

Stéttarfélag Lögfræðinga - Pósthólf 5026, 125 Reykjavík

Reykjavík, 17. apríl 1996.

Nefndadeild Alþingis,
b.t. Guðjóns Rúnarssonar,
Þórshamri v/Templarasund,
Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. B 120/1570
kommudagur 18/4 1996

Umsögn um frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Með bréfi dags. 21. mars s.l. óskaði Efnahags-og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Stéttarfélags lögfræðinga um frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og veitti félaginu frest til 12. apríl til að tjá sig um málið. Var sá frestur síðan framlengdur til 17. apríl 1996.

Í frumvarpi til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er fjallað um mjög mikilvæga hagsmuni fyrir opinbera starfsmenn og óeðlilegt að framgangi þess á Alþingi sé hraðað með þeim hætti sem raun ber vitni. Hefði verið, og væri, eðlilegra að samstarf hefði átt sér stað við samtök opinberra starfsmanna og að endurskoðun laganna hefði farið fram í tengslum við gerð kjarasamninga, enda mörg ákvæði frumvarpsins augljóslega í órjúfanlegum tengslum við þau réttindi sem kjarasamningar taka á. Ennfremur vofir yfir að verið sé að svipta ríkisstarfsmenn margvíslegum réttindum sem þeir hafa greitt fyrir með lægri launum en tíðkast hafa á undanförunum árum.

Það verkefni að endurskoða starfsmannastefnu ríkisins í heild er risavaxið, sbr. athugasemdir á bls. 14 í frumvarpinu. Endurskoðun laganna hófst með skipan nefndar í síðari hluta ágústmánaðar 1995 og var efni frumvarpsins kynnt í byrjun febrúar 1996, eða einungis rúmum fimm mánuðum frá því hafist var handa við að endurskoða starfsmannastefnu ríkisins. Í því sambandi má nefna að endurskoðun starfsmannaumhverfis ríkisstarfsmanna í Svíþjóð hófst með skipan nefndar haustið 1989 sem skilaði tillögum síðsumars 1992 og í júlí 1994 tóku lög gildi, byggð á tillögum nefndarinnar, eða fimm árum eftir að endurskoðun hófst. Hlýtur það að vera eðlilegri framgangsmáti þegar um svo viðamikilið verkefni er að ræða.

Stéttarfélag lögfræðinga vill koma að eftirfarandi athugasemdum við einstaka greinar frumvarpsins:

Um 3. gr.

Stéttarfélag lögfræðinga gerir þá tillögu að í 3. gr. frumvarpsins verði sérstaklega áréttað að stjórnarsýslulögin taki til samskipta stjórnvalds og starfsmanns samkvæmt lögnum í samræmi við meginreglur í stjórnarsýslurétti. Er það sérstaklega brýnt með tilliti til þess aukna skipunar- og ráðningarvalds yfir opinberum starfsmönnum (í frumvarpinu nefnt stjórnvald er skipar/ræður). Af frumvarpinu verður reyndar ráðið að gengið sé út frá þessu í nokkrum tilvikum, sbr. hugtakanotkun og athugasemdir, t.d. við 44. gr. Þá má benda á að í tíð gildandi laga hefur verið litið svo á að um stjórnarsýslu sé að ræða, eins og ítrekað hefur verið bent á í skýrslum umboðsmanns Alþingis

Um 6. gr.

Ákvæði 3. mgr. 6. gr. frv. verður að teljast óþarft, enda er í jafnréttislögum tekið sérstaklega á þessu atriði.

Um 7. gr.

Lagt er til að meginreglan verði sú að störf skuli auglýst opinberlega. Heimilt verði þó að víkja frá auglýsingareglum þurfi að setja eða ráða tímabundið í starf vegna veikinda eða annarra sambærilegra atvika, enda verða ákvæði 3. mgr. greinarinnar ekki virk nema almenningur fái vitneskju um laus störf. Þá verður því markmiði að auka kröfur til þeirra sem ráðnir eru í störf á vegum ríkisins og vanda betur til ráðninga ekki náð nema öllum sem áhuga hafa sé gert kleift að sækja um laus störf.

Um 9. gr.

Ákvæði 3. mgr. 9. gr. frv. eru að mati félagsins óþörf með vísan til 1. másl. 2. mgr. 38. gr. frv. Telja verður að einstaklingsbundnu mati forstöðumanns verði settar of miklar skorður með miðstýringu fjármálaráðherra sem felst í setningu almennra reglna í þessu sambandi. Félagið telur að þær uppbætur á laun sem nú tíðkast séu mun betur til þess fallnar að umbuna starfsmanni eftir menntun, ábyrgð, frammistöðu og árangri í starfi en miðstýrt uppbótakerfi fjármálaráðuneytisins. Heimild forstöðumanna til umbunar umfram grunnlaun sem felst í 9. gr. frumvarpsins er ekki ný af nálinni og felur ekki í sér þá hvatingu til opinberra tarfsmanna sem höfundar frumvarpsins vilja láta í veðri vaka. Enda er viðurkennt að slíkar aukagreiðslur hafa tíðkast hjá hinu opinbera um margra ára skeið. Efnisregla 9. gr. um samræmingu fjármálaráðherra á aukagreiðslum, sbr. athugasemdir fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um þetta ákvæði, verður ekki skilin öðru vísi en svo að ætlunin sé að takmarka svigrúm forstöðumanna til að umbuna starfsmönnum eftir ábyrgð, frammistöðu, hæfni og menntun enn frekar en nú er.

Um 13. gr.

Félagið leggur til að 1. mgr. 13. gr. orðist svo: "Starfsmenn eiga rétt á sveigjanlegum vinnutíma í **samráði** við forstöðumann, enda verði slíku komið við að skaðlausu." Hér er aðeins um smávægilega orðalagsbreytingu að ræða í samræmi við tilgang ákvæðisins eins og hann kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu.

Um 14. gr.

Mælst er til þess að 2. mgr. 14. gr. frv. verði felld út, enda verður ekki annað séð en að ákvæði 7. gr. stjórnarsýslulaga séu fullnægjandi í þessu efni og eðlilegra sé að leggja slíka skyldu á stofnun sem slíka en þá starfsmenn sem vinna hjá henni.

Um 16.-17. gr.

Ákvæði 2. mgr. 16. gr. fela í sér refsikennnd viðurlög og eru önnur úrræði mun betur til þess fallin að ná því markmiði sem ákvæðinu er ætlað. Þá eru ákvæði 2. mgr. 16. og 17. gr., sem eiga sér samsvörun í gildandi lögum, orðin úrelt og ekki í samræmi við nútímaviðhorf.

Um 19. gr.

Félagið varar við þeirri veigamiklu breytingu frá gildandi lögum sem lögð er til í frumvarpinu um að mögulegt verði að skipa starfsmanni að vinna verk sem eru utan verksviðs hans og leitt getur til skerðingar á launakjörum og réttindum hans. Hér er um dulbúna brottvikningarheimild að ræða fyrir forstöðumenn. Ótvírætt er, samkvæmt gildandi lögum, að starfsmanni er ekki gert skylt að þola breytingar á verksviði sínu, t.d. verður lögfræðingi ekki gert skylt að sjá um ræstingar. Þá telur félagið að 19. gr. frumvarpsins geri ákvæði 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins marklausa.

Stéttarfélagið gerir því að tillögu sinni að 19. gr. hljóði svo: "**Skylt er starfsmanni að sæta breytingum á störfum sínum frá því er hann tók við starfi, enda sé ekki um breytingar á verksviði að ræða. Breytingar mega þó ekki hafa í för með sér skerðingu á launakjörum og réttindum.**"

Um 21. gr.

Þörf er á skýrum og hnitmiðuðum reglum um eftirmála áminningar, en ekki verður séð að þær sé að finna í 21. gr. frv. Lagt er til að áminning samkvæmt ákvæðinu gildi sem áskorun til starfsmanns um að bæta ráð sitt. Bæti starfsmaður ekki ráð sitt í kjölfar áminningar, verði heimilt að víkja honum að fullu úr starfi samkvæmt ákvæðum 31. gr. frumvarpsins að gættum andmælarétti samkvæmt 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og málsmeðferðar samkvæmt þeim lögum að öðru leyti.

Um 22.-23. gr.

Samkvæmt 22. gr. frv., sbr. umsögn fjármálaráðuneytisins með frv., mun embættismönnum fjölga talsvert, en það er í andstöðu við þá þróun sem hefur verið á Norðurlöndum, t.d. í Danmörku. Ennfremur er gert ráð fyrir að þeim starfsmönnum ríkisins sem ekki hafa verkfallsrétt verði fjölgað. Er það í andstöðu við 4. mgr. 6. gr. félagsmálasáttmála Evrópu.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að starfsmaður teljist annað hvort embættismaður eða annars konar starfsmaður. Því fer þó fjarri að skýrlega komi fram hverjir muni teljast til embættismanna og hverjir ekki. Þannig er það sjálfstætt skilyrði í 22. gr. að viðkomandi sé, eða hafi verið, skipaður í starf, sbr. 23. gr. Ákvæði 23. gr. vísa hins vegar einungis til þess að embættismenn skuli skipa. Hér má til viðbótar benda á að 5. gr. frumvarpsins, ásamt athugasemdum með henni, ýta enn undir óskýrleika laganna að þessu leyti.

Ekki kemur glögg fram í frumvarpinu hver tilgangurinn er með tímabindingu skipunar embættismanna. Verður að telja þá óvissu sem felst í tímabundnum skipunum embættismanna leiða til aukins óstöðugleika og geri ráðherrum auðveldara með að beita geðþóttaákvörðunum við skipun þeirra á fimm ára fresti. Ekki verður séð að 2. mgr. 23. gr. frv. breyti hér nokkru um, en samkvæmt athugasemdum er henni ætlað að stuðla að stöðugleika í röðum embættismanna, sem telst æskilegur. Ekki verður séð að þessi tilhögun sé í samræmi við yfirlýstan tilgang frumvarpsins um að "...samkvæmt frumvarpinu [verði] ríkisstarfsmönnum tryggt meira réttaröryggi í samskiptum sínum við ríkið en launþegar búa við almennt í skiptum við vinnuveitendur á almennum vinnumarkaði." (Almennar athugasemdir V, bls. 21). Telja verður ákvæði frumvarpsins feli í sér óþolandi óvissu fyrir embættismenn þegar dregur að lokum skipunartíma um áframhaldandi skipun í embætti. Einkum á þetta við um fólk á síðasta hluta starfsævi sinnar.

Um 26. gr.

Í 26. gr. frumvarpsins er kveðið á um að veita megi embættismanni lausn um stundarsakir ef hann telst hafa brotið af sér með einhverju móti. Telja verður að upptalning í 2. mgr. sé til muna of víðtæk, enda alveg ljóst af orðalagi að ekki er ætlast til að ákvæðið verði túlkað þröngri lögskýringu. Í 4. mgr. 26. gr. frumvarpsins kemur fram að ekki sé skylt að veita embættismanni áminningu áður en honum er veitt lausn um stundarsakir. Hér gildir einu um hvers kyns meint brot embættismanns á starfskyldum hans er að ræða. Þannig er t.d. fráleitt að víkja manni úr starfi um stundarsakir fyrir óstundvísi eða minni háttar vanrækslu ef unnt er að beita öðrum

úrræðum, sbr. meðalhófsreglu stjórnisýsluréttar. Þykir ákvæðið, eins og það er sett fram í frumvarpinu, þarfnast lagfæringar að þessu leyti.

Um 27. gr.

Lagt er til að meintar misfellur embættismanns verði rannsakaðar að hætti opinberra mála. Hefur það í för með sér minni hættu á að niðurstaða rannsóknarinnar verði dregin í efa.

Varað er við þeirri tilhögun að samtök ríkisstarfsmanna, sem embættismönnum verður bannað að eiga aðild að, komi fram fyrir þeirra hönd og tilnefni fulltrúa í rannsóknarnefnd, sem ætlað er að rannsaka mál embættismanna, sem fá lausn um stundarsakir. Þá orkar tvímælis að ráðherra sem er málsaðili skipi meiri hluta nefndarinnar og eftir atvikum alla nefndina. Því er rík áhersla lögð á að misfellur embættismanna verði rannsakaðar að hætti opinberra mála.

Um 29. gr.

Samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 29. gr. er óhjákvæmilegt að embættismanni verði vikið frá að fullu, komist nefnd að þeirri niðurstöðu að rétt hafi verið að víkja honum frá um stundarsakir. Í þessu felst að við mat á endanlegri frávikningu ber nefndinni að byggja á mati á því hvort rétt hafi verið að víkja honum frá um stundarsakir, á því tímamarki er það var gert, en ekki á því hvort upplýst hafi verið síðar að meintar ávirðingar eða brot séu þess eðlis að þau eigi að leiða til brottvikningar að fullu. Að öðru leyti má segja að í frumvarpið vantar ítarleg ákvæði um málsmeðferð ofangreindrar nefndar, þ.á m. um rannsóknarskyldu og andmælarétt. Í 3. mgr. 29. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að lagt verði í hendur stjórnvalds að meta hvort ætla megi að refsiverð háttsemi hefði í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningalaga. Fráleitt er að leggja mat af þessum toga í hendur stjórnvalds, enda hefur dómstólum réttilega verið falið það hingað til.

Um 30. gr

Rétt þykir að benda sérstaklega á að ekki sé forsvaranlegt að miða við 1/18 hluta **samfellds** starfs hjá ríkinu heldur verði að miða við heildarstarfstíma viðkomandi. Orðalagið samfelldur starfstími er til þess fallið að valda misskilningi. Fráleitt er að fæðingarorlof, námsleyfi, endurkoma til starfa hjá ríkinu eftir leyfi og þess háttar fjarvistir hafi í för með sér missi veikindaréttar og annarra réttinda svo sem orðalag ákvæðisins gefur til kynna. Ennfremur er óeðlilegt, sbr. 2. mgr., að leggja þá skyldu á herðar lækni að votta um heilsu sjúklings fram í tímann. Augljóst er að ákvæðið þarfnast endurskoðunar í heild sinni.

Um 34. gr.

Við launaákvæðanir á fyrri árum hefur þessi réttur verið metinn til ákveðins hlutfalls launa. Ekki verður fallist á hægt sé að fella þennan rétt niður bótalaust.

Um 35. gr.

Embættismönnum er ætluð ríkari ábyrgð samkvæmt frumvarpinu en almennt gerist þannig að starf á almennum markaði getur ekki orðið sambærilegt. Ekki eru til lög um réttindi og skyldur launþega á almennum vinnumarkaði. Sérstaða embættismanna samkvæmt gildandi lögum og ákvæðum frumvarpsins er slík að störfum þeirra verður ekki jafnað til starfa á almennum vinnumarkaði. Fráleitt er að fjármálaráðherra sé einum ætlað meta hvort störf séu sambærileg með tilliti til biðlaunaréttar starfsmanns.

Um 36. gr.

Rétt er að benda á að þrátt fyrir athugasemdir í greinargerð með 36. gr. frumvarpsins, að umrætt ákvæði standist 20. gr. stjkskr., verður ekki betur séð en það feli í sér nauðungarflutning embættismanns án þess að honum sé gefinn kostur á að kjósa um embættisskiptin eða lausn frá embætti eins og það er orðað í stjórnarskrá. -Enda er ráð fyrir því gert að starfsmenn og embættismenni eigi kost á því að fá í hendur erindisbréf samkvæmt ákvæðum 2. mgr 8. greinar frv og 1. mgr. 38. gr. frv., en þau ákvæði verða marklaus ef heimilt verður að flytja embættismenn úr einu embætti í annað og breyta þannig starfsvettvangi manna, án samþykkis þeirra.

Um 37. gr.

Einhliða framlenging uppsagnarfrests samræmist ekki nútímahugsunarhætti. Stéttarfélag lögfræðinga vekur athygli á því, verði ákvæðið allt að einu að lögum, að nauðsynlegt er að settur sé tímafrestur til framlengingar á uppsagnarfresti þannig að tilkynna verði hvort ákvæði um framlengingu verði beitt, t.d. innan mánaðar frá upphafi uppsagnarfrests, þannig að viðkomandi geti tímanlega vitað hvort til framlengingar komi eða ekki.

Að því virtu, sem fram kemur í athugasemdum félagins varðandi 26.-37. gr. frumvarpsins leggur Stéttarfélag lögfræðinga til að **6. kafli frumvarpsins verði í heild endurskoðaður í takt við nútímaviðhorf í samræmi við yfirlýstan tilgang frumvarpsins.**

Um 38. gr.

Ekki verður séð ástæða til þess að tiltaka sérstaklega brottrekstrarheimildir í lokamálslið 2. mgr. 38. gr., enda hljóta ákvæði 26. gr. með þeim breytingum sem félagið hefur lagt til hér að framan að vera fullnægjandi í þessu sambandi.

Um 39. gr.

Vegna ákvæða 39. gr., sbr. 4. mgr. 56. gr. frumvarpsins sem breyta lögum um Kjaradóm og kjaranefnd, bendir félagið á 2. gr. stjórnarskrár um þrískiptingu ríkisvaldsins í löggjafarvald, dómvald og framkvæmdavald. Sú skipan að gera dómendum lægra undir höfði með ákvörðun launa en öðrum handhöfum ríkisvaldsins brýtur gegn þessu ákvæði og anda stjórnarskrár.

Um 40. gr.

Ákvæði 14. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna hljóðar svo: "Stéttarfélagi, sem er samningsaðili samkvæmt lögum þessum, er heimilt að gera verkfall í þeim tilgangi að stuðla að framgangi krafna sinna í deilu um kjarasamning". Með vísan til þessa er þeim sem standa utan stéttarfélaga, þar með töldum embættismönnum, óheimilt að gera verkfall. Því telur félagið ákvæði 40. gr. frumvarpsins óþörf. Ennfremur telur félagið rétt að lög nr. 33/1915 verði felld úr gildi, enda eru þau lög löngu úrelt.

Um 42. gr.

Lagt er til að fjármálaráðherra setji reglur um form ráðningarsamninga í samráði við samtök opinberra starfsmanna.

Um 44. gr.

Ákvæðið er ekki í takt við gildandi réttarástand. Hér er vegið að ráðningarfestu opinberra starfsmanna sem metin hefur verið til launa í kjarasamningum undanfarin ár.

Um 46. gr.

Félagið mótmælir því að þörf sé á slíku ákvæði sem um ræðir í 2. mgr. þegar færa á réttarstöðu til jafns við það sem gerist á almennum markaði. Mótmælt er þeirri útvíkkun á sambærilegu ákvæði í fyrri lögum að ákvæði um framlengingu uppsagnar starfsmanna í starfsgrein verði fært yfir á starfsmenn hjá einstökum stofnunum. Ennfremur að vald til framlengingar verði fært frá ráðherra til forstöðumanns. Í þessu sambandi vill Stéttarfélag lögfræðinga vekja athygli á því að, verði þetta ákvæði frumvarpsins allt að einu að lögum, er nauðsynlegt að settur verði tímafrestur til framlengingar á uppsagnarfresti þannig að tilkynna verði hvort ákvæði um

Stéttarfélag lögfræðinga

framlengingu verði beitt, t.d. innan mánaðar frá upphafi uppsagnarfrests, þannig að viðkomandi aðilar geti tímanlega vitað hvort til framlengingar komi eða ekki. Óþolandi er sú óvissa sem ríkisstarfsmenn búa við í dag að ráðherra er heimilt að framlengja uppsagnarfrest úr þremur mánuðum í sex, jafnvel á síðasta starfsdegi í uppsagnarfresti. Þetta gerir ríkisstarfsmönnum ókleift að ráða sig í annað starf fyrr en að loknum uppsagnarfresti en tilgangur uppsagnarfrests er einmitt sá að starfsmaður fái ráðrúm til að finna sér annað starf.

Um 10. kafla.

Félagið mótmælir því að heimild starfsmanna til að gera kjarasamning og gera verkfall teljist "sérstök réttindi". Hér er um að ræða grundvallarréttindi launþega.

Um 47. gr.

Með vísan til umsagnar fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um frumvarpið, sbr. bls. 38, þar sem fram kemur að kjaranefnd beri að miða úrskurði sína m.a. við laun hjá ríkinu sem eru greidd á grundvelli kjarasamninga, er það mjög óeðlilegt að þeir sem vilja standa utan stéttarféлага þurfi ekki að taka þátt í þeim kostnaði sem stéttarfélög hafa haft af gerð þeirra. Þess þá heldur er óeðlilegt að þeir sem kjósa sjálfviljugir að standa utan stéttarféлага, en njóta samkvæmt 2. mgr. greinarinnar sömu launa og launakjara og samið hefur verið um í kjarasamningum fyrir sambærileg störf, þurfi ekki að taka þátt í kostnaði sem stéttarfélög hafa haft af gerð kjarasamninga. Telur félagið því nauðsynlegt að þeim starfsmönnum sem að framan greinir verði gert skylt að greiða til viðkomandi stéttarfélags hlutdeild í þeim kostnaði.

Um 50. gr.

Heimild til framsals valds er of víðtæk, enda er forstöðumanni samkvæmt frumvarpinu ætlað að uppfylla önnur skilyrði en aðrir stjórnendur. Rétt þykir að heimildin sé bundin því að ákvörðun sé gerð í umboði forstöðumanns. Þá vantar skýrari ákvæði um afturköllun heimildar til framsals. Ennfremur telur félagið að vald forstöðumanns til að ráða þá og jafnvel skipa eða víkja þeim úr starfi verði ekki framselt.

Um 52. gr.

Eðlilegt er að haft sé samráð við félög opinberra starfsmanna um samningu stjórnvaldsfyrirmæla samkvæmt frumvarpinu og verklagsreglna og að fullt tillit verði tekið til athugasemda þeirra.

Um 53. gr.

Óeðlilegt er að embættismanni verði gert að sæta fésektum fyrir brot í starfi, enda er samkvæmt því sem fram hefur komið, önnur úrræði nærtækari. Uppruna lagaákvæðisins má rekja til laga um opinbera starfsmenn frá árinu 1915 sem sett voru við gjörólíkar þjóðfélagsaðstæður sem eiga á engan hátt við nú á tímum.

Um 54. gr.

Félagið telur undirbúningstíma vegna gildistöku laganna alltof skamman.

1. Eðlilegt er að opinberum starfsmönnum gefist ráðrúm til að kynna sér breyttar skyldur og réttindi samkvæmt ákvæðum frumvarpsins.
2. Þá þurfa þeir svigrúm til að meta réttarstöðu sína eins og hún verður eftir gildistöku væntanlegra laga.
3. Gefa verður þeim starfsmönnum sem það kjósa kost á að segja stöðum sínum lausum eftir að lög in eru samþykkt og áður en þau öðlast gildi.

Að þessu athuguðu þykir ekki forsvaranlegt að lög sem gjörbreyta réttarstöðu opinberra starfsmanna öðlist gildi fyrr en að minnsta kosti hálfu ári eftir samþykkt þeirra.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæði til bráðabirgða er ónákvæmt og óskýrt og tekur langt í frá af allan vafa um réttarstöðu þeirra starfsmanna sem það getur átt við. Sérstaklega er bent á 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða þar sem réttindi embættismanna sem þegar eru í starfi eru skert.

Niðurstaða.

Vegna þessa sem að framan greinir varar Stéttarfélag lögfræðinga eindregið við að frumvarpið verði samþykkt.

Virðingarfyllst,

f.h. Stéttarfélags lögfræðinga,

Sölveig Bachmann