

**Minnisblað Láru V. Júlíusdóttur hrl. í september 2022 til stjórnar
Úrvinnslusjóðs vegna fyrirspurnar Magnúsar Jóhannessonar
stjórnarformanns um greiðslu þóknunar til framkvæmdastjóra sjóðsins
umfram launaákvörðun ráðherra**

Magnús Jóhannesson stjórnarformaður Úrvinnslusjóðs hefur 12. september 2022 óskað eftir álitni á því hvernig stjórn Úrvinnslusjóðs skuli bregðast við erindi fjármála- og efnahagsráðuneytisins í bréfi frá 25. ágúst 2022 um greiðslu þóknunar til framkvæmdastjóra Úrvinnslusjóðs umfram launaákvörðun ráðherra skv. 39. gr. a laga nr. 70/1996.

Í bréfi ráðuneytisins er vakin athygli stjórnar Úrvinnslusjóðs á því að í ljós hafi komið að Fjársýslu ríkisins hafi yfirsétt sú ákvörðun kjararáðs árið 2015 að fjölgun eininga framkvæmdastjórans hefði átt að leiða til þess að þóknun vegna Stýrinesfndar raf- og raftækjaúrgangs félli niður. Hann hefði þannig fengið ofgreidd laun allt frá þeim tíma. Ráðuneytið telji að fullt tilefni sé til þess að stjórnin taki til skoðunar að krefjast þess að framkvæmdastjóri Úrvinnslusjóðs endurgreiði ofgreidda þóknun, þ.e. þá sem ekki sé fyrnd. Að fenginni afstöðu stjórnar Úrvinnslusjóðs muni ráðuneytið taka frekari afstöðu til málsins. Fjársýslu ríkisins verði hins vegar falið að leiðrétta launagreiðslur til framkvæmdastjórans í samræmi við ákvörðun kjararáðs frá 2015 til framtíðar. Stjórn Úrvinnslusjóðs óskar sérstaklega eftir að fjallað verði um ábyrgð stjórnarinnar í málinu.

Gögn sem undirrituð hefur til skoðunar eru:

1. Bréf fjármála- og efnahagsráðuneytis 25. ágúst 2022
2. Bréf Úrvinnslusjóðs til Kjararáðs 8. júlí 2011
3. Áætlun á umfangi verkefna Stýrinesfndar raf- og raftækjaúrgangs 2011 og 2012 ódagsett
4. Bréf kjararáðs til stjórnar Úrvinnslusjóðs 19. júní 2012
5. Bréf Úrvinnslusjóðs til fjármálaráuneytis 3. júlí 2012
6. Bréf fjármálaráðuneytis til Úrvinnslusjóðs 16. ágúst 2012
7. Bréf Úrvinnslusjóðs til Fjársýslu ríkisins 22. október 2012
8. Tölvupóstur vegna erindis Úrvinnslusjóðs til Fjársýslu ríkisins 24. október 2012
9. Ákvörðun kjararáðs á launum og starfskjörum framkvæmdastjóra Úrvinnslusjóðs 29. apríl 2015
10. Tölvupóstur framkvæmdastjóra Úrvinnslusjóðs til Fjársýslunnar 8. júní 2015
11. Bréf fjármála- og efnahagsráðuneytisins 14. desember 2018
12. Launaseðill framkvæmdastjóra Úrvinnslusjóðs 1. september 2022
13. Tölvupóstur stjórnarformanns Úrvinnslusjóðs til lögmans 12. september 2022
14. Lög í lagasafni ásamt frumvörpum og athugasemdum á vef alþingis.

15. Auk þess er stuðst við uppflettingar í Fons Juris vef o.fl.

Varðandi málavexti:

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 25. ágúst 2022 er málavöxtum lýst allt til loka árs 2015.

Stjórn Úrvinnslusjóðs ákvað með bréfi til Fjársýslu ríkisins 22. október 2012 mánaðarlega þóknun til framkvæmastjóra sjóðsins kr. 120.993 fyrir störf hans sem framkvæmdastjóra Stýrinefndar um raf- og rafeindatækjaúrgang. Þóknunin skyldi greidd til viðbótar við laun hans fyrir störf sem framkvæmdastjóri Úrvinnslusjóðs.

Með breytingu á lögum um úrvinnslugjald 2015 var Stýrinefndin lögð niður og verkefni hennar felld undir verksvið Úrvinnslusjóðs. Við það urðu störf framkvæmdastjóra fyrir Stýrinefndina hluti af aðalstarfi framkvæmdastjóra Úrvinnslusjóðs. Kjararáð ákvað laun og starfskjör framkvæmdastjóra frá og með 1. Janúar 2015 skv. launatölfu kjararáðs nr. 502, launaflokki 3133 og að auki átti að greiða honum 25 einingar á mánuði fyrir alla yfirvinnu er starfinu fylgdi. Þar kom fram að við það sé miðað að um fullt starf sé að ræða og ekki komi til frekari greiðslna nema kjararáð úrskurði um það sérstaklega. Við framkvæmd þessarar ákvörðunar kjararáðs urðu þau mistök hjá Fjársýslunni að umrædd þóknun sem hófst 2012 var ekki felld niður og hefur verið greidd allar götur síðan.

Ekki er þess getið í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins að laun framkvæmdastjóra komu að nýju til skoðunar í fjármálaráðuneytinu þegar kjararáð var lagt niður, sbr. bréf ráðuneytisins 14. desember 2018, sjá skjal 11. Við þá breytingu fluttist ákvörðun launakjara úr hendi kjararáðs og yfir til fjármálaráðherra. Þá var ákveðið að úrskurður kjararáðs skildi halda gildi sínu gagnvart þeim sem hefðu hærrí heildarlaun en leiddi af hinu nýja grunnmati. Þannig væri stutt um laun framkvæmdastjórans og því var ekki hróflað við kjörum hans vegna þessa. Engin athugasemd var gerð af hálfu ráðuneytisins varðandi þóknunina að þessu tilefni. Af fyrirbyggjandi gögnum verður ekki ráðið hvort hróflað hefði verið við launum framkvæmdastjórans hefði þóknunin ekki verið til staðar.

Í bréfi ráðuneytisins til Úrvinnslusjóðs sbr. skjal 1, segir neðarlega á fyrri bls.: „Af þeim gögnum sem ráðuneytið hefur verður heldur ekki séð að framkvæmdastjórinn eða stjórn Úrvinnslusjóðs hafi upplýst Fjársýslu ríkisins um þessa ofgreiðslu.“ Þessi fullyrðing er ekki rétt, þar sem í tölvupósti framkvæmdastjórans 8. júní 2015, skjali 8, þar sem hann upplýsir Fjársýsluna um hverjir hafi notið greiðslu fyrir setu í Stýrinefnd raf- og rafeindatækjaúrgangs tekur hann fram að framkvæmdastjóri Úrvinnslusjóðs hafi fengið aukagreiðslu vegna vinnu fyrir Stýrinefnd.

Í erindi stjórnarformanns til lögmanns kemur fram að þrátt fyrir að stjórn Úrvinnslusjóðs ráði framkvæmdastjóra hafi ákvörðun um launakjör hans alfarið verið í höndum kjararáðs, og áður kjaranefndar og eftir niðurlagningu kjararáðs 2018 í höndum ráðherra, svo sem kveðið er á í gr. 39 a í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Framkvæmd málsins hefur þó verið í höndum Fjársýslu ríkisins. Honum vitanlega hafi þóknunin frá 2012 verið eina tilvikið þar sem stjórnin hefði einhver áhrif á launakjör framkvæmdastjóra

tímabundið. Stjórnin hefði því ekki fylgst með launagreiðslum til framkvæmdastjórans heldur treyst því að Fjársýslan sæi til þess að þær væru í samræmi við launaákvörðun hverju sinni.

Um álitaeftnið:

Þær reglur eru almennt taldar gilda varðandi ofgreidd laun að endurheimta atvinnurekanda á ofgreiddum launum sé nánast útilokuð sé viðtakandi greiðslunnar í góðri trú um að hún sé rétt. Sjá hér m.a. umfjöllun Sigríðar Jósefsdóttur í Úlfhljóti 2. tbl. 1988, bls. 135. Rök mæli gegn því að endurheimta verði viðurkennd vegna tillitsins til hagsmuna þeirra viðtakenda sem í grandleysi hafa veitt viðtöku og nota greiðslurnar sem framfærslueyri. Einnig séu þessar greiðslur öðrum fremur til þess fallnar að vekja viðtakanda það traust að honum beri þær með réttu. Hann treystir því að um endanlegt uppgjör hafi verið að ræða sem hann þurfi ekki að eiga á hættu að hróflað verði við síðar. Greiðandi hafi oft yfirburðaaðstöðu til að meta hvað sé rétt greiðsla, hann annist almennt útreikninga sem geta verið mjög flóknir eða byggst á viðamiklum og flóknum reglum. Aðstæður og samskipti aðila vinnusamnings séu oft á þann veg að launþegi geti haft réttmæta ástæðu til að ætla að greiðandi vilji greiða umfram skyldu sína og í umframgreiðslunni felist viðurkenning, velvilji eða hvatning. Í þessum samskiptum sé ekki óeðlilegt að ætlast til gagnkvæmrar tillitssemi svo sem þeirrar að launagreiðandi geri fyrirvara ef hann er í vafa um rétt starfsmanns til greiðslunnar eða aðvari starfsmanninn ef hann telur efndir hans á samningnum ekki fullnægjandi. Ef launagreiðandi lætur það ógert eða lætur það dragast á langinn getur hann fyrirgert rétti sínum til endurheimtu, sbr. Hrd. 32/2007¹. Þegar vafi hefur leikið á um túlkun laga- eða samningsákvæðis en launagreiðslur þó inntar af hendi fyrirvaralaust, óháð hinni óljósu réttarstöðu, verða þær greiðslur ekki endurheimtar. Jafnframt er endurheimta yfirleitt útilokuð þó að ofgreiðslan stafi af augljóslega röngum skilningi á skýlausu ákvæði. Um þetta kann þó að vera vafi. Ofgreiðslur launa sem stafa af misskilningi um staðreyndir verða almennt ekki endurheimtar úr hendi grandlausra viðtakenda, sbr. Hrd. 1969:721.

Hér koma því nokkur atriði til skoðunar:

1. Var viðtakandi í góðri trú ?

¹ Vinnuveitandi A óskaði eftir því að bankinn L legði tiltekna fjárhæð launa inn á reikning A, en fyrir mistök var hærrí fjárhæð lögð inn á reikninginn hinn 23. apríl 2002. Með bréfi 8. júní 2005 endurkrafði bankinn A um mismuninn ásamt dráttarvöxtum og innheimtukostnaði. Í dómi Hæstaréttar var vísað til þess að frá þeirri meginreglu að þeir sem fyrir mistök fá greidda peninga sem þeir eiga ekki rétt á skuli endurgreiða þá, yrði að gera undantekningar eftir því hver atvik væru að ofgreiðslunni og endurkröfu hennar. Í þessu tilvikki væri um að ræða launagreiðslu til A og hefðu móttakendur launa ríka hagsmuni af því að launauppgjör væru endanleg. Þá hlyti vinnuveitandi A, þegar eftir að greiðslan fór fram, að hafa haft undir höndum upplýsingar um að mistök hefðu átt sér stað, en hann ekki gert athugasemdir við A. Þá var ekki talið sýnt fram á að A hefði mátt vera ljóst að ofgreitt hefði verið inn á reikning hans og jafnframt vísað til þess að meira en þrjú ár hefðu líðið frá því að mistök áttu sér stað þar til bankinn gerði reka að því að endurkrefja A um fjárhæðina. Með hliðsjón af þessu öllu var A sýknaður af kröfu L.

2. Mátti viðtakandi ætla að greiðslan væri innt af hendi e.t.v. umfram skyldu ?
3. Mátti viðtakandi treysta því að um fullnaðaruppgjör launa væri að ræða ?
4. Var greiðandi í yfirburðastöðu varðandi útreikninga ?
5. Hversu langur tími leið frá því greiðslan var innt af hendi og þar til mistök uppgötvuðust ?

Kjararáð fjallaði um launakjör framkvæmdastjóra Úrvinnslusjóðs og sendi frá sér ákvörðun 29. apríl 2015, sem gilda átti frá 1. janúar 2015. Þar var forsaga málsins rakin og lýsing umhverfis og auðlindaráðuneytisins á því hvers vegna nauðsynlegt hafi verið að endurskoða laun framkvæmdastjórans þar sem verkvið hans hefði nú breyst. Niðurstaða kjararáðs er á þá leið að laun skuli miða við tiltekinn launaflokk og að auki skuli greiða 25 einingar á mánuði fyrir alla yfirvinnu er starfinu fylgi. Loks segir að laun séu við það miðuð að um fullt starf sé að ræða og þannig ákveðin að ekki komi til frekari greiðslna nema kjararáð úrskurði um það sérstaklega. Ákvörðun kjararáðs var væntanlega send fjármála- og efnahagsráðuneytinu sem launagreiðanda, sem svo hefur áframsent þá ákvörðun til Fjársýslu ríkisins sem sá um að útfæra niðurstöðu ráðsins og greiða framkvæmdastjóra laun í samræmi við hana. Þrátt fyrir það fékk framkvæmdastjórinn áfram greidda þóknun.

Rúmum mánuði síðar eða þann 8. júní 2015 tók framkvæmdastjóri fram í tölvupóstsamskiptum sínum við Fjársýsluna að hann sjálfur hefði fengið aukagreiðslu vegna vinnu fyrir Stýrinefnd raf- og rafeindatækjaúrgangs. Þessi tölvupóstur var svar við fyrirspurn starfsmanns Fjársýslunnar í tengslum við endurskoðun launa stjórnarmanna í Stýrinefnd af því tilefni að nefndin hafði verið lögð niður 2015. Þetta eru einnig þau mánaðamót sem ætla mátti að kjararáðsákvörðunin hefði átt að koma til framkvæmda. Þrátt fyrir þessa athugasemd framkvæmdastjóra héldu þóknunargreiðslur áfram óbreyttar.

Premur árum síðar var kjararáð svo lagt niður. Þá kom til kasta fjármála- og efnahagsráðuneytisins að yfirtaka verkefni þess, svo sem kveðið er á um í 39. gr. a í l. 70/1996. Með bréfi ráðuneytisins til framkvæmdastjóra 14. desemberf 2018 er honum tilkynnt ákvörðun um laun og forsendur grunnmats starfs hans, sem taka skyldi gildi 1. janúar 2019, sjá skjal 11. Þar er vísað í gildandi úrskurð kjararáðs um laun framkvæmdastjóra Úrvinnslusjóðs sem mæli fyrir um hærri heildarlaun en leiði af hinu nýja grunnmati. Úrskurðurinn skuli því gilda áfram. Þarna fer fram enn ein skoðun ráðuneytisins og aðila á þess vegum á launakjörum framkvæmdastjóra, sem leiðir svo ekki af sér neinar breytingar.

Enn líða rúm þrjú ár án þess að nein breyting verði á greiðslu umræddrar þóknunar. Í ágúst 2022 berst formanni stjórnar Úrvinnslusjóðs bréf frá fjármála- og efnahagsráðuneyti um að framkvæmdastjóri sé að fá greidda þóknun umfram ákvörðun kjararáðs, bréf sem dagsett er 25. ágúst, sjá skjal 1.

Í ljósi framangreinds verður að telja að framkvæmdastjóri Úrvinnslusjóðs hafi verið í góðri trú um að hann ætti rétt á umræddri þóknun. Jafnvel þótt hann hefði í upphafi mátt ætla að verið væri að greiða honum umfram skyldu þá hafði hann strax vakið athygli á greiðslunni. Með því að greiðsla þóknunar hélt svo áfram að berast þá gat hann treyst því að um fullnaðaruppgjör launa væri að ræða. Greiðandi var í yfirburðastöðu varðandi alla útreikninga svo og forsendur þeirra. Meðal annars gat framkvæmdastjórinn ætlað að

ráðuneytið liti svo á að þrátt fyrir niðurstöðu kjararáðs hefði hann áfram átt rétt á þessari þóknun, mögulega þar sem hún hefði verið til komin vegna kröfu stjórnar Úrvinnslusjóðs á sínum tíma. Þrátt fyrir ákvörðun kjararáðs sem fjármála- og efnahagsráðuneytið hafði undir höndum og átti að vinna eftir hélt þóknunin áfram að berast. Hann hafði sjálfur vakið athygli á því eftir að umrædd Stýrinefnd hafði verið lögð niður og eftir að kjararáðsákvörðunin lá fyrir að hann hefði fengið sérstaka þóknun vegna starfa sinna þar.

Eftir allt sem á undan var gengið þá verður að telja að viðtakandi hafi verið í góðri trú um að hann væri að fá þau heildarlaun sem honum bæru. Til þess ber einnig að líta að hann fékk þessa greiðslu athugasemdalaust í rúm 7 ár. Þannig er stór hluti þess sem ofgreitt var þegar fallinn út vegna ákvæða fyrningarlaga. Auk framangreinds má vísa í ákvæði um tómlæti atvinnurekanda til að leiðrétta skekkjur í launagreiðslum, en á síðustu árum hafa áhrif tómlætis í samskiptum launamanna og atvinnurekenda aukist verulega. Í ljósi þess má jafnvel velta því fyrir sér hvort þóknunin hafi verið orðin hluti af föstum starfskjörum framkvæmdastjóra.

Varðandi ábyrgð stjórnar Úrvinnslusjóðs og með vísan til þeirra upplýsinga að stjórn sjóðsins hafi, þrátt fyrir ábyrgð á starfsemi hans, ekki skipt sér af launamálum starfsmanna utan þetta eina skipti þegar Stýrinefndin ákvað þóknun til framkvæmdastjóra árið 2012 er ekki hægt að varpa ábyrgð á ofgreiðslu yfir á stjórnina. Fjársýslan er ríkisstofnun sem sér um fjármál ríkisins. Hún er undirstofnun fjármálaráðuneytisins og annast meðal annars launaútreikninga, sem geta verið flóknir. Líta verður svo á að þeir sem þar starfi séu sérfræðingar á sínu sviði, m.a. í að fara yfir ákvarðanir kjararáðs og þær breytingar sem verða á launum einstakra starfsmanna við nýjar reglur um launaviðmið, svo sem varð með nýrri 39. gr a. í l. 70/1996. Það er því langsótt að varpa ábyrgð af þessum mistökum yfir á stjórn Úrvinnslusjóðs.

Reykjavík, 14. september 2022


Lára V. Júlíusdóttir hrl.