

Alþingi

Erindi nr. Þ 120/1522

UMSÖGN komudagur 17/4 1996
FÉLAGS STARFSMANNA ALÞINGIS
OG

STARFSMANNAFÉLAGS RÍKISENDURSKOÐUNAR

Reykjavík, 17. apríl 1996.

Vísað er til bréfa efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis þar sem óskað er eftir umsögnum Félags starfsmanna Alþingis og Starfsmannafélags Ríkisendurskoðunar um frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Félögin hafa ákveðið að skila sameiginlegri umsögn um málið.

Gildandi lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eru frá árinu 1954. Miklar þjóðfélagsbreytingar hafa orðið frá þeim tíma og má fallast á að nauðsynlegt sé að færa margt í lögum til nútímalegra horfs. Mikilvægt er að ríkið móti skýra starfsmannastefnu og kynni hana rækilega. Að svo miklu leyti sem þetta er gert í umræddu frumvarpi er það í sjálfu sér fagnaðarefni. Sé á hinn bóginn litið á þetta frá sjónarhóli stéttarféлага ríkisstarfsmanna er margt sem stingur í augun. Verður hér á eftir vikið nánar að þeim atriðum sem félögum þykja aðfinnsluverð.

Í V. kafla athugasemda með frumvarpinu er greint frá því að eitt meginmarkmið þess sé að jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Í frumvarpinu er hins vegar hvergi gerð nákvæm grein fyrir í hverju meintur ójöfnuður er fólgin eða úskýrt hvernig ná á fram jöfnuði þarna á milli. Þeim jöfnunaráformum frumvarpsins sem lúta að því að skerða fyrirliggjandi réttindi ríkisstarfsmanna er mótmælt. Í þessu sambandi má benda á ýmis þau atriði sem forsvarsmenn BHMR, BSRB og KÍ hafa haldið á lofti og varða m.a. breytingu á ráðningarformi, skerðingu á ráðningarfestu, afnám eða skerðingu á biðlaunarétti og almenna skerðingu málskotsréttar. Til viðbótar þessu vilja Félag starfsmanna Alþingis og Starfsmannafélag Ríkisendurskoðunar sérstaklega benda á eftirfarandi atriði:

1. **Mismunandi tegundir starfsmanna.**

Frumvarpið gerir ráð fyrir að starfsmönnum ríkisins verði skipt í tvo flokka, þ.e. embættismenn og aðra starfsmenn. Í greinargerð með frumvarpinu á bls. 21 þar sem færð eru rök að þessari skiptingu segir m.a.:

„Skv. því gerir frumvarpið ráð fyrir að mismunandi reglur gildi um starfsmenn ríkisins eftir því hver réttarstaða þeirra er. Þannig er lagt til að starfsöryggi þeirra starfsmanna er hvorki njóta samnings- eða verkfallsréttar, verði tryggt nokkuð betur en venja er meðan aðrir starfsmenn ríkisins, er njóta almennt samnings- og verkfallsréttar, búi við svipað öryggi í starfi og launþegar á hinum almenna vinnumarkaði“.

Starfsmenn Alþingis og stofnana þess hafa ekki verkfallsrétt og er í 56. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir að svo verði áfram. Samningsréttur þessara starfsmanna er því takmarkaður. Þrátt fyrir óljóst orðalag 22. gr. virðist af athugasemdum mega ráða að örfáum starfsmönnum Alþingis og Ríkisendurskoðunar sé ætlað að falla í flokk embættismanna. Meginþorri starfsmanna Alþingis mun því búa við skert starfsöryggi þrátt fyrir sín takmörkuðu réttindi. Þar er því í raun um þriðja flokkinn að ræða, þ.e. starfsmenn með samningsrétt, en án verkfallsréttar. Ekki virðist frumvarpið gera ráð

fyrir að koma að neinu leyti til móts þessa starfsmenn, heldur eiga þeir að hafa alveg sömu réttindi og skyldur og sá stóri hópur ríkisstarfsmanna sem hefur bæði samnings- og verkfallsrétt.

2. **Staða Alþingis.**

Íslensk stjórnskipun byggist á þrískiptingu ríkisvaldsins í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómssvald. Gengið hefur verið út frá því að sjálfstæði hvers þáttar fyrir sig skuli vera sem mest. Því er mikilvægt að Alþingi og þær stofnanir sem starfa í skjóli þess séu eins óháðar framkvæmdarvaldinu og kostur er. Með lögum nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, var þeirri skipan komið á að forsetar Alþingis gera kjarasamninga við starfsmenn Alþingis, en fram til þess tíma hafði fjármálaráðherra verið viðsemjandi starfsmanna þingsins. Knúði var á um þessa breytingu til að skerpa á sjálfstæði þingsins. Samkvæmt frumvarpinu virðist hins vegar eiga að stíga skref afturábak í þessum eignum. Þannig er gert ráð fyrir að fjármálaráðherra setji eða staðfesti reglur til frekari útfærslu á lögnum, sbr. 7., 8. 9. og 42. gr., sem forsetum Alþingis ber að taka mið af á sama hátt og æðstu stjórnendur framkvæmdarvaldsins, skv. 51. gr., m.a. við ákvarðanir á viðbótarlaunum til starfsmanna. Þá gerir 4. gr. ráð fyrir að fjármálaráðherra skeri úr ágreiningi um gildissvið laganna og skv. 47. gr. ákveður fjármálaráðherra laun og launakjör þeirra starfsmanna sem kjósa að standa utan stéttarfélaganna. Ekki virðist ætlunin að forsetar þingsins komi nálægt þessum ákvörðunum þegar í hlut eiga starfsmenn þingsins. Nauðsynlegt er að frumvarpið verði yfirfarið í ljósi þessara athugasemda.

3. **Reglur fjármálaráðherra.**

Margt er óljóst eins og málið horfir við í dag í sambandi við þau ákvæði frumvarpsins sem fjármálaráðherra er ætlað að setja nánari reglur um framkvæmd á. Ekkert segir t.d. um það í 9. gr., hvort „launaaukinn“ verður sýnilegur eða einkamál forstöðumanns og hlutaðeigandi starfsmanns. Þannig er erfitt að sjá hvort ákvæðið feli í sér raunveruleg réttindi starfsmanna eða ekki. Því er mikilvægt að fjármálaráðherra kynni í hverju það regluverk sem honum er ætlað að setja verði fólgið áður en frumvarpið verður afgreitt sem lög frá Alþingi.

4. **Uppsagnir starfsmanna.**

Alls ekki er ljóst hvaða tilgangi áminning skv. 21. gr. er ætlað að þjóna því samkvæmt skýru ákvæði 44. gr. er hún ekki nauðsynlegur undanfari uppsagnar. Uppsagnir hljóta ávallt að þurfa að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Það ætti að vera lítið mál fyrir forstöðumann að gefa starfsmanni upp ástæður fyrir uppsögn, s.s. að fækka þurfi starfsfólki vegna samdráttar í rekstri eða einfaldlega að hlutaðeigandi starfsmaður sé óhæfur til að gegna því starfi sem hann var ráðinn í. Eðlilegt er að lögin kveði á um slíka skyldu. Loks skal bent á að ekki er gert ráð að starfsmaður sem sagt er upp geti skotið máli sínu til æðra stjórnvalds, en slík heimild er fyrir hendi í dag samkvæmt stjórnssýslulögum.

5. **Tilflutningur embættismanna.**

Í 36. gr. er gert ráð fyrir að heimilt verði að færa embættismann úr einu embætti í annað og jafnvel í embætti er lýtur öðru stjórnvaldi. Ef nýja embættið er lægra launað skal greiða honum launamismuninn þann tíma sem eftir er af skipunartíma hans í fyrra embættinu. Ákvæði þetta er sagt sett með stoð í 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar en þar segir:

„Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum, og sé þeim veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistryk.“

Vart verður ákvæðið skilið öðruvísi en svo að það sé órjúfanlegt skilyrði að embættismanni sem fluttur er til í starfi gefist kostur á lausn frá embættinu með hinum lögmæltu ellilaunum eða ellistryk. Lífeyrisgreiðslur hafa leyst af hólmi eldri greiðslur í formi eftirlauna eða ellistryks. Íslenskir lífeyrisþegar byrja hins vegar ekki að fá lífeyri fyrr en við örorku eða eftir að hafa náð tilteknum aldri. Í Danmörku, þar sem sambærilegt ákvæði er til staðar, öðlast menn hins vegar rétt til greiðslu fulls lífeyris ef þeim er sagt upp starfi af ástæðum sem ekki eru þeim sjálfum að kenna. Er þar litið svo á að það sama eigi við ef embættismaður er fluttur til í starfi. Ef æltunin er að lögfesta framangreint ákvæði frumvarpsins óbreytt þarf a.m.k. að skoða hvort ekki sé nauðsynlegt að breyta lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins í svipað horf og gildir í Danmörku.

Benda má á að hæstiréttur hefur kveðið upp dóma þar sem embættismönnum voru dæmdar bætur vegna frávikningar á grundvelli 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar.

6. Starfsmenn utan stéttarféлага.

Í 2. mgr. 47. gr. er mælt fyrir um að starfsmenn geti staðið utan stéttarféлага og er gert ráð fyrir að þeir starfsmenn njóti sömu launa og launakjara og samið hefur verið um í kjarasamningum fyrir sambærileg störf. Nauðsynlegt er að það liggi fyrir meðan frumvarpið er til umfjöllunar á þinginu hvort ætlunin sé að 7. gr. laga nr. 94/1981, um kjarasamninga opinberra starfsmanna haldi áfram gildi sínu, en þar er kveðið á um að starfsmenn sem standa utan stéttarféлага greiði gjald til þess stéttarfélags sem þeir ættu að tilheyra, eða hvort ætlunin sé að gera einhverjar breytingar þar á. Ekki verður annað séð af orðalagi framangreinds ákvæðis en að það verði í raun og veru stéttarfélögin sem semji fyrir hönd þessara starfsmanna líka, þótt óbeint sé.

Það skal að lokum tekið fram að sökum sérstöðu þeirra féлага sem standa að þessari umsögn hvað varðar tengsl þeirra við þingið er þess óskað að félögin verði ekki kölluð sérstaklega fyrir nefndina vegna málsins.

Virðingarfyllst,

F.h. Félags starfsmanna Alþingis


Guðjón Rúnarsson formaður.

F.h. Starfsmannafélags Ríkisendurskoðunar


Nanna Huld Aradóttir formaður.