

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík

Umsögn um tillögur meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar um breytingar á frumvarpi til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins dags. 30.4.1996

I.

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hefur óskað eftir viðbrögðum Bandalags háskólamanna við tillögum nefndarinnar um breytingar á frumvarpi til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, 372. mál. Engar skýringar fylgja með breytingartillögum nefndarinnar.

II. Helstu atriði

Meirihluti efnahags- og viðskiptanefndar leggur til að:

1. Kveðið verði á um að lögini taki til dómara *eftir því sem við getur átt*. Þessi breyting er ekki skýrð neitt frekar.
2. Felldur verði brott hluti setningar í 2. mgr. 7. gr. Bandalag háskólamanna bendir á að með þessu og 7. gr. í heild sinni er verið að draga úr auglýsingaskyldu stjórnvalda. Þessar tillögur ganga í ranga átt og gerir breytingartillagan slæma breytingu verri.
3. Varðar 9. gr. Ekki er gerð athugasemd við a)-lið enda nauðsynlegt vegna annarra breytinga. Í b)-d) er felld brott heimild ráðherra og forstöðumanna að ákvarða embættismönnum viðbótargreiðslur (yfirborgun). M.t.t 56. gr. eftir breytingar (sjá 17). getur kjaranefnd ákveðið slíkar viðbótargreiðslur til forstöðumanna og ráðuneytisstjóra, sem munu eiga að fá *einstaklingsbundna launaákvörðun* hjá kjaranefnd, en ekki til annarra að því er virðist. Með f)-lið er rekið smiðshögg á miðstýringuna í launakerfi framtíðarinnar með því að taka með formlegum hætti endanlegt ákvörðunarvald um viðbótarlaun af forstöðumönnum og fagraðherrum færa það fjármálaráðherra. Þetta hlýtur að ganga þvert á yfirlýsta starfsmannastefnu ríkisstjórnarinnar um valddreifingu og sveigjanlegt og stofnanabundið launakerfi og býr til þess í stað miðstýrt geðpóttalaunakerfi fjármálaráðherra. Bandalag háskólamanna telur að miða eigi við að allar kjaraákvörðanir séu teknar í kjarasamningum þar sem settar eru óhlutdrægar leikreglur um kjaraákvörðun hvers einasta starfsmanns.
4. Nýr ml. komi í stað 2. ml. 1. mgr. 10. gr. sem hljóðar svo: *Með hugtakinu "föst laun" er í þessum lögum átt við föst laun fyrir dagvinnu án viðbótarlauna skv. 2. mgr. Bandalag háskólamanna bendir hæstvirtri þingnefnd á að með þessari breytingu er verið að snúa algerlega við þeim viðhorfum sem gilt hafa um þetta efni í almennum vinnurétti. Þau eru að föst laun merki taxtalaun ásamt umsömdum viðbótargreiðslum. Höfundur frumvarpsins réttlætir tillögu sína í þessu efni með tilvísun í lög nr. 29/1963 með síðari breytingum en þar mun átt við 12. gr. um viðmið ellilífeyrisréttinda. Skv. 12. gr. skal miða ellilífeyri sjóðfélaga við "...föst laun fyrir dagvinnu samkvæmt kjarasamningum."* Hér er átt við föst laun án allra viðbótargreiðslna. Röksemd höfunda frumvarpsins á því ekki við. Hins vegar verður að benda þingnefndinni á að þessi breyting leiðir til skerð-



- ingar á starfskjörum skv. 34. gr. frumvarps um biðlaun og 35. gr. frumvarps um starfslokagreiðslur og 5. mgr. bráðabirgðákvæðis um biðlaun. Þetta stangast á við fullyrðingar í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis (bls 37) um að réttur til biðlauna [verðij] sá sami og í núverandi lögum. Skv. dómum HRD er túlkunin sú að yfirborganir (viðbótarlaun) teljist hluti af föstum launum skv. ákvæðum 1. mgr. 14. gr. gildandi laga og með þessari tillögu er því verið að skerða réttindi. Sérstök ástæða er til að benda á kvöð skv. 3. mgr. 35. gr. sem inna skal af hendi skv. þessari breytingu án viðbótargreiðslna.
5. Bandalag háskólamanna telur að þessar breytingar séu í samræmi við l. nr. 94/1986 og efni kjarasamninga stéttarfélaganna.
 6. Bandalag háskólamanna telur að þessar breytingar séu í samræmi við l. nr. 94/1986 og efni kjarasamninga stéttarfélaganna.
 7. Bandalag háskólamanna telur að þessar breytingar séu í samræmi við gildandi réttarstöðu starfsmanna, sbr. l. nr. 38/1954 og stjórnarsýslulög. Lagfæringar á 21. gr. til bóta.
 8. Breytingar á 10. tl. 22. gr. eru til hins verra og opnar viðtækari möguleika til að fjölga þeim sem sviptir eru samnings og verkfallsrétti og félagafrelsi. Enn liggja ekki fyrir nauðsynleg fylgifrumvörp (*bandormur*) sem gera kleift að sjá nákvæmlega hverjir teljast embættismenn í framtíðinni og torveldar það að taka efnislega afstöðu til málsins. Snúið er við röð 8. og 9. tl. 1. mgr. og fækkað þeim stofnunum sem taldar eru upp undir öryggisþjónustu og fellt er brott í 10. tl. að þar sé aðeins átt við þá sem skipaðir eru í störf af Forseta Íslands. Greinilega er stefnt að enn frekari fjölgun embættismanna og fylgir henni engin haldbær rökstuðningur. Bandalagið ítrekar það sjónarmið að miða beri við að mjög fáir séu í þessum hópi vegna þeirra skerðinga á mannréttindum sem hópurinn verður fyrir. Breytingin lagfærir heldur ekki það misræmi sem virðist ríkja á milli frumvarpsins og athugasemda. Í athugasemdum er gert ráð fyrir því að einungis þeir sem starfa í æðstu stjórnarsýslu ríkisins eða öryggisþjónustu skuli teljast embættismenn. Eftir þessar breytingar er með 22. gr. gengið ennþá lengra. Gengur breytingin af þessum sökum í ranga átt og lagfærir ekki vandamál sem fyrir eru í frumvarpinu. Sérstaka athygli vekur að fjármálaráðuneytið leggur til að starfsmenn Landhelgisgæslu og Almannavarna ríkisins verði ekki embættismenn eins og áður var lagt til. Það er rökstutt með því að starfsmenn þessara embætta taki laun eftir mismunandi kjarasamningum. Sú röksemd á við um öll embættin sem upp eru talin í 22. gr. Hér virðist því ráða hrein hentistefna og það sjónarmið að ögra ekki stéttarfélagum með sérstaka þvingunarmöguleika.
 9. Lagfæringar á 23. gr. til bóta.
 10. Lagfæringar á 26. gr. til bóta.
 11. Ekki er ljóst í hverju hugmyndir um breytingar á 27. gr. felast. Efný lög myndu hafa þetta ákvæði má gera ráð fyrir aukna mannaflapörf við embætti Rannsóknarlögreglu ríkisins. M.a. í þessu ljósi virðast ákvæði gildandi laga miklu skynsamlegri.
 12. Lagfæringar á 4. mgr. 30. gr. til bóta. Bandalag háskólamanna ítrekar óánægju sína með efni 30. gr. sbr. umsögn bandalagsins.
 13. Bandalag háskólamanna bendir á að samhengið milli 22. gr. og 39. gr. er það að þessir *embættismenn* sem tilgreindir eru í 2. mgr. 39. gr. fá samningsrétt og fá að vera áfram í stéttarfélagum sínum en engir aðrir embættismenn. Enda þótt samningsréttur þeirra sé rýr með hliðsjón af ákvæðum embættismannakaflans verður ekki annað séð en að frumvarpið sé á augljósan hátt að mismuna starfsmönnum ríkisins. Hugmyndin að hafa stóran hóp ríkisstarfsmanna undir embættismannakaflanum er brot á ákvæðum stjórnarskrár um félagafrelsi og jafnræði. En hugmyndin að sumir embættismenn skuli hafa þann rétt en aðrir ekki, er sérstakt brot á jafnræðisreglu stjórnarskrár, sjá umsögn í 8 lið.
 14. Viðbót við 1. mgr. 41. gr. Bandalag háskólamanna vill benda á að hugtakið *ræynslutími* er ekki skilgreint í frumvarpinu né annars staðar í lögum. Bandalagið ítrekar óánægju sína með að fjármálaráðherra skuli fengið vald til að ákveða einhliða form og efni ráðn-

ingarsamninga skv. 2. mgr. 42. gr. frumvarps. Höfundur frumvarps virðist þó hafa velt málinu fyrir sér (sbr. undirstrikun í tilvitnun): "Gerður skal skriflegur ráðningarsamningur þar sem meðal annars komi fram ráðningarkjör."

15. Lagfæringar á 26. gr. til bóta.
16. Engar athugasemdir að svo stöddu.
17. Breytingar á 56. gr. og 9. gr. eru sennilega lykilatriði í huga meirihluta nefndarinnar, þ.e. hvernig fundin er lausn á tengslum milli ákvörðunarvalds forstöðumanna og ákvörðunar launa embættismanna skv. l. nr. 120/1992. Bandalagið mótmælir í fyrsta lagi þeim mikla fjölda ríkisstarfsmanna sem á að heyra undir Kjaradóm og kjaranefnd. Í öðru lagi mótmælir bandalagið þeim efnisbreytingum sem gerð er til laga um varðandi kjara-ákvæðanir kjaranefndar en henni er ætlað að taka upp einstaklingsbundnar kjara-ákvæðanir fyrir a.m.k. forstöðumenn og ráðuneytisstjóra án þess að leikreglur séu settar um mælikvarða og viðmið. Embættismenn aðrir en framantaldir og þeir sem um er rætt í 39. gr. virðast ekki geta fengið viðbótargreiðslur eins og aðrir starfsmenn eftir breytingarnar á 9. gr.
18. Í a) iið er breytt tilvísun í bráðabirgðaákvæði enda er tilvísun í 5. mgr óþörf. Bandalag háskólamanna bendir á að aðferðin við framsetningu á þessu efni er hins vegar með endemum klúðursleg en fagnar þó breytingum á b) og c) lið enda hefði frumvarpið ella falið í sér enn fleiri gróf brot á stjórnarskrárvörðum réttindum en nú er. Bandalagið ítrekar þó enn að aðrar takmarkanir á biðlaunarétti í frumvarpinu eru ennþá til staðar og óásættanlegar.

III. Afstaða Bandalags háskólamanna

Bandalag háskólamanna ítrekar fyrri afstöðu sína til frumvarpsins í heild sinni.

Frumvarpið felur í sér óeðlileg og óásættanleg afskipti af innri málefnum stéttarfélaganna og verulega skerðingu á samningsrétti þeirra. Hér er sérstaklega vísað til ákvæða um hverjir skuli taldir embættismenn og réttar ráðherra eða forstöðumanna að úrskurða um slíka sviptingu á grundvallarmannréttindum. Hér er einnig vísað til ákvæða um "sérstök réttindi" stéttarféлага og starfsmanna sem tilgreind eru í 10. kafla en þessi ákvæði fela í sér grundvallarbreytingu á réttarstöðu stéttarféлага og breyta algerlega eðli þess sáttmála sem gerður var um l. nr. 94/1986. Breytingartillögur meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar bæta frumvarpið alls ekki að þessu leyti.

Frumvarpið setur í uppnám ýmis grundvallarréttindi starfsmanna. Áður hefur verið vísað til veikinda- og barnsburðarleyfisréttar, sbr. umsögn bandalagsins. Með breytingartillögum nefndarinnar er gengið ennþá lengra og umsamdar einstaklingsbundnar viðbótargreiðslur starfsmanna (yfirborganir) teknar út úr ráðningarsamningi starfsmanna og færðar í geðþóttavald forstöðumanna. Með síðustu breytingum er þetta vald síðan fært þráðbeint í fjármálaráðuneytið. Raunverulegur tilgangur breytinganna var þá ekki valddreifing til stofnanna heldur aukin miðstýring.

Reykjavík, 30. apríl 1996


Martha Ásdís Hjálmarsdóttir, formaður