



Nefndarsvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 31. október 2022

Tilvísun: M202210-0220

Efni: Umsögn Alþýðusambands Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 (áminningar og setning embættismanna um stundarsakir), 41. mál., 153. löggj.þ.

I.

Frumvarpið felur í sér annars vegar breytingu á undanþáguákvæði laganna um tímabundna setningu í embætti og hins vegar afnám áminningarferils sem meginreglu í opinberu starfsmannahaldi. Hvað hið fyrrnefnda varðar er ekki tekin sérstök afstaða önnur en sú að Alþýðusamband Íslands ítrekar þá skoðun að allar stöður hjá hinu opinbera skuli auglýstar og umsækjendur skuli njóta jafnræðis á öllum stigum málsins.

II.

Alþýðusamband Íslands leggst gegn því að breytingar frumvarpsins á svokölluðu áminningarferli verði að lögum og tiltekur í því samhengi eftirfarandi röksemdir:

Aðrir starfsmenn hins opinbera en þeir sem falla undir gildissvið laga nr. 70/1996 hafa samið sérstaklega um í kjarasamningum að áminna þurfi starfsfólk í ákveðnum tilvikum áður en til uppsagnar er gripið. Ætla má þó að opinberir starfsmenn sem falla undir gildissvið laga nr. 70/1996 myndu bregðast við afnámi á hinni lögbundnu reglu með kröfum í gegnum kjarasamninga. Hið íslenska vinnumarkaðsmódel er rétt eins og önnur módel byggt á rétti aðila vinnumarkaðarins til að semja um kaup, kjör og réttindi og sú regla sem hér er til umfjöllunar er augljós hluti af þeirri sátt sem ríkt hefur á opinberum markaði. Samhengislaust afnám reglunnar í andstöðu aðila væri algjört ábyrgðarleysi af löggjafanum og í raun gróft inngrip inn í það vald sem sátt hefur ríkt um að aðilar vinnumarkaðarins hafi, hvort sem það er á opinberum eða almennum vinnumarkaði.

Um er að ræða verulega réttindaskerðingu ríkisstarfsmanna þar sem óljóst er hver er tilgangur með breytingunni sem frumvarpinu er ætlað. Vísað er til þess að réttarstaða opinberra starfsmanna hafi styrkst verulega á undanförunum árum svo og að kjör þeirra hafa batnað. Þá er hvati frumvarpsins fyrst og fremst sá að auka þurfi sveigjanleika í opinberu starfsmannahaldi

og einfalda beri reglur um starfslok ríkisstarfsmanna. Er í því sambandi vísað til þess að miklar breytingar hafa orðið á stöðu starfsmanna ríkisins frá því að fyrst var getið um skyldu til áminningar í lögum nr. 38/1954. Í athugasemdum með frumvarpi er varð að lögum nr. 70/1996 var aukið við þau atriði sem ber að áminna starfsmann vegna, þ.e. vegna árangurs í starfi. Frumvarp það var tilkomið vegna breyttra stöðu starfsmanna ríkisins, svo sem að ríkisstarfsmenn voru ekki lengur æviráðnir og þeir höfðu rétt til þess að semja sjálfir um kjör og réttindi í gegnum kjarasamninga. Ekki þótti ástæða til að hrófla við áminningarferli starfsmanna ríkisins, þrátt fyrir að staða þeirra hafði þá breyst frá fyrri lögum nr. 38/1954. Frá því að lög nr. 70/1996 voru sett, hefur staða ríkisstarfsmanna því ekki breyst að neinu leytnu til hvað þetta varðar og gæti kallað á viðlíka ráðstöfun og hér um ræðir.

Það er von Alþýðusambands Íslands að skerðing réttinda launafólks sé ekki lögð fram í þeim tilgangi að jafna hópa launafólks í landinu niður á við. Það ætti fremur að vera vilji til að stuðla að jöfnum réttindum með aukningu réttar þeirra sem síðri hafa. Launafolk á almennum vinnumarkaði nýtur lítillar ráðningarfestu og nýtur í raun almennt ekki þeirra sjálfsögðu réttinda að fá tækifæri til að bæta ráð sitt eða bregðast með einum eða öðrum hætti við meintum ávirðingum sem geta svo leitt til uppsagnar. Þó er viðurkennt á almennum vinnumarkaði að uppsögn á ráðningarsambandi verður að eiga sér málefnalegar ástæður svo langt sem það nær.

Þá vill Alþýðusamband Íslands geta þess að það telur áminningu vera eðlilegan hluta uppsagnarferils. Þrátt fyrir að frumvarpið geri enn ráð fyrir að uppsagnir þurfi að byggjast á málefnalegum grundvelli, þá er það svo að tilgangur áminninga er í vinnuréttarlegu samhengi annar. Þegar starfsmaður er áminntur vegna einhvers sem hann hefur gerst brotlegur gegn eða ekki sinnt starfi sínu að öðru leyti, er honum veitt svigrúm til þess að bæta ráð sitt áður en tekin er sú afdrifaríka ákvörðun að segja honum upp starfi. Gilda slík sjónarmið hvort sem litið sé til almenns eða opinbers vinnumarkaðar, þó slíkt sé ekki skylt á almennum vinnumarkaði. Sú skoðun að áminning skuli ávallt vera undanfari uppsagnar er engin jaðarskoðun Alþýðusambands Íslands, heldur er hún byggð á viðurkenndum sjónarmiðum sem finnast með einum eða öðrum hætti í mörgum öðrum ríkjum sem og í einni af samþykktum (nr. 158)¹ Alþjóðavinnuálastofnunarinnar.

f.h. Alþýðusambands Íslands



Halldór Oddsson

halldoro@asi.is / s. 5355600

¹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158

Velferðarnefnd
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

1. nóvember 2022

Efni: umsögn BHM um frumvarp til laga um um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (áminning og setning embættismanna um stundarsakir), 24. mál.

Bandalag háskólamanna (BHM) hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um um breytingu á lögum um réttindi og skyldur sem fjallar um áminningar og setningu embættismanna um stundarsakir. Fram kemur að það sé mat flutningsmanna frumvarpsins að auka þurfi sveigjanleika í opinberu starfsmannahaldi og einfalda beri reglur um starfslok ríkisstarfsmanna.

- I. Frumvarpið fjallar um breytingu á lögum 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalög). Í 52. gr. laganna kemur fram að við breytingu á lögnum skuli gefa BSRB, BHM og ASÍ kost á að fylgjast með og fjalla um fyrir hönd félaga sinna. Með öðrum orðum að haft sé samráð við þessa aðila. Þetta samráð var ekki viðhaft sem er gagnrýnivert.
- II. Hvað efni frumvarpsins varðar er BHM mótfallið því að frumvarpið nái fram að ganga. Frumvarpið virðist illa unnið og þær tillögur sem frumvarpið flytur ýmist lítið rökstuddar eða ekki.
- III. Á starfsfólki ríkisins hvíla ríkari skyldur en hvíla á fólki starfandi á almennum vinnumarkaði. Þannig er starfsfólki ríkisins skylt samkvæmt starfsmannalögum að forðast að hafa nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er því til vanvirðu og álitshnekkis eða getur varpað rýrð á starf þess eða starfsstétt. Starfsfólki ríkisins er samkvæmt sömu lögum skylt að rækja starf sitt með alúð og samvirkusemi í hvívetna og skulu þau gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Enn eru til staðar hópar opinberra starfsmanna sem hafa ekki verkfallsrétt eða hafa takmarkaðan verkfallsrétt. Til viðbótar ber að nefna að starfsfólk ríkisins heyrir í mörgum tilvikum jafnframt undir ýmis sérlög og reglugerðir og eru jafnvel undir stífara og meira eftirliti en gengur og gerist á almennum vinnumarkaði. Þá skal starfsfólk ríkisins í störum sínum ávallt gæta hagsmuna almennings og almenningur á rétt á upplýsingum um föst laun og launakjör þeirra. Það er því óvarlegt að mati BHM að leggja að jöfnu opinbert starfsfólk og starfsfólk á almennum markaði þar sem hagnaðarsjónarmið eru drifkraftur reksturs.

- IV. Það sem frumvarpshöfundar nefna „að auka sveigjanleika í opinberu starfsmannahaldi“ þýðir á mannamáli að auka sveigjanleika forstöðumanna til að segja upp starfsfólki. Höfundar nefna að eftir sem áður verði það almenn krafa að málefnaleg sjónarmið liggja til grundvallar starfslokum og lausn úr embætti samkvæmt stjórnslulögum. Mergur málsins er sá að séu til staðar málefnaleg sjónarmið koma gildandi reglur ekki í veg fyrir uppsögn starfsfólks ríkisins af þeim sökum sem nefndar eru í 21. gr. starfsmannalaga. Gildandi reglur gera hins vegar ráð fyrir því að ef uppsögn er í einhverju tengd frammistöðu í starfi fái viðkomandi tækifæri til að bæta ráð sitt sem er að mati BHM bæði eðlilegt og sanngjarnt. Það er mannlegt að gera mistök og meðalhófs er gætt þegar fólk fær tækifæri til að bæta ráð sitt. Eflaust væri nærtækara að stjórnvöld leggðu aukna áherslu á bættu stjórnendafærni og aukinn stuðning við stjórnendur stofnana þegar kemur að þeim atriðum sem nefnd eru í fyrrnefndri 21. gr.
- V. BHM ítrekar jafnframt þá afstöðu sína að allar stöður hjá hinu opinbera séu auglýstar opinberlega og hæfasti umsækjandi hljóti starfið, að teknu tilliti til annarra viðeigandi laga þar sem það á við, s.s. jafnréttislaga. Að auki væri best að stjórnvöld hugi ætíð tímanlega að skipulagsbreytingum og vinni þau mál vel. Þá skapast hvorki þörf fyrir ákvæði sem heimila stjórnvaldi að setja mann til að gegna stöðu tímabundið, án auglýsingar, í allt að sex mánuði, né forsendur til tilefnislausra uppsagna eða sýndarráðstafana sem eru í grunninn einungis settar á svið til að komast hjá ákvæðum starfsmannalaga.

Virðingarfyllst,



Friðrik Jónsson
formaður BHM



Andri Valur Ívarsson
lögmaður BHM

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. nóvember 2022

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 (áminningar og setning embættismanna um stundarsakir), 41. mál.

BSRB hefur fengið til umsagnar ofangreint þingmannamál sem felur í sér breytingu á ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 (hér eftir stml.). Með frumvarpinu er m.a. lagt til að felld skuli niður sú skylda forstöðumanns að áminna starfsmann með formlegum hætti vegna brots á starfsskyldum hans eða annarra atvika er hann varðar sem undanfara uppsagnar. Að mati flutningsmanna frumvarpsins þarf að auka sveigjanleika í opinberu starfsmannahaldi og einfalda reglur um starfslok ríkisstarfsmanna.

Frumvörp sambærileg því sem hér um ræðir hafa áður verið lögð fram, t.a.m. á 130. löggjafarþingi, 139. löggjafarþingi, 140. löggjafarþingi og 141. löggjafarþingi en aldrei hlotið brautargengi.

Í upphafi vill BSRB benda á að ekkert samráð var viðhaft við bandalagið áður en þingmálið var lagt fram á Alþingi, eins og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gera ráð fyrir að sé gert. Þó um þingmannamál sé að ræða þá ber að viðhafa slíkt samráð.

Samkvæmt núgildandi lagaumhverfi geta ástæður uppsagnar ríkisstarfsmanna verið annars vegar að rekja til starfsmanns sjálfs, og þá er áminning nauðsynlegur undanfari lögmætrar uppsagnar, og hins vegar til ástæðna sem má rekja til viðkomandi stofnunar. Ávallt þurfa málefnaleg sjónarmið að ráða för, en í þeim tilfellum þegar rekja má ástæður uppsagnar til annarra atvika en varða starfsmanninn þá geta þær t.a.m. verið hagræðing í rekstri og skipulagsbreytingar.

Sú skylda forstöðumanns stofnunar að veita starfsmanni skriflega áminningu, hafi hann hagað sér með einhverjum þeim hætti sem tiltekinn er í 21. gr. stml., er að mati BSRB almenn regla sem allir á íslenskum vinnumarkaði ættu að tileinka sér við starfsmannahald. Regluna má m.a. finna í kjarasamningum starfsmanna sveitarfélaga.

Í greinargerð frumvarpsins er það viðhorf ríkjandi að jafna þurfi réttindi milli hins opinbera og hins almenna vinnumarkaðar og að óeðlilegt sé að opinberir starfsmenn hafi réttindi sem ekki

fyrirfinnist á hinum almenna vinnumarkaði. Þannig sé það íþyngjandi fyrir hið opinbera að þurfa að fara í gegnum áminningarferli þegar til greina kemur að segja starfsmanni upp störfum.

Hæstiréttur Íslands hefur í dómum sínum talið að það hvíli skylda á atvinnurekendum á hinum almenna vinnumarkaði að tilkynna starfsmanni um að „láti hann ekki af tiltekinni háttsemi í starfi geti það valdið brottrekstri“, sbr. dóm Hæstaréttar frá 24. nóvember 2016 í máli nr. 75/2016 og einnig má vísa til dóms réttarins frá 20. desember 2011 í máli nr. 236/2011. Þannig sé sú skylda á atvinnurekanda að veita starfsmanni áminningu eða viðvörðun áður en háttsemi hans getur valdið því að hann missi starfs sitt og lífsviðurværi almenn regla sem gildir um allan vinnumarkaðinn að mati réttarins, þó hún sé í lögum hjá ríkisstarfsmönnum og kjarasamningum hjá starfsmönnum sveitarfélaga.

Með hliðsjón af úrlausnum Hæstaréttar og afstöðu Umboðsmanns Alþingis til álitaefnisins má ráða að áminningarskylda fyrirfinnist víðar heldur en hjá opinberum starfsmönnum og að um sé að ræða almenna reglu hér á landi þegar kemur að starfsmannahaldi.

Vandséð er hvernig hægt sé að fella áminningarskyldu úr gildi með þeim hætti sem frumvarpið felur í sér. Í stjórnslutölum er kveðið á um andmælarétt og að málefnaleg sjónarmið ráði för við töku stjórnvaldsákvörðunar. Ráðning til starfa og uppsögn eru stjórnvaldsákvæðanir og því ber að veita andmælarétt við töku slíkra ákvarðana. Með hliðsjón af því gæti frumvarpið sem hér um ræðir ekki náð markmiðum sínum þó það yrði að lögum.

Með frumvarpinu er farin sú leið að leggja til breytingar sem eiga að hafa réttindi af ríkisstarfsmönnum og jafnvel gengið svo langt að halda því fram að frumvarpið sé einn þáttur í því að gera opinberan rekstur samkeppnishæfari og hagkvæmari. Ef tilgangur flutningsmanna frumvarpsins er að jafna réttindi launafólks á íslenskum vinnumarkaði þá ætti frekar að einbeita sér að því að sú almenna regla sem fjallað hefur verið um hér verði fest í lög gagnvart öllum á innlendum vinnumarkaði. Nefna má dæmi frá mörgum Evrópulöndum þar sem uppsögnum á almennum markaði eru settar mun strangari skorður en hérlendis. Þá mætti einnig líta til þess að gera starfsumhverfi opinberra starfsmanna betra, en opinberir starfsmenn eru ómissandi starfsfólk sem heldur uppi grunnstoðum samfélagsins og hafa verið undir ómældu álagi undanfarin ár.

Með vísan til framangreinds leggst BSRB eindregið gegn efni frumvarpsins.

Fyrir hönd BSRB



Hrannar Már Gunnarsson
lögfræðingur

Nefndasvið Alþingis
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 1. nóvember 2022

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 (áminningar og setning embættismanna um stundarsakir), 41. mál

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til beiðni velferðarnefndar, dags. 18. október sl., um umsögn um ofangreint mál, á þingskjali 41.

Megintillaga frumvarpsins er sú að felld verði niður það skilyrði fyrir uppsögn opinbers starfsmanns að honum hafi áður verið veitt formleg áminning vegna brots á starfsskyldum eða að hann hafi ekki staðið undir þeim kröfum sem leiða af starfi hans.

FA styður þessa tillögu eindregið. Nauðsynlegt er að afnema þá tvískiptingu vinnumarkaðarins sem felst í mismunandi vinnulöggjöf fyrir opinbera starfsmenn og starfsmenn á almennum markaði. Þessi tillaga er gott skref í þá átt.

Eins og flutningsmenn víkja að í greinargerð með frumvarpinu er ein forsendan fyrir sveigjanleika í starfsmannahaldi hins opinbera og þar með ráðdeild og skilvirkni að réttarstaða opinberra starfsmanna sé sem líkust réttarstöðu starfsmanna hjá einkafyrirtækjum.

Það er sömuleiðis rétt hjá flutningsmönnum að á þeim tíma sem liðinn er frá því lög voru sett um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins árið 1954 hefur réttarstaða opinberra starfsmanna gjörbreytt. Þeir hafa samnings- og verkfallsrétt. Lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði hafa verið samræmd til framtíðar. Starfsmenn hins opinbera hafa notið meiri launahækkana undanfarin ár en starfsmenn á almennum vinnumarkaði og útfærsla styttingar vinnuvikunnar í síðustu kjarasamningum var mun rausnarlegri á opinbera markaðnum en þeim almenna. Að mati félagsmanna FA veita stofnanir ríkis og sveitarfélaga þeim nú harða samkeppni um starfsfólk, sérstaklega sérfræðinga og millistjórnendur, og verður ekki séð að opinberir starfsmenn í þeim stöðum njóti lakari kjara en starfsfólk á almennum markaði.

Kannanir á meðal forstöðumanna ríkisstofnana hafa ítrekað sýnt að þeir telja lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins standa í vegi fyrir skilvirkni, hagræðingu og bættri þjónustu í opinberum rekstri. Hin ríka uppsagnarvernd opinberra starfsmanna er á kostnað skilvirkni í rekstrinum. Mjög neikvæð viðhorf ríkja innan opinbera geirans í garð áminninga og uppsagna og í raun er ómögulegt að segja starfsfólki upp nema það geri alvarleg mistök í starfi – eða þá að starfið sé lagt niður vegna skipulagsbreytinga. Þannig mun vera afar óalgengt að opinber starfsmaður fái áminningu fyrir að vera verklítill, jafnvel þótt við blasi að aðrir gætu afkastað mun meira í starfinu. Margar opinberar stofnanir sitja þannig uppi með starfsfólk sem stendur sig ekki, en geta ekki losnað við það.

Ekki er þar með sagt að starfsfólkið sé ómögulegt; það hefur bara minni hvata en starfsmenn á almennum markaði til að standa sig af því að faðmur ríkisins er svo mjúkur og hlýr. Atvinnurekendur

forðast yfirleitt uppsagnir í lengstu lög, en stundum er uppsögn í starfi það sem starfsmaður þarf til að hugsa sinn gang og taka sig á áður en leitað er að nýju starfi. Þannig gerast kaupin á eyrinni á almenna markaðnum og vandséð er af hverju aðrar reglur ættu að gilda á opinbera markaðnum, að teknu tilliti til þeirrar þróunar í kjörum og réttindum sem að ofan er lýst.

Þau vandamál sem fylgja uppsagnarverndinni á opinbera markaðnum verða svo enn meira íþyngjandi fyrir samfélagið þegar horft er til þeirrar staðreyndar, sem flutningsmenn benda á, að opinberi vinnumarkaðurinn stækkar hratt, á kostnað þess almenna. Þannig hefur launafólki í opinberum greinum fjölgað um 19% á fimm árum, samanborið við 5% fjölgun í öðrum greinum hagkerfisins.

Af framansögðu má ljóst vera að FA styður frumvarpið og hvetur eindregið til samþykktar þess á þingi.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA



KENNASAMBAND
ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 31. október 2022

Efni: Umsögn Kennarasambands Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 (áminningar og setning embættismanna um stundarsakir), þskj. 41, 41. mál.

Kennarasamband Íslands (KÍ) hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 (starfsmannalög). Í frumvarpinu eru m.a. lagðar til þær breytingar á lögnum að 21. og 44. gr. laganna falli brott. Breytingarnar miða að því að fella niður þá skyldu forstöðumanns að áminna starfsmann með formlegum hætti vegna brots á starfsskyldum eða þegar starfsmaður hefur ekki staðið undir þeim kröfum sem leiða af starfi hans.

KÍ mótmælir þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpinu enda felst í áminningarferli skv. 21. og 44. gr. mikilvæg réttarvernd til handa ríkisstarfsmönnum þegar kemur að uppsögnum. Með núgildandi starfsmannalögum voru gerðar ákveðnar breytingar varðandi uppsagnir ríkisstarfsmanna sem byggðu að miklu leyti á sömu sjónarmiðum og fram koma í frumvarpinu sem nú er lagt fram.¹ Lítur KÍ svo á að tekið hafi verið tillit til þessara sjónarmiða þegar lögnum var breytt árið 1996 og að ekki sé þörf á endurskoðun enda hafi ekki orðið slíkar breytingar á rekstri eða starfsmannahaldi ríkisins að réttlætt geti brotthvarf áminningarferlisins. Enn þarf að verja ríkisstarfsmenn gegn yfirburðarstöðu vinnuveitenda sinna sem eru auk þess stjórnvöld og þeirri hættu á að geðþóttaákvæðanir valdhafa geti ráðið því hvort starfsmaður haldi starfi sínu eða ekki. Nýlegt dæmi á íslenskum vinnumarkaði sýnir að uppsagnarvernd starfsmanna, hvort sem er á opinberum eða almennum vinnumarkaði, er gífurlega mikilvæg sbr. hópuppsagnir eins stærsta stéttarfélags landsins.

Það er alveg ljóst að fáir komast í gegnum heila starfsævi án þess að gera mistök og fáir starfsmenn geta ávallt skilað fullkomnu dagsverki. Að ríkisstarfsmenn eigi það á hættu að slíkt geti leitt til uppsagnar án þess að starfsmenn fái tækifæri til að bæta sig í starfi er veruleg aðför að réttarvernd þeirra. Slík uppsögn bryti jafnframt gegn öllum helstu meginreglum stjórnsýsluréttarins þ.á.m. meðalhófs- og andmælareglu. Ef starfsmaður stendur sig ekki í starfi ber að taka á því með viðeigandi hætti, leiðbeina honum og gefa honum kost á að bæta sig í starfi. Þá verður að gera þær kröfur að góður stjórnandi taki jafnóðum á þeim málum sem upp koma í mannauðsmálum stofnunar og láti þau ekki safnast upp þar til í óefni er komið.

¹ Í frumvarpi til laga nr. 70/1996 kom fram að markmiðið með endurskoðun á eldri starfsmannalögum nr. 38/1954 væri að auka hagkvæmni í ríkisrekstri, stuðla að bættri þjónustu hins opinbera, gera starfsmannastefnu ríkisins skýrari og bæta samkeppnishæfni. Þingskjal 650 – 372. mál, 120. löggjafarþing (1995-1996).

Hafa verður í huga sérstöðu ríkisstarfsmanna skv. lögum t.d. hvað varðar takmarkanir á verkfallsrétti, tjáningarfrelsi og atvinnufrelsi þeirra. Auk þess eru opinberar stofnanir og starfsmenn þeirra bundin af lögum og hagsmunum almennings við alla ákvarðanatöku ólíkt því svigrúmi sem almennir starfsmenn njóta við sín störf. Allt þetta kallar á aukna réttarvernd ríkisstarfsmanna.

Starfsfólk og stéttarfélag á almennum vinnumarkaði hafa í gegnum árin horft öfundaraugum til áminningarferlisins skv. starfsmannalögum. Það hefur verið hluti af kjarabaráttu almenns starfsfólks að það njóti meiri verndar þegar kemur að uppsögnum, t.d. að gerð sé krafa um áminningu áður en til uppsagnar kemur, að uppsagnir séu rökstuddar og þær byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Margir vinnuveitendur á almennum vinnumarkaði notast við sambærilegar reglur og gilda á opinberum vinnumarkaði varðandi áminningar jafnvel þótt þeim sé það ekki endilega skylt. Verði frumvarpið að lögum búa ríkisstarfsmenn þannig hugsanlega við lakari réttarvernd en almennir starfsmenn með vísan til þessa sem og dómaframkvæmdar varðandi uppsagnir á almennum vinnumarkaði. Jafnframt er áfram gerð krafa um áminningarferli í kjarasamningum starfsmanna sveitarfélaga og munu þeir því njóta betri réttinda en ríkisstarfsmenn verði frumvarp þetta að lögum.

Kennarasamband Íslands lítur þannig á að frumvarpið feli í sér verulega aðför að réttindum ríkisstarfsmanna. Leggst sambandið gegn því að frumvarpið verði að lögum. Þegar um er að ræða jafn veigamiklar breytingar þarf að fara fram nauðsynleg samráð, undirbúningur, greining og vinna. Þörfin fyrir slíkt lýsir sér hvað best í því að frumvarpið gerir ráð fyrir því að fella áminningarferli gildandi starfsmannalaga alfarið niður án þess að nokkuð annað komi í staðinn né að kveðið sé á um það í lögum hvaða reglur gildi þegar taka á ákvörðun um uppsagnir ríkisstarfsmanna. Yrði breytingin sem lögð er til í frumvarpinu að lögum mundi það hafa þau áhrif að draga úr skýrleika um það hvaða reglur gilda við uppsagnir ríkisstarfsmanna.

Virðingarfyllst
f.h. Kennarasambands Íslands



Magnús Þór Jónsson
Formaður Kennarasambands Íslands

Anna Lilja Sig.

Anna Lilja Sigurðardóttir
Lögfræðingur Kennarasambands Íslands

Umsögn

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 (áminningar og setning embættismanna um stundarsakir).

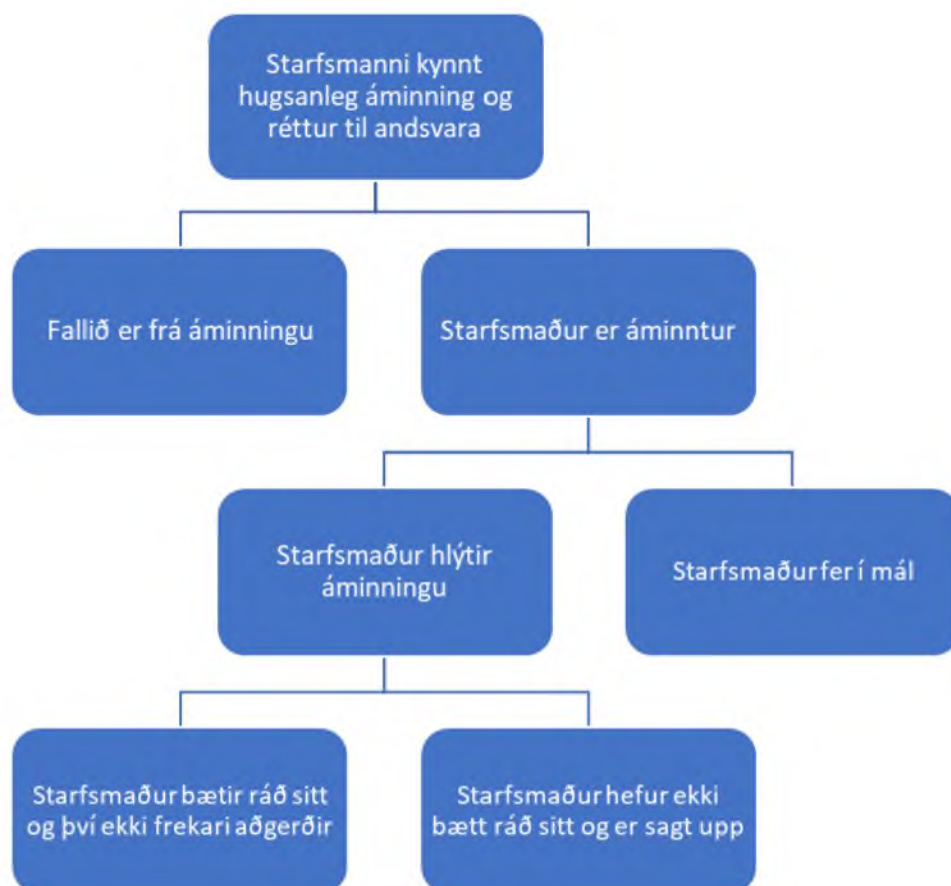
Pingskjal 41 – 41. mál á 153. löggjafarþingi.

Undirritaður gerir athugasemdir við þann þátt frumvarpsins að fellt verði úr lögnum ákvæði um áminningarferli, þ.e. 21. grein laganna.

Þrátt fyrir að lög nr. 70/1996 snúi að starfsmönnum ríkisins þá er iðulega talað um þau sem lög um opinbera starfsmenn sem þá felur í sér að lögin taki einnig til starfsmanna sveitarfélaga. Ákvæði laganna um áminningu, þ.e. 21. grein, eru tekin inn í kjarasamninga sveitarfélaga. Áhrif þess að fella burt 21. grein laganna yrðu því miklu víðtækari en ætla mætti í fyrstu.

Ef fram koma ávirðingar eða ásakanir á starfsmann er mikilvægt að bregðast við og koma í veg fyrir að mál magnist upp. Algengasta ástæða þess að mál verða umfangsmikil er að ekki er gripið til ráðstafana í tæka tíð. Brottvikning úr starfi á sér aðdraganda. Meginreglan er að leita annarra lausna áður.

Áminningarferli byggir á mannvirðingu og er skýr leið að fara. Ferlið miðar að úrbótum og gefur þeim starfsmanni sem í hlut á möguleika til að bæta ráð sitt. Það er grundvallaratriði málsins. Bæti starfsmaður ekki úr þeim þáttum sem áminnt er fyrir þá hefur hann tapað dýrmætu tækifæri. Þá skilja leiðir eins og fram kemur á þessari mynd sem sýnir áminningarferli.



Hafa ber í huga að ekki þarf að veita áminningu í öllum tilvikum. Sé um að ræða sannanlega saknæmt athæfi þá kallar það á tafarlausa brottvikningu úr starfi. Einnig geta aðrar ástæður en ávirðingar á starfsmanninn legið að baki s.s. raunverulegar skipulagsbreytingar, breytt starfsemi eða samdráttur í starfsemi. Loks ber að nefna að aðilar geta orðið ásáttir um að gera með sér samning um starfslok frekar en fara í áminningu.

Því hefur verið haldið fram að stjórnslulög veiti opinberum starfsmönnum næga vernd. Stjórnslulög innihalda vissulega grundvallarreglur s.s. rannsóknarreglu, jafnræðisreglu, meðalhófsreglu, andmælarétt og upplýsingarétt. Ítrekað hefur reynt á þessar reglur fyrir dómstólum. Ákvæðið um áminningu er mikilvægt til að afstýra því að mál fari fyrir dómstóla. Áminning er liður í því að framfylgja stjórnslulögum, s.s. meðalhófi og andmælarétti.

Því hefur einnig verið haldið fram að afnema þurfi ákvæðið um áminningu til að jafna mun á starfsumhverfi opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum markaði. Ekkert er óeðlilegt við að aðrar reglur gildi um þá sem starfa í opinberri stjórnslu (ríki og sveitarfélög) og eiga að gæta almannahagsmuna og umsýsla fé í þágu almennings.

Ákvæðið um áminningu veitir tækifæri til að bæta úr því sem aflaga kann að hafa farið. Ekki síst er það mikilvægt fyrir starfsmanninn að fá tækifæri til að bæta ráð sitt í stað þess að missa atvinnu sína. Slíkt ákvæði getur vart talist íþyngjandi fyrir starfsmanninn.

Af framansögðu má ljóst vera að ég tel að það væru alvarleg mistök að fella út 21. grein laga nr. 70/1996 sem kveður á um beitingu áminningar.

Þann 31. október 2022

Með kveðju,
Pétur Þór Jónasson
Skálateigi 7
600 Akureyri

Velferðarnefnd
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. nóvember 2022

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 (áminningar og setning embættismanna um stundarsakir). (Mál nr. 41)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri um lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ráðinu þykir löngu tímabært að taka lögina til endurskoðunar, en nauðsynlegt er vegna þróunar síðustu ára að huga að jafnræði milli launþega á vinnumarkaði þar sem staða opinbera geirans hefur í ýmsum skilningi áhrif á þann almenna, og öfugt. Viðskiptaráð vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við málið:

- Áminningarferli starfsmannalaganna er þunglamalegt og tímafrekt
- Stjórnsýslulög veita ríkisstarfsmönnum meiri réttarvernd við uppsagnir en gerist á almennum vinnumarkaði
- Umfangsmiklar breytingar hafa átt sér stað á hlutverki ríkisins, starfsmannafjölda og launum opinberra starfsmanna sem nauðsynlegt er að taka með í myndina þegar ræða á starfsöryggi þeirra

Þunglamalegt ferli

Í 43. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 („starfsmannalögin“), felst almenn heimild til uppsagnar samkvæmt ákvæðum ráðningarsamnings. Þegar tilefnið er þó brot gegn starfsskyldum með vísan til 21. gr. starfsmannalaga, er áskilið, sbr. 1. mgr. 44. gr. sömu laga, að áður en starfsmanninum er sagt upp skuli veita honum áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt. Af þessu leiðir jafnframt að lögmæti uppsagnarinnar er bundið því að starfsmaðurinn hafi aftur gerst sekur um samskonar hegðun og þá sem leiddi til áminningarinnar. Þá þarf einnig að fara fram mat á því hvort of langt sé um liðið síðan síðasta brot átti sér stað og gefa þarf starfsmanninum kost á því að tjá sig um ástæður áminningar, sem og uppsagnar. Fyrrgreint ferli er mjög þunglamalegt og tímafrekt, og leiðir á sinn hátt til þess að þeir starfsmenn, sem gerst hafa brotlegir í starfi eða reynast ekki hæfir til að gegna því, öðlist ríkari vernd en til var ætlast. Þá kemur ekkert í veg fyrir það að starfsmaður geti safnað áminningum án þess að hægt sé að segja honum upp ef ný brot eru óskyld þeim fyrri.

Stjórnsýslulög veita meiri vernd en á almennum vinnumarkaði

Áminning og uppsögn opinberra starfsmanna er stjórnvaldsákvörðun og fer því um málsmeðferðina að öðru leyti skv. stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Þarf því að beita málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga við starfslok ríkisstarfsmanna, en í lögnum er bæði að finna form- og efnisreglur sem ber að fylgja við ákvarðanir um starfslok, t.d. rannsóknarreglunni sem skyldar stjórnvöld til að upplýsa mál nægjanlega áður en ákvörðun er tekin og meðalhófsreglunni sem kveður á um að fara ekki strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Stjórnvald verður einnig að rökstyðja ákvörðun sína skriflega og byggja hana á málefnalegum sjónarmiðum.

Mikilvægt er að líta til þess að stjórnsýslulögin ein og sér veita því ríkisstarfsmönnum meiri réttarvernd við uppsagnir en gerist á almenna vinnumarkaðinum. Frumvarpið felur eingöngu í sér breytingar sem tryggja nauðsynlegan sveigjanleika í opinberu starfsmannahaldi til að bregðast við þegar opinberir starfsmenn gerast brotlegir í starfi eða sinna starfi sínu ekki með fullnægjandi hætti.

Taka þarf mið af umfangsmiklum breytingum á vinnumarkaði

Starfsmannalögin eiga rætur að rekja til ársins 1954. Sú ríka vernd sem ríkisstarfsmönnum er falin var talin nauðsynleg til að vernda þá gegn afskiptum stjórnámálanna eða pólitískum þrýstingi og reyna að tryggja óháði þeirra. Störfin hefðu mikla þýðingu við að halda uppi stjórnarskrárvörðum réttindum almennings, skyldur ríkisstarfsmanna væru iðulega nátengdar hagsmunum ríkisins. Síðan þá hafa aðstæður gjörbreytst. Verkefni ríkisins eru orðin umfangsmeiri og í mörgum tilfellum sambærileg þeim sem eru á einkamarkaði. Raunar er það svo að ríkisstofnanir eru nú í vaxandi samkeppni við einkafyrirtæki um vel menntað og hæft starfsfólk. Á sama tíma hafa kröfur almennings til opinberrar þjónustu aukist. Sérstaða opinbera vinnumarkaðarins hefur þannig minnkað, ásamt því að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis og setning stjórnsýslulaganna hefur eins og rakið er að ofan aukið enn starfsöryggi ríkisstarfsmanna.

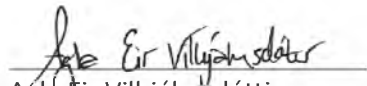
Ekki aðeins hefur starfsumhverfi á markaðnum breyst með verkefnum ríkisins heldur hefur ríkisstarfsmönnum einnig fjölgað umtalsvert. Samkvæmt tölum Hagstofunnar voru launþegar hjá hinu opinbera tæplega þriðjungur launafólks í landinu, eða 30,1%, en hlutfallið hefur vaxið sl. ár. Í nýlegri skýrslu Byggðastofnunar kemur fram að stöðugildi á vegum ríkisins voru 26.610 um áramótin 2021/2022 og er það mesta fjölgun milli ára frá því stofnunin hóf að greina fjölda ríkisstarfa. Samhliða þessari þróun hefur skortur á vinnuafli aukist og sjaldan mælst meiri. Í dag telur ríflega helmingur fyrirtækja vera skort á starfsfólki. Því er brýnasta mál að auka sveigjanleika í opinberu starfsmannahaldi sem stuðlar að eðlilegri þróun á vinnumarkaði til lengri tíma.

Laun opinberra starfsmanna hafa hækkað hratt

Laun opinberra starfsmanna hafa þá hækkað mun hraðar á undanförunum árum en laun á almenna markaðnum. Lengi vel var horft til þess að almenni markaðurinn borgaði hærri laun, en opinberir starfsmenn nyttu meira starfsöryggis og betri lífeyrisréttinda. Þegar hugmyndir um jöfnun voru kynntar voru markmiðin meðal annars þau að breytingin væri grundvallarþáttur í nýju vinnumarkaðslíkani og með henni væri hægt að skapa aðstæður fyrir betra flæði starfsfólks á milli markaðanna. Það var yfirlýst stefna stéttarféлага opinberra starfsmanna og viðsemjenda þeirra að laun á opinberum markaði yrðu samkeppnishæf við almenna markaðinn. Það hefur gengið eftir og gott betur, því laun opinberra starfsmanna hafa hækkað verulega, en einnig hafa þeir haldið mun betri réttindum en launþegar á almennum markaði. Slík staða er erfið og upplifa fyrirtæki að geta ekki keppt við hið opinbera um starfsfólk.

Laun og launatengdur kostnaður voru á síðasta ári tæplega 16% af útgjöldum ríkisins. Þannig hefur ekkert OECD ríki varið hærra hlutfalli verðmætasköpunar í laun og launatengd gjöld opinberra starfsmanna og á síðustu árum hefur þetta hlutfall hvergi hækkað meira en hér á landi. Til að stuðla að því að þetta fé nýtist sem best og starfsemin sé eins hagkvæm og skilvirk og kostur er þurfa stjórnvöld að beita skynsamlegum aðferðum við mannauðsstjórnun. Í núverandi lagaumhverfi eru þær skynsamlegu aðferðir ekki tækar.

Þó að fyrirliggjandi breytingar verði samþykktar munu ríkisstarfsmenn enn njóta meiri verndar en þeir á almenna markaðnum, en nauðsynlegt er að tryggja meiri skilvirkni í starfsmannahaldi hins opinbera. Viðskiptaráð styður að frumvarpið nái fram að ganga.



Agla Eir Vilhjálmsdóttir
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands