum við fulltrúa báðum megin borðs virðist ljóst að ekki hafi komið til umræðu hvort samkomulagið ætti að – eða mætti – fara í allsherjaratkvæðagreiðslu áður en það öðlaðist gildi (og yrði fullnustað með löggjöf). Skilja má fulltrúa atvinnurekenda svo að þeir hefðu enga skoðun á því og hefðu a.m.k. ekki forræði á því. Mjög líklega verður að telja að það sé samkvæmt álitu þessu og félagafrelsisákvæði 74. gr. stjkskr. *stéttarfélögum utan sem innan heildarsamtaka í sjálfsvald sett hvort þau ákveði – einhliða og jafnvel, í þessu tilviki, eftir á – í allsherjaratkvæðagreiðslu*. Er sú niðurstaða byggð á reglum vinnumarkaðs- og stjórnskipunarréttar í góðu samræmi við þá afstöðu að reglur ríkisréttar ráði með sama hætti niðurstöðu um það hvernig atvinnurekendur afgreiða málið – sveitarfélög samkvæmt reglum sveitarstjórnarréttar og ríkið samkvæmt reglum stjórnskipunarréttar. Löggjafarvald á hendi síðastnefnda aðilans getur að mati undirritaðs ekki ‘trompað’ sjálfsstjórn samtaka launafólks samkvæmt reglum vinnumarkaðs- og stjórnskipunarréttar. Með sama hætti ráða reglur vinnumarkaðs- og félagaréttar úrslitum

um hvernig stofnað er til lífeyrisréttinda á svonefndum almennum vinnumarkaði og þeim breytt.

Sú málsmeðferð að bera samkomulag sem þetta undir allsherjaratkvæði launafólks sem á í hlut er auk þess væntanlega almennt til þess fallin að draga úr líkindum á því að upp komi sú óheppilega staða sem kom upp í byrjun októbermánaðar (rétt áður en afgreiða átti frumvarpið úr fjárlaganefnd) að aðilar samkomulags launamannamegin verði ósammála um hvort frumvarp annars viðsemjandans atvinnurekendamegin til framkvæmdar á samkomulagi (sem sagt er að hafi legið fyrir í drögum við undirritun þess) sé í fullkomnu samræmi við efni samkomulagsins.

Með vísan til áðurgreindra málaferla Lífeyrissjóðs bankamanna má sömuleiðis halda því fram að hagsmunum – og réttindum – *atvinnurekenda* af því að lífeyrismálum sé ráðið endanlega til lykta með bindandi hætti sé einnig betur borgið með slíkri niðurstöðu: að bera samkomulagið undir allsherjaratkvæði launafólks sem á í hlut; á það ekki síst við þar sem hér er um önnur málaferlin að ræða vegna sambærilegs máls. Slík málsmeðferð kann einnig að koma betur til móts við áhyggjur sem mörg samtök launafólks hafa lýst af því að frumvarp um málið (873. Mál á 145. löggjafarþingi) tryggi ekki nægilega vel réttindi í samræmi við samkomulagið. Í frumvarpinu er kveðið á um að þeir sjóðfélagar sem séu virkir greiðendur í A-deild á árinu 2016 og starfi hjá öðrum launagreiðendum en ríkisaðilum og sveitarfélögum eigi því aðeins rétt á lífeyrisauka að launagreiðandi þeirra hafi *samþykkt* að greiða sérstakt iðgjald fyrir sjóðfélaga í samræmi við 8. mgr. ákvæðis IX til bráðabirgða í lögnum, sbr. b-lið 7. gr. frumvarpsins. Með því að fara með samkomulagið eins og hverja aðra kjarasamninga – um laun og réttindi – myndi það væntanlega öðlast bindandi gildi gagnvart slíkum „öðrum launagreiðendum“ óháð sértæku samþykki þeirra hverju sinni; kjarasamningar geta m.ö.o. bundið atvinnurekendur með öðrum og jafnvel ríkari hætti en löggjafinn getur gert, sbr. hins vegar tillögu BHM í umsögninni (tilv. 17 a, bls. 5) um að „aðrir launagreiðendur en ríki og sveitarfélög, séu með lögum þessum skuldbundnir til að greiða hækkað iðgjald fyrir sjóðfélagann með ofangreindum rökum.”

Í samræmi við framangreinda niðurstöðu – um að örugglega sé heimilt og líklega skylt að bera samkomulagið undir allsherjaratkvæði hlutaðeigandi félagsmanna í stéttarfélögum sem málið varðar – leggur undirritaður til eftirfarandi málsmeðferð um ágreining þann, sem kann að vera fyrir hendi, ellegar það álitamál sem leitast hefur verið við að svara í álitum þessu:

Álitsbeiðendur – LL, LSOS, SLFÍ og TFÍ – sendi BSRB (og afrit a.m.k. til BHM og KÍ) formlegt erindi ásamt álitum þessu þar sem þess verði farið á leit að fram fari bindandi allsherjaratkvæðagreiðsla meðal hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarféлага sem málið varðar (og stéttarfélögum utan heildarsamtaka þannig boðið að taka þátt). Jafnframt er lagt til að álitsbeiðendur leggi til að heildarsamtökin tilkynni viðsemjendum sínum þessa afstöðu – fallist

heildarsamtökin á tillöguna – formlega fyrir árslok og að allsherjaratkvæði fari fram við fyrsta hentugleika nema aðilar ákveði að semja um breytingar á samkomulaginu.

Sú leið sem farin var árið 2000 um kjarasamningsbindingu samkomulags heildarsamtaka um fæðingarorlof og veikindarétt við næstu endurskoðun kjarasamninga er áhættusöm og varhugaverð að mati undirritaðs enda væri raunveruleg samningsstaða einstakra stéttarféлага þá næsta lítil.

Þótt það sé utan við álitsgjöf þessa er efnisleg skoðun á hugsanlegri heildarlausn *hagsmunaágreinings* þess, sem í raun er um að ræða, látin í ljós samhliða skilum á álitinu þessu óformlega í ljós við formenn álitshéðenda, ef óskað er.

### **Um framkvæmd allsherjaratkvæðagreiðslu**

Telja verður eðlilegt að ríkissáttasemjari annist slíka atkvæðagreiðslu í samræmi við reglur laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

Er þá eðlilegt að litið yrði til nýlegs fordæmis af almennum vinnumarkaði, sem áður er vitnað til, en í fréttatilkynningu ASÍ og tilgreindra aðildarsamtaka 21. janúar 2016, sbr. tilv. 11, um nýgerðan kjarasamning þeirra við Samtök atvinnulífsins (SA) sama dag, sbr. tilv. 10, segir (áhersla GT):

#### **„Sameiginleg atkvæðagreiðsla**

Löng hefð er fyrir því að breytingar á grundvallaratriðum lífeyriskerfisins séu afgreiddar með sameiginlegum hætti og jafnframt fyrir því að þegar samið er undir friðarskyldu sé gildistaka bundin við afgreiðslu samninganefndar sem nú er sameiginleg. Við þær aðstæður sem nú eru uppi og vegna kröfu SA hefur niðurstaðan orðið sú, með vísan til 2.mgr. 5.gr. laga nr. 80/1938, að bera þennan kjarasamning sem samninganefnd ASÍ hefur sameinast um að gera, upp til afgreiðslu í einni sameiginlegri atkvæðagreiðslu.“

Þetta er nánar útfært í 2. málslið 2. mgr. 16. gr. samnings ASÍ og Vinnuveitendasambands Íslands (nú SA) um lífeyrismál, dags. 12. desember 1995, um að félög innan ASÍ, sem standi sameiginlega að rekstri lífeyrissjóða, skuli tengja afgreiðslu sína á samningum saman

„í samræmi við hlutfallslegt vægi félagsmanna viðkomandi félags af heildarfjölda félagsmanna allra þeirra félaga, sem aðild eiga að viðkomandi lífeyrissjóði.“

### **Réttarfar**

Ef ekki verður fallist á ofangreinda tillögu eða sambærilega málsmeðferð hafa álitshéðendur þau úrræði helst að láta reyna á málið fyrir dómi en umfjöllun um það bíður betri tíma.

### **Eftirmáli um fordæmisgildi**

Að lokum vill undirritaður leggja áherslu á eftirfarandi varðandi fordæmisgildi málsmeðferðarinnar nú:

Umrætt samkomulag er líklega aðeins í annað skipti frá því að stjórnarskránni var breytt 1995 að gert er nokkuð heildstætt samkomulag um efnislegar breytingar á lífeyrisréttindum opinberra starfsmanna og væntanlega í fyrsta skipti sem slíkt samkomulag er gert án þess að einstaklingsbundið val sé fyrir hendi. Af þeim sökum má fastlega gera ráð fyrir að vísað verði til þessa tilviks – yrði það fullnustað með lögum, ef skilyrði skapast til þess – sem fordæmis, að óbreyttum (stjórn)lögum, um að allsherjaratkvæðagreiðsla sé ekki skylda þegar lífeyrisréttindum er breytt efnislega. Fyrir því eru fordæmi af sviði stjórnskipunarréttar að álitamál sem leyst úr með einum hætti myndar fordæmi og tvö tilvik geta skapað bindandi hefð sem ekki verður breytt nema með stjórnarskrárbreytingu. Nærtækast er að mati undirritaðs að vísa sem fyrirmyndar um sambærilegt álitamál (valdbærni) til deilna um stjórnskipulegt gildi þingrofs, sem tæki gildi þá þegar með umboðsleysi þingmanna upp frá því, 1931 sem þá var mikið álitamál og átakamál; þegar fordæmið var endurtekið 1974 var vissulega um pólitískt deilumál að ræða en varla stjórnskipulegt álitamál eftir það. Úr því var svo bætt með stjórnarskrárbreytingu 1991. Að dómi undirritaðs er því sérlega mikilvægt að þessu sinni að forsvarsfólk stéttarféлага og einkum heildarsamtaka launafólks í almannahjónustu ihugi vandlega hvaða málsmeðferð eigi að viðhafa í þessu efni nú. M.ö.o. yrði – að öðrum kosti – væntanlega ekki spurt næst hvort fara ætti með samkomulag um efnislegar breytingar á lífeyrisréttindum eins og eiginlega kjarasamninga og bera undir allsherjaratkvæði.

Telja verður að þetta væntanlega fordæmisgildi um málsmeðferð vegi nokkuð upp á móti mikilvægi þess að tilgangi samkomulagsins verði náð – fyrir þau tímamörk sem sumir hafa í samtöluðum við undirritaðan lagt áherslu á og skipta vissulega máli en fela væntanlega ekki í sér óumbreytanlegt lögmal.

Um þýðingu málsins á mannamáli má vísa til niðurlags pistils í Fréttatímanum 7. október sl.:

„Gjaldkeri sem hafði 314 þúsund krónur í laun árið 2014, eftir 32 ára starf, fær rúmar 200 þúsund í eftirlaun í stað 222 þúsunda vegna skerðingarinnar. - Þegar lífeyrisréttindum ríkisstarfsmanna var breytt var greint á milli A hluta og B hluta lífeyrissjóðsins, en þeir nutu þó báðir ríkistryggingar. - Manneskja með 314 þúsund krónur í laun fengi 245 þúsund krónur í lífeyri á mánuði í B-hluta Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Það munar 45 þúsund krónum. - Munurinn liggur aðallega í ríkisábyrgðinni. - Það er mikill ávinningur fyrir ríkið að opna vinnumarkaðinn og losna við lífeyrisskuldbindingar sem eru að ríða ríkinu á slig. Það er ekki sátt um það að helmingur landsmanna beri ábyrgð á miklu hærri lífeyrisskuldbindingum fyrir ríkisstarfsmenn en hann á sjálfur vól á. En kannski er rétt að taka sér aðeins lengri tíma í að vinna málið áður en lengra er haldið. - Því loforð eru létt í vasa.” (<http://www.frettatiminn.is/loford-eru-lett-i-vasa/>)

## **Bakgrunnur**

### *Tímarammi*

Í samtali við fulltrúa einna samtakanna var lögð áherslu á tímaþröng sem málið væri í; ekki verður litið til þess í ljósi þess að málinu var ekki ráðið til lykta á nýafstöðnu löggjafarþingi enda má telja að handhafar ríkisvalds hafi skapað tímaþröngina með því að framlengja ekki bráðabirgðaákvæði í lögum sem frestaði iðgjaldahækkun sem ella kemur að óbreyttu til.

### *Aðilar*

Beina aðild að félögum álitsbeiðenda eiga á fjórða þúsund félagsmenn auk um eða yfir 2.500 lífeyrisþega, öryrkja, fagfélaga og hlutastarfsmanna. Ýmsir aðilar, aðrir en álitsbeiðendur, innan og utan heildarsamtakanna sem eiga aðild að því, hafa auk þess lýst efasemdum um gildi þess og réttmæti. Ef litið er fram hjá þeim snýst álit þetta beint og óbeint um hagsmuni og réttindi líklega hátt í 6.000 félagsmanna álitsbeiðenda og sjóðfélaga samkvæmt upplýsingum á fundi með álitsbeiðendum 21. október sl. Í SLFÍ eru um 2.000 starfandi félagsmenn auk u.þ.b. 1.500 lífeyrisþega, öryrkja og fagfélaga. Í LL, sem er stéttarfélag með deildum, eru um 650 starfandi félagsmenn og um 200 lífeyrisþegar. Í LSOS eru um 320 félagsmenn í fullu starfi og um 800 í hlutastarfi. Í TFÍ eru félagsmenn um 100 talsins.

### *Stefna*

Fyrir liggur samþykkt stefna meðal álitsbeiðenda um að lækka lífeyrisaldur hjá þeim sem sinna krefjandi störfum sem almennt er erfitt að sinna til sjötugs – eins og Landssamband lögreglumanna náði fram í samningum fyrir um 15 árum eins og vikið er að í álitinu, sbr. fskj. 3 og 39. gr. laga nr. 1/1997 um LSR eins og þeim var breytt með 1. gr. l. nr. 41/2002. Samkvæmt upplýsingum frá VIRK, sbr. tilv. 8, eru sjúkraliðar t.a.m. að sögn formanns SLFÍ ‘hástökkvarar í heilsuleysi.’ Hjá stórum hluta félagsmanna álitsbeiðenda er staðan jafnvel bæði sú að fólk kemur seint og með hléum inn á vinnumarkaðinn og margir félagsmenn geta ekki unnið lengur en til 65 ára og viðurkenna stjórnendur það í mörgum tilvikum enda hafi þeir ekki viðeigandi störf fyrir nægilega marga starfsmenn um og undir sextugt. Bent hefur verið á að stjórnendur hafi í sumum tilvikum sömu hagsmuni enda fari fjölgandi tilvikum þar sem þeir segja upp fólki áður en lífeyristökualdri er náð, jafnvel niður í 62ja ára aldur; slíkur þrýstingur mun að líkindum vaxa. Þessi ábending hefur sérstaka þýðingu þar sem yfirstandandi málaferli bankamanna, sem vikið er að hér að neðan, lúta einmitt ekki síst að brostnum forsendum vegna aukinnar tíðni slíkra starfsloka að frumkvæði stjórnenda. Til þess eru vátin að varast þau.

### *Meginefni lífeyrissamkomulagsins*

Eins og í samkomulaginu 1996 eru réttindi talin jafnverðmæt m.t.t. útgjaldaskuldbindingar atvinnurekenda er fyrir og eftir samkvæmt samkomulaginu. Lakari réttindi eru á hinn bóginn fyrir þá sem ekki eru komnir til starfa; birtingarmynd þess gæti orðið hærri lífeyrisaldur. Gagngjald felst annars vegar í einhvers konar launatrygging – sem umdeilt er um hversu haldbær er – og hins vegar í sveigjanleika sem leiðir af því að kerfinu er breytt úr jafnávinnslukerfi í aldursháð kerfi (eins og

Gísli Tryggvason hdl.  
[gt@vestnord.is](mailto:gt@vestnord.is)

VestNord lögmennt  
Ármúla 6,108 Reykjavík

Lífeyrissjóður verkfræðinga og Almenni lífeyrissjóðurinn fyrst og svo V-deild LSS, nú Brú, 1998 og ASÍ-sjóðir um 2004). Jafnávinnslusjóðir eru góðra gjalda verðir en erfiðir samhliða aldursháðum sjóðum sem stefnir í að verða hið almenna. Á hinn bóginn hefur formaður SLFÍ bent á að jafnávinnslan sé betri fyrir þá sem koma seint inn – eins og t.d. sjúkraliða. Þá má benda á að 15 ára reynsla af nýju fæðingarorlofskerfi hafi ekki náð að jafna nægilega stöðu kynja og eru kvennastéttir því enn líklegri til þess að taka hlé frá vinnu. Aldursháð ávinnsla er betri fyrir hina sem koma snemma inn á vinnumarkað.

#### *Afstæða álitseiddenda til lífeyrissamkomulagsins*

Gagnvart lífeyrissamkomulaginu má væntanlega lýsa stefnu álitseiddenda þannig að félagsmenn njóti sömu réttinda og þeir hafa eins og hefur verið stefna samtaka opinberra starfsmanna í áratugi og jafn lengi forsenda viðsemdjenda þeirra og réttlætning á lægri launakjörum en í sambærilegum störfum. Samtök opinberra starfsmanna – þ.m.t. álitseiddendur – hafa haft mikið fyrir að ná rétti sínum og vilja halda þeim og gjarnan bæta í einstökum atriðum. Eins og endurspeglast í lögfræðilegum röksemdum hér að ofan er kjarni málsins að álitseiddendur vilja ekki aðeins halda réttindum þeirra sem nú eru sjóðfélagar – heldur líka fyrir 'þá sem á eftir koma.' Þessi forsenda getur ráðið úrslitum enda hafna sumir afstöðu álitseiddenda þar sem allir sem *nú* eru á vinnumarkaði haldi sínu. Þá er líklegt að enginn starfandi einstaklingur sé í þeirri aðstöðu að þurfa að sæta skerðingu frekar en 1996 en samkomulag við þáverandi fjármálaráðherra var um að félagslega (d. kollektivt) mætti meta réttindin jafnverðmæt. Sú forsenda að enginn starfandi einstaklingur verði í þeirri aðstöðu að verða fyrir skerðingu er auk þess háð því að einkiptis framlagið (91 mia. kr.) og öryggissjóðurinn (8 mia. kr.) dugi.

Barátta stéttarféлага hefur á hinn bóginn aldrei snúist um einstaklingsbundin (d. individuel) réttindi eingöngu – heldur félagsbundin (d. kollektiv) kjör.

Um niðurstöðu lífeyrissamkomulagsins túlkar undirritaður svör fulltrúa álitseiddenda svo að hvað sem líði afstöðu til heildarendurskoðunar sé alvarlegt misræmi í niðurstöðunni. Annars vegar er skýrt og bundið í samkomulaginu hvað álitseiddendur og önnur samtök gefa eftir f.h. launafólks – strax, með lögum. Hins vegar er að mati álitseiddenda óljóst og óvissu háð hvað komi í staðinn – síðar, eftir atvikum – bæði vegna kerfislægra þátta og launastöðu hjá láglaunahópum nú. Eins og lögreglumenn hafa reynslu af eftir að þeir sömdu af sér verkfallsrétt fyrir um 30 árum getur a.m.k. verið varhugavert að semja um afnám réttinda strax gegn endurgjaldi síðar, eftir atvikum. Að sögn var blekið ekki þornað þegar gengið var á bak orða um viðmiðun lögreglumanna við tiltekna viðmiðunarhópa. Tollverðir hafa nýlega reynslu af svipuðu máli þar sem viðmiðun samkvæmt mati óháðs aðila var hafnað við samningaborðið; rúmur helmingur fékkst með gerðardómi.



**Eftirmáli**

Á óvart kom að meðal fulltrúa lykilaðila að lífeyrissamkomulaginu, sem rætt var við, sbr. upptalningu hér að neðan, virtist ýmist ekki hafa verið hugsað út í það álitamál sem hér var til skoðunar –

„hvort rétt sé og jafnvel lagalega skylt að bera samkomulagið undir bindandi allsherjaratkvæðagreiðslu hlutaðeigandi félagsmanna allra þeirra stéttarfélaga sem málið varðar“

– eða ekki tekin formleg og a.m.k. ekki opinber afstaða til þess. Sá eini sem rætt var við og hafði skýra afstöðu til sambærilegs álitamáls – í sínum ranni – var aðallögfræðingur ASÍ; vísaði hann til áratugahefðar á almennum vinnumarkaði og skýrra samninga um afgreiðslu slíkra mála eins og lauslega var rakið hér að framan með tilvitnun í þau gögn sem hann vísaði til.

Virðingarfyllst,  
Reykjavík, hinn 1. desember 2016,



Gísli Tryggvason hdl.

**Fylgiskjöl (fskj.).**

1. *Tilskipun* frá 31. maí 1855, sem lögleiðir á Íslandi lög 5. janúar 1851, um eptirlaun, og *opið brjef* frá 31. maí 1855, sem lögleiðir á Íslandi, með nokkrum breytingum, lög 5. janúar 1851, um skyldu embættismanna til að sjá ekkjum sínum borgið með fjárstyrk eptir sinn dag (Lagasafn handa alþýðu, II bindi, bls. 73-81).
2. Bls. 1, 3 og 10-11 í Ásgarði í ágúst 1980 um samkomulag milli BSRB og ríkisstjórnarinnar samhliða aðalkjarasamningi ásamt yfirlýsingu fjármálaráðherra (bls. 11).
3. Yfirlýsing dóms- og fjármálaráðherra, dags. 13. júlí 2001, vegna lækkunar lífeyristökualdurs lögreglumanna úr 70 árum í 65 ár, í hverri lagður er grunnur að reiknireglu sem er að finna í núverandi 15. gr. laganna um LSR, sem ætlunin er að færa inn í samþykktir sjóðsins.

**Önnur gögn og upplýsingar sem litið hefur verið til (tilv.):**

4. Samningur ASÍ og Vinnuveitendasambands Íslands (nú SA) um lífeyrismál, dags. 12. desember 1995 ([http://www.asi.is/media/7573/Lsj\\_samningur\\_1995.pdf](http://www.asi.is/media/7573/Lsj_samningur_1995.pdf)).
5. Bréf TFÍ til fjármálaráðuneytis, dags. 20. desember 2011.
6. Bréf TFÍ til fjármálaráðherra, dags. 20. apríl 2012.
7. Svarbréf fjármálaráðuneytis til TFÍ, dags. 16. maí 2012.
8. Upplýsingar frá Virk starfshæfingu sem sýnir stöðu sjúkraliða annarsvegar og allan vinnumarkaðinn hinsvegar með tilliti til stoðkerfisvandamála (ódagsett, líklega frá mars 2016).
9. FRAMTÍÐARSÝN Í LÍFEYRISMÁLUM Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun lífeyrismála skv. 9. gr. stöðugleikasáttmálans, dags. 25. júní 2009 júní 2015 (drög).
10. Kjarasamningur ASÍ og tilgreindra aðildarsamtaka annarsvegar og SA hinsvegar, dags. 21. janúar 2016 (<http://www.asi.is/media/275030/Kjarasamningur-AS%C3%8D-og-SA-211-2016.pdf>).
11. Fréttatilkynning ASÍ og tilgreindra aðildarsamtaka, dags. 21. janúar 2016, um nýjan kjarasamning.
12. Bókun LL á fundi formannaráðs BSRB sem haldinn var í Reykjanesbæ 7. og 8. september 2016 þar sem bókuð var andstaða gegn undirritun samkomulagsins sem frumvarpið er byggt á.
13. Ályktun félagsstjórnar Sjúkraliðafélags Íslands frá 13. september 2016.
14. Samkomulag Bandalags háskólamanna, BSRB og Kennarasambands Íslands, annarsvegar, og fjármála- og efnahagsráðherra, f.h. ríkissjóðs, og Sambands íslenskra sveitarfélaga, hinsvegar, um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna, dags. 19. september 2016.
15. Ályktun stjórnarfundar LL frá 19. september 2016 vegna undirritunar samkomulagsins.
16. Bréf formanns BSRB Elínar Bjargar Jónsdóttur, dags. 21. september 2016.
17. Umsagnir í 873. máli: Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins; breyting á A-deild sjóðsins (145. lögjafarþing). Sendandi (aðrir en þeir sem vísa eingöngu í umsögn annarra):
  - a. Bandalag háskólamanna
  - b. BSRB.
  - c. Fangavarðafélag Íslands, Landssamband lögreglumanna, Landssamband slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna, Sjúkraliðafélag Íslands og Tollvarðafélag Íslands.
  - d. Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga.
  - e. Félag íslenskra leikara.
  - f. Félag íslenskra náttúrufræðinga.
  - g. Félag lífeindafræðinga.
  - h. Félag sjúkrapjálfa.
  - i. Félag starfsmanna Stjórnarráðsins.
  - j. Félagráðgjafafélag Íslands.
  - k. Fjármálaeftirlitið.
  - l. FOSS – stéttarfélag í almannajónustu.
  - m. Gunnar Tómasson.
  - n. Iðjupjálfafélag Íslands.
  - o. Kennarasamband Íslands.
  - p. Kjarafélag viðskiptafræðinga og hagfræðinga.
  - q. Kjölur – stéttarfélag starfsmanna í almannajónustu.
  - r. Landssamband lögreglumanna.
  - s. Landssamband slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna.
  - t. Sálfræðingafélag Íslands.
  - u. Seðlabanki Íslands.
  - v. SFR – stéttarfélag í almannajónustu.
  - w. Sjúkraliðafélag Íslands.
  - x. Starfsmannafélag Dala- og Snæfellssýslu.
  - y. Starfsmannafélag Hafnarfjarðar.
  - z. Tollvarðafélag Íslands.
  - aa. Þroskajálfafélag Íslands.

18. Minnisblað Gests Jónssonar hrl. og Hilmars Gunnarssonar hdl., dags. 22. nóvember sl., mótttekið 29. nóvember sl.
19. Fundir:
  - a) Páll Halldórsson, 6. október sl.
  - b) Björg Bjarnadóttir og Eiríkur Jónsson, 10. október sl.
  - c) Formenn (og framkvæmdastjórar 2ja) álitshéiðenda -Ársæll Ársællsson (TFÍ), Gunnar Örn Gunnarsson (SLFÍ), Kristín Á. Guðmundsdóttir (SLFÍ), Snorri Magnússon (LL), Stefán Pétursson (LSOS) og Valdimar Leó Friðriksson (LSOS) – 21. október sl.
20. Samtöl í síma:
  - a. 6. október sl.
    - i. Eiríkur Jónsson.
    - ii. Elín Björg Jónsdóttir.
    - iii. Halldóra Friðjónsdóttir.
    - iv. Inga Rún Ólafsdóttir.
    - v. Karl Björnsson.
    - vi. Þórður Hjaltested.
    - vii. Ögmundur Jónasson.
  - b. 7. október sl.
    - i. Þórunn Sveinbjarnardóttir.
  - c. 10. október sl.
    - i. Árni Stefán Jónsson.
    - ii. Bryndís Hlökkversdóttir.
    - iii. Indriði H. Þorláksson.
    - iv. Páll Halldórsson.
    - v. Ögmundur Jónasson.
  - d. 11. október sl.
    - i. Þórey Þórðardóttir.
  - e. 12. október sl.
    - i. Björk Vilhelmsdóttir.
    - ii. Magnús Norðdahl.