



Sauðárkrókur, 11.04.1996

*Alþingi**Erindi nr. P 120/1488**komudagur 16/4 1996*Nefndadeild Alþingis  
Þórshamri v/Templarasund

150 REYKJAVÍK

Á fundi stórnar Starfsmannafélags Sauðárkróks, haldinn 9. apríl s.l. var samþykkt eftirfarandi ályktun um frumvarp það er félaginu var sent til umsagnar:

**Stjórn SFS óskar eindregið eftir því að ríkisstjórnin dragi til baka frumvarp til laga um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Enn fremur fordæmir stjórn SFS þau vinnubrögð ríkisstjórnarinnar að breyta forsendum kjarasamnings einhliða á miðju samningstímabilinu.**

Virðingarfyllst.

*Ragna Jóhannsdóttir*  
formaður SFS

*Meðfylgjandi er ályktun BSRB af framvarpinu.*

Nefndadeild  
Þórshamri v/Templarasund  
150 Reykjavík.

Reykjavík, 10. apríl 1996.

**Efni: Umsögn Bandalags starfsmanna ríkis og bæja um frumvarp til laga um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna, 372. mál.**

Bandalag starfsmanna ríkis og bæja (BSRB) hefur haft til skoðunar frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sem lagt hefur verið fram á Alþingi.

**I. Almenn um lagafrumvarpið**

Lagafrumvarpinu er m.a. ætlað að taka til félagsmanna stéttarféлага innan BSRB sem starfa hjá ríkinu og njóta nú réttinda og bera skyldur skv. lögum nr. 38/1954. Það er skoðun BSRB að óeðlilegt sé að Alþingi geri einhliða breytingar á réttindum og skyldum ríkisstarfsmanna. Slíkar breytingar er ekki eðlilegt að gera nema með samkomulagi við samtök þess fólks sem undir lögina heyra, og krefst BSRB því þess að frumvarpið verði dregið til baka. Jafnframt itreka samtökin að þau eru reiðubúin til viðræðna um hugsanlegar breytingar á réttindum og skyldum opinberra starfsmanna. Þessi afstaða mótast einkum af þremur grundvallaratriðum:

**a) Kjarasamningar eru byggðir á lögum**

Lögin um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og kjarasamningar ríkisstarfsmanna mynda eina kjaraheld. Kjarasamningar ríkisstarfsmanna eru gerðir í umhverfi laganna um réttindi og skyldur. Lögin eru þannig forsenda fyrir kjarasamningunum. Sem dæmi má nefna að í kjarasamningum ríkistarfsmanna eru ekki ákvæði um uppsagnarfrest eða starfslok með öðrum hætti eins og er í kjarasamningum starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Gengið er út frá lagareglunum um þessi atriði.

**b) Í ráðningarsamningum er vísað til laganna.**

Því hefur verið haldið fram að ákvæði laganna um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins séu ekki hluti af sammingsbundnum kjörum ríkisstarfsmanna. Þetta er rangt. Dæmi eru um að einstök ákvæði laganna eigi uppruna sinn í kjarasamningum. Það sem þó skiptir meira máli er að í ráðningarsamningum langflestra ríkisstarfsmanna er svo um samið að um réttindi og skyldur launþegans fari eftir lögum um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna að svo miklu leyti sem öðru vísi er ekki um samið í ráðningarsamningnum. Það er því berum orðum svo um samið við langflesta ríkisstarfsmenn að ákvæði laganna séu hluti af ráðningarkjörum þeirra.

c) **Það er ósiðlegt að ríkið breyti forsendum ráðningar einhliða.**

Lögin um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins tryggja félagsmönnum stéttarfélaganna innan BSRB ýmis réttindi, sem þeir hafa áunnið sér með starfi í þjónustu ríkisins. Sem dæmi má nefna starfsöryggið en það er mun meira en almennt er á vinnumarkaðnum. Enginn vafi er á því að ríkisstarfsmenn hafa mátt þola lægri laun vegna þessa og hafa með þeim hætti greitt fyrir réttindin.

Ýmis réttindi eru háð ávinnslu, þ.e. þau ávinnast í áföngum, en önnur eru áunnin. Að mati BSRB verða áunnin réttindi ekki skert með lögum án bóta. BSRB bendir á að rétturinn til þess að halda áfram að byggja ofan á réttindi sem eru í ávinnslu er einnig mikilvægt kjaraatriði. Oddviti ríkisstjórnarinnar mun hafa heitið hluta ríkisstarfsmanna því að þeir héldu ávinnslurétti sínum við flutning á grunnskólanum frá ríki til sveitarfélaga. BSRB vætnir þess að hið sama verði látið gilda fyrir félagsmenn BSRB við fyrirhugaðar breytingar á lögum um réttindi og skyldur.

Öllu þessu til viðbótar er það skoðun BSRB að ósiðlegt sé að ríkið geri einhliða grundvallarbreytingar á ráðningarforsendum starfsmanna sinna. Sé ætlunin að gera breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins þá á slíkt einungis að gera með samningum og í samvinnu við stéttarfélög ríkisstarfsmanna.

## II. Óvissa um samningsrétt og stéttarfélagsaðild.

Um gerð kjarasamninga í landinu gilda almennt lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Ýmsar undantekningar eru frá almennum lögum. Mikilvægustu undantekninguna er að finna í lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Samkvæmt þeim lögum semja stéttarfélög innan BSRB, bæði þau sem skipuð eru ríkisstarfsmönnum sem og þau sem skipuð eru starfsmönnum sveitarfélaga eða sjálfseignarstofnana sem starfa í almannabágu. Sameiginlegt einkenni á kjarasamningum þessara stéttarfélaga, við ríki, sveitarfélög og sjálfseignarstofnanir er að þeir eru gerðir ýmist í skjóli laganna um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eða með beinni tilvísun í lögum eða sambærilegar reglur hjá sveitarfélögum.

Hjá ríki og sveitarfélögum starfa einnig félagsmenn stéttarfélaga innan ASÍ. Réttindi og skyldur þessara starfsmanna hafa verið með öðru móti en hjá félagsmönnum í stéttarfélögum innan BSRB. Kjör þeirra hafa ráðist af viðkomandi kjarasamningum og almennum lagareglum. Lög um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna og samsvarandi reglur sveitarfélaga hafa ekki náð til þessa hóps starfsmanna. Í frumvarpinu er lagt til að þessu fyrirkomulagi verði breytt og lögin taki til allra ríkisstarfsmanna, óháð stéttarfélagsaðild. Verði tillagan að lögum gæti skapast óvissa um samningsumboð og stéttarfélagsaðild og núverandi fyrirkomulag við gerð kjarasamninga kynni að raskast. Að mati BSRB er ekki rétt að gera slíkar breytingar án náins samráðs við samtökin.

### III. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

#### a) Samningsréttur einstakra starfsstétta afnuminn.

Samkvæmt 39. gr. frumvarpsins skulu laun og önnur kjör embættismanna ákveðin af kjaranefnd. Af 22. gr. frumvarpsins virðist mega ráða að ýmsir félagsmenn stéttarfélaga innan BSRB, sem nú hafa samningsrétt um kaup og kjör, eigi framvegis að teljast til embættismanna og missa þannig allan rétt til samningsgerðar um kaup og kjör. Þetta virðist einkum eiga að ná til starfsmanna ráðuneyta og sýslumannsembætta, lögreglumanna, fangavarða, tollvarða o.fl. Frumvarpsgreinin snertir samningsrétt margra stéttarfélaga, þar á meðal Starfsmannafélags ríkisstofnana, Landssambands lögreglumanna, Félags starfsmanna stjórnarráðsins og Tollvarðafélags Íslands. Mjög óljóst er hverjir nákvæmlega eiga að heyra undir skilgreininguna “embættismaður”. Með 40. gr. frumvarpsins er lagt til að embættismönnum verði óheimilt að efna til, stuðla að eða taka þátt í verkfalli. Með þessu er réttur til málfrelsis skertur.

BSRB mótmælir því harðlega að svipta stóran hóp félagsmanna samningsrétti um kaup og kjör.

#### b) Völd forstöðumanna aukin og kjaraákvörðanir þeirra gerðar óháðar kjarasamningum og stéttarfélögum.

Í frumvarpinu er stefnt að því að auka völd forstöðumanna ríkisstofnana varðandi laun starfsmanna sem og ráðningu og slit ráðningar. Í 2. mgr. 9. gr. segir að forstöðumaður geti á grundvelli eigin mats ákveðið að greiða einstökum starfsmönnum laun til viðbótar grunnlaunum. Ákvarðanir forstöðumanna í þessu efni skulu fylgja reglum sem fjármálaráðherra á að setja og skal ráðherrann hafa efirlit með framkvæmd reglnanna. Hvergi er gert ráð fyrir afskiptum stéttarfélaga af þessum ákvörðunum og ekki er ráðgert að þau geti fylgst með framkvæmd reglnanna. Þetta telur BSRB óásættanlegt. Það er grundvallaratriði að allir kjarasamningar séu félagslegir og starfsmenn eigi skjól í sínu stéttarfélagi.

Á það skal minnt að árum saman hefur kröfum margra starfsmanna ríkisins um hærri laun verið mætt að einhverju leyti með greiðslu fastrar yfirvinnu og með tilhliðrun á vinnutíma. Ákvarðanir um greiðslu fastrar yfirvinnu hafa verið teknar af forstöðumönnum viðkomandi stofnana ýmist með eða án samþykkis starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Nýleg launakönnun sýnir að 2/3 hluta launamunar milli kvenna og karla megi skýra með mismunun í greiðslum af þessu tagi, sem eru ákvarðaðar af yfirmönnum.

Þá skal á það minnt að í kjarasamningum margra stéttarfélaga eru ákvæði sem heimila launaflokkshækkanir við tiltekin skilyrði svo sem vegna hæfni í starfi (t.d. grein 1.3.7 í kjarasamningi SFR). Þá er heimilt að semja við stéttarfélag um mánaðarlega þóknun fyrir annir í starfi til yfirmanns sem ekki á rétt til yfirvinnukaups (t.d. grein 1.5.3 í kjarasamningi SFR). Í kjarasamningum aðildarfélaga BSRB voru fyrr á árum heimildarákvæði fyrir forstöðumenn

ríkisstofnana til að hækka laun starfsmanna í tilteknum launaflokkum. Heimildin var felld út, ekki síst að kröfu stéttarfélaganna, þar sem í ljós kom að notkun heimildarinnar var tilviljanakennd og skapaði fleiri vandamál en hún leysti. Forstöðumennirnir virtust aðallega nota heimildina með þrennum hætti:

- 1) Sumir notuðu hana alls ekki. Vildu ekki mismuna starfsmönnum.
- 2) Aðrir notuðu hana fyrir alla starfsmenn. Töldu alla starfsmenn eiga rétt á sérstakri umbun.
- 3) Þriðji hópurinn reyndi skv. mati að láta suma njóta en aðra ekki. Þessir forstöðumenn uppskáru í ríki mæli óánægju þeirra starfsmanna sem ekki nutu og töldu sér mismunað.

Bandalagið telur líklegt að fram komnar tillögur verði erfiðar og tilviljanakenndar í framkvæmd og kunni að skapa fleiri vandamál en þeim er ætlað að leysa. Þær kannanir sem BSRB hefur skoðað staðfesta að svo kunni að verða. Æskilegt er að Alþingi afli upplýsinga hjá fjármálaráðherra hvað nákvæmlega eigi að leggja til grundvallar við launaákvæðanir og þær reglur sem hann kveður þær eiga að grundvallast á. Staðhæfingar fjármálaráðherra um að með frumvarpinu sé stefnt að opnara og gagnsærra launakerfi standast engan veginn, þvert á móti bendir allt til að hið gagnstæða verði upp á teningnum. Þá er nauðsynlegt að skoða sérstaklega hvort reglur frumvarpsins stangist í einhverju á við kjarasamningsbundin heimildarákvæði til sérstakra launahækkana.

**c) Á að raska grundvelli stéttarfélaganna með reglunni í 47. gr. frumvarpsins ?**

Réttur launafólks til þess að mynda stéttarfélög og til þess að nota samtakamátt sinn í því skyni að tryggja kaup og kjör er meðal grundvallarreglna í þjóðfélaginu. Í lögum um starfskjör launþega nr. 55/1980 er tryggt að laun og önnur starfskjör sem stéttarfélög semja um við vinnuveitendur skuli vera lágmarkskjör í viðkomandi starfsgrein á því svæði sem kjarasamningurinn tekur til. Með viðtækum forgangsréttarákvæðum í kjarasamningum stéttarféлага og vinnuveitenda á almennum markaði er reynt að tryggja að öllum launþegum sé gert að standa undir kostnaði af starfsemi stéttarfélaganna. Í 24. gr. laganna um kjarasamninga opinberra starfsmanna er regla af sama meiði. Bannað er að setja í ráðningarsamning starfsmanns ákvæði sem er lakara fyrir starfsmanninn en um er samið í kjarasamningi stéttarfélags hans.

Í 2. mgr. 47. gr. frumvarpsins segir að kjósi starfsmaður að standa utan stéttarfélags þá skuli hann njóta sömu launa og launakjara og samið hefur verið um í kjarasamningum fyrir sambærileg störf. Ekki er mælt fyrir um að starfsmaðurinn skuli greiða gjald til stéttarfélags sem hefur gert þann kjarasamning sem miðað er við, en BSRB telur að svo skuli vera.

Mjög mikilvægt er að tryggja að kostnaður af starfsemi stéttarféлага við gerð kjarasamninga greiðist af öllum þeim sem taka laun skv. kjarasamningnum, en ekki einungis þeim sem eru félagsbundnir í stéttarfélaginu. Að öðrum kosti fá ófélagsbundnir starfsmenn að njóta afrakstursins af starfsemi stéttarfélaganna án

Þess að bera hluta þeirra byrða sem starfseminni fylgja. Að mati BSRB væri fráleitt annað en jafnan væri tryggt í starfsmannalögum að kjör félagsbundinna starfsmanna séu aldrei lakari en kjör ófélagsbundinna starfsmanna. Slíkt kynni að leiða til hruns stéttarfélaganna

Tekið skal fram að BSRB telur óvíst hvert hald er í reglunni í 2. mgr. 7. gr. l. nr. 94/1986 í þessu efni ef frumvarp þetta verður að lögum. Bæði er líklegt að einhverjir kynnu að halda því fram að reglan í 47. gr. frumvarpsins feli í sér að starfsmaður sem kýs að standa utan stéttarfélags verði ekki skyldaður til þess að greiða gjald til þess og eins er hitt að skv. orðanna hljóðan ná lög nr. 94/1986 einungis til félagsbundinna manna, sbr. 1. gr., 2. gr. og 2. mgr. 7. gr. laganna.

#### d) **Biðlaunaréttur**

Í umræðunni um kjör ríkisstarfsmanna er því gjarnan haldið fram að biðlaunaréttur sé ósanngjarn og feli í sér að starfsmenn sem missa störf hjá ríkinu fái tvöföld laun. Þetta er rangtúlkun. Biðlaunaréttur verður aðeins virkur þegar ástæða starfsloka er sú að ríkið leggur niður það starf eða þá starfsemi sem um ræðir. Starfslokum vegna uppsagnar eða af öðrum ástæðum fylgir ekki biðlaunaréttur. Ríkisstarfsmenn hafa mátt treysta því að starfsöryggi þeirra væri meira en almennt gerist. Þeir hafa mátt treysta því að halda starfi út starfsævina að því gefnu að þeir brytu ekki af sér í starfinu. Fyrir þetta starfsöryggi hafa ríkisstarfsmenn orðið að greiða í samningum um kaup og kjör. Það er því ekki óeðlilegt að ríkisstarfsmenn eigi rétt til nokkurra bóta ef starfslok verða vegna niðurlagningar starfs. Rétt er að hafa í huga að ríkið á þess ævinlega kost að losna undan biðlaunaskuldbindingunni með því að bjóða sambærilegt starf í stað þess sem lagt var niður.

Þá er sérstök ástæða til þess að vekja athygli á því að fjölmörg störf ríkisstarfsmanna eru mjög sérhæfð. Missi ríkisstarfsmaður starf t.d. í heilbrigðisþjónustu, lög- eða tollgæslu eða við ýmis sérhæfð eftirlitsstörf er sambærilegra starfa sjaldnast kostur annars staðar á vinnumarkaðnum. Þörf á endurmenntun er því í mörgum tilvikum ríkari en annars staðar á vinnumarkaðnum.

Loks þarf að huga að því að við starfslok hjá ríkinu glatast ýmis áunnin réttindi og ávinnsla, sem felst m.a. í aðild að lífeyrissjóði, veikindarétti, meiri orlofsrétti, makabótum, lausnarlaunum og starfsaldursbundinni röðun í launaflokka og launabrep. Engar bætur, aðrar en þær sem í biðlaununum felast, greiðast fyrir þetta tjón.

BSRB er þeirrar skoðunar að biðlaunaréttur sem ríkisstarfsmenn hafa áunnið sér með starfi í þjónustu ríkisins verði ekki af þeim tekinn án bóta.

#### e) **Óvissa um veikindarétt og fæðingarorlof**

Í 12. gr. frumvarpsins er ráðgert að hverfa frá því fyrirkomulagi sem nú gildir að veikindaréttur ríkisstarfsmanna og réttur til launa í fæðingarorlofi sé

ákveðinn með reglugerð. Gert er ráð fyrir því að um þessi atriði skuli framvegis gilda almenn lög, kjarasamningar og kjaraákvæðanir. Í ákvæði til bráðabirgða er tekið fram að reglugerðirnar um veikindarétt og fæðingarorlof skuli halda gildi sínu þar til samningar hafi tekist um fæðingarorlof og veikindarétt.

Margt bendir til að ætlunin sé að reyna að skerða veikindarétt ríkisstarfsmanna og jafnframt að draga úr réttindum til launa í fæðingarorlofi. Þessi áform skapa mikla óvissu um framtíðarskipan þessara mikilvægu kjaraatriða ríkisstarfsmanna. BSRB mótmælir öllum fyrirætlunum um skerðingu á veikindarétti og rétti til launa í fæðingarorlofi.

**f) Auglýsingar um störf**

Í 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir veigamiklum frávikum frá þeirri reglu að laus störf hjá ríkinu skuli auglýst opinberlega. BSRB leggur áherslu á að öll störf skuli auglýsa með opinberum hætti.

**g) Skylda til áminningar áður en starfsmanni er sagt upp vegna vanrækslu**

Að gildandi lögum er heimilt að víkja ríkisstarfsmanni úr starfi um stundarsakir eða fyrir fullt og allt fyrir óstundvísi eða aðra vanrækslu, ef starfsmaðurinn hefur ekki látið skipast við áminningu yfirboðara. Í 21. gr. frumvarpsins er ráðgert að forstöðumanni stofnunar sé heimilt að gefa starfsmanni skriflega áminningu vegna ýmissar aðfinnsluverðrar háttsemi sem tilgreind er. Samkvæmt 44. gr. frumvarpsins virðist forstöðumanni eiga að vera heimilt að segja manni upp starfi af þeim ástæðum sem lýst er í 21. gr., þótt skrifleg áminning hafi ekki verið veitt.

BSRB er ósammála þessari breytingu og telur að ætíð eigi að gefa starfsmanni kost á því að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum af framangreindum ástæðum.

**h) Framlenging uppsagnarfrests**

BSRB lýsir yfir andstöðu við efni 2. mgr. 46. gr. laganna um að forstöðumanni stofnunar sé einhliða heimilt að framlengja uppsagnarfrest starfsmanns í allt að 6 mánuði við tiltekna aðstæður.

**i) Ráðningarsamningar.**

Í 55. gr. frumvarpsins segir að lög, nr. 97/1974 um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana falli úr gildi við gildistöku laganna. Í lögnum frá 1974 er kveðið á um skyldu ríkisins til þess að gera skriflega ráðningarsamninga við starfsmenn sína með þriggja mánaða gagnkvæmum uppsagnarfresti að loknum reynslutíma. Nái þessi breyting fram

að ganga munu ríkisstafsmenn enga tryggingu hafa, hvorki í lögum né kjarasamningum, fyrir lengd uppsagnarfrests. Óhjákvæmilegt er að inn í frumvarpið verði tekið ákvæði sem tryggi að uppsagnarfrestur ríkisstafsmanna verði ekki skertur.

**Hér hafa verið reifuð ýmis atriði frumvarpsins sem eru sérlega gagnrýniverð. Hér er engan veginn um tæmandi umfjöllun að ræða enda afstaða BSRB að um þessi mál skuli rætt við samningaborð. Það er óásættanlegt hvernig að þessu frumvarpi er staðið og ítrekar BSRB mótmæli við þessi vinnubrögð ríkisstjórnarinnar.**

Virðingarfyllst,  
f.h. BSRB