



Bandalag  
háskólamanna

Alþingi

Erindi nr. B 120/1572

komudagur 18/4 1996

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
Alþingi  
150 Reykjavík

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

### I.

---

Með bréfi dags. 21. mars 1996 óskar Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Bandalags háskólamanna um frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, 372. mál og veitir bandalaginu frest til 12. apríl að tjá sig um málið. Var sá frestur síðan framlengdur til 17. apríl 1996.

### II. Um meginefni frumvarpsins

---

#### *Tilgangur frumvarpsins*

Frumvarpið er sett fram sem hluti af nýrri starfsmannastefnu ríkisins og er yfirlýstur tilgangur þess einkum (bls. 20): "að jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði, að auka sjálfstæði forstöðumanna ríkisstofnana og möguleika þeirra að taka ákvarðanir varðandi stjórnun og starfsmannahald, og að fella brott ýmis úrelt ákvæði úr l. nr. 38/1954 og færa önnur til nútímalegra horfs."

Fráleitt er að halda því fram að frumvarpið jafni réttarstöðuna. Enn eru skyldur starfsmanna ríkisins mun meiri en annarra launamanna og þegar á heildina er litið er ekki dregið úr þeim heldur eru þær auknar á ýmsa vegu. Á hinum almenna vinnumarkaði hafa réttindi launamanna aukist hröðum skrefum, einkum í ráðningarsamningum einstaklinga og í kjarasamningum stéttarfélaganna. Engar hliðstæðar framfarir hafa átt sér stað hjá starfsmönnum ríkisins, enda eru þessi réttindi lögbundin og ríkisvaldið hefur hafnað að bæta réttindi starfsmanna sinna með jafnverðmætum breytingum og aðrir vinnuveitendur hafa samið um við starfsmenn sína í kjara- og ráðningarsamningum. Þá hefur ríkisvaldið kerfisbundið dregið

úr skipunum starfsmanna og tekið þess í stað upp almenna ráðningarsamninga með gagnkvæmum uppsagnarfresti án þess að bæta kjör slikra starfsmanna á móti. Þannig hefur bil-ið milli réttinda ríkisstarfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði farið hrað minnkandi. Starfsmenn ríkisins hafa þó þurft að sæta því að launum þeirra hefur verið hald-ið niðri um árabil út af meintum mismun í ráðningarréttindum. Ráðningarréttindi ríkisstarfsmanna eru lögbundin og ríkisstarfsmenn hafa þess vegna ekki formlegan samningsrétt um þessi réttindi. Ef jafna ætti réttarstöðu starfsmanna ríkisins og annarra launamanna sýnist brýnast að veita stéttarfélögum starfsmanna ríkisins fullan samningsrétt um öll kjaramál félagsmanna sinna og fullburða samnings- og verkfallsrétt eins og öðrum stéttarfélögum til að fylgja eftir kröfum sínum. Þess misskilnings gætir hjá höfundum frumvarpsins að halda að ríkisstarfsmenn hafi raunverulegan samnings- og verkfallsrétt en þar er langur vegur frá. Þá virðist ekki vanþörf á að ríkisstjórn og Alþingi jafni réttarstöðu starfsmanna ríkisins og annarra með því að hætta algerlega afskiptum af innri málefnum stéttarfélaga ríkisstarfsmanna og hætta fyrir fullt og allt að breyta efni kjarasamninga með lögum. Ríkið verður að axla skyldur sínar eins og aðrir vinnuveitendur.

Með frumvarpinu eru völd forstöðumanna aukin að því er varðar völd þeirra yfir starfsmönnum. Hins vegar er réttarstaða forstöðumanna og æðstu stjórnarsýslu, *embættismanna*, stórlega skert gagnvart ráðherrum og hinu stjórnmalalega valdi, bæði með því að taka af ótímabundnar skipanir í störf, og með því að heimila ráðherra að veita forstöðumanni umsvifalaust lausn ef hann uppfyllir ekki fyrirmæli ráðherra varðandi gæði þjónustu, rekstrarhagkvæmni eða árangur í starfi. Enginn vafi er á því að meðal siðmenntaðra þjóða þykir nauðsynlegt að hafa öfluga stjórnarsýslu og embættismenn til að sporna gegn geðþóttavaldi og spillingu stjórnmalanna. Ráðningarfesta og starfsöryggi starfsmanna ríkisins er lykilatriði í þessu samhengi, ekki sem hagsmunir starfsmanna frá þessu sjónarhorni heldur til varnar hagsmunum almennings. Geðþóttavald ráðherra sem stöðuveitanda verður þannig stórukið og verður virkt a.m.k. á 5 ára fresti. Vald ráðherra að setja forstöðumann af sem ekki tekst að hagræða að skapi ráðherra, auka magn eða gæði þjónustu að skapi ráðherra eða sýna meintan eftirsóknarverðan árangur í starfi getur orðið að kúgunartæki gagnvart forstöðumanni og öllum starfsmönnum þegar sami ráðherra getur gert síauknar kröfur fyrir sífellt minna fé, meira fyrir minna. Fráleitt er að halda því fram að "*starfsöryggi ... verði tryggt nokkru betur en venja er*" (Athugasemdir með frv.) með þessu móti.

Þá segir að fella eigi brott ýmis "*úrelt ákvæði*" og færa önnur til "*nútímalegra horfs*". Þar er trúlega fyrst og fremst vísað til þess að svipta á starfsmenn ríkisins nær öllu starfsöryggi og rétti til biðlauna ef staða viðkomandi er lögð niður og forgangs til starfsins ef það er stofnað á nýjan leik. Í sérstöku riti þýska atvinnumálaráðuneytisins, *Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union* (1994), er sýnt fram á hvað þykir nútímalegt í Evrópu í þessum efnum. Skv. þessari heimild eru ómálefnalegar og órökstuddar uppsagnir launamanna yfirleitt alls staðar bannaðar, ýmist með lögum eða samningum, og starfsöryggi tryggt með margvíslegum hætti umfram það sem þekkist hjá starfsmönnum ríkis á Íslandi. Uppsagnarfrestir eru almennt miklu lengri en hér og biðlaun eða starfslokasamningar eru víðast reglan, ekki aðeins hjá opinberum starfsmönnum heldur hjá öllum launamönnum, og teljast hluti af starfsöryggi starfsmanna. Þetta er ástandið, nútíminn, í meintum samkeppnislöndum Íslands innan EES. Réttindi starfsmanna ríkisins í þessum löndum eru gjarnan meiri en hér gerast (og launakjör að sjálfsögðu miklu betri). Starfsöryggi launamanna, ríkisstarfsmanna sem annarra, er hvergi úrelt mál nema í fyrirliggjandi frumvarpi til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Starfsmannastefnan eins og henni er lýst á bls. 14-16 í athugasemdum með frumvarpinu snýst um að auka völd og ábyrgð stjórnenda gagnvart starfsmönnum með því að veita stjórnendum aukin völd til að segja upp starfsmönnum (nefnt "*sveigjanleiki í starfsmanna-haldi*") og taka upp geðþóttaákvæðanir um yfirborganir ofan á handónýtt launakerfi (nefnt

“sveigjanleiki í launakjörum”), þ.e að draga úr réttindum starfsmanna. Starfsmannastefnan snýst einnig um að gera meiri kröfur til og auka skyldur starfsmanna. Síðasttaldi liður nýrrar starfsmannastefnu ríkisins er að “ríkið og stofnanir þess verði “fyrsta flokks” vinnuveitendur”. Því ætlar ríkisstjórnin að ná með því að skerða helstu ráðningarréttindi starfsmanna, auka skyldur þeirra, innleiða geðþóttaákvæðanir um kjör og réttindi starfsmanna, skerða lífeyrisréttindi, draga úr samningsrétti og krefjast þess síðan að verða nefndir “fyrsta flokks” vinnuveitendur.

### **Tilgangur gildandi laga**

Ástæða er til að rifja upp forsendur þeirra laga sem nú gilda um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem síðar varð að l. nr. 38/1954, var upphaflega kynnt á þingi Bandalags starfsmanna ríkis og bæja og leitað samráðs um efni þess en á þeim tíma voru háskólamenn innan BSRB. Í framhaldinu funduðu höfundar laganna með fulltrúum stéttarfélaganna og tókst sátt um mörg mikilvæg atriði og var frumvarpið þannig kynnt í ríkisstjórn. Tilgangur laganna var enda ekki aðeins “lögfræðilegs eðlis” heldur einnig sá að taka tillit til “stéttarlegra sjónarmiða” og “stjórn málaatriða”, enda var það skoðun manna að löggjöf af þessu tagi snerist ekki einvörðungu um formleg réttindi manna og skyldur og “fjárhagslega hagsmuni”, heldur einnig um “tilfinninga-, réttlætis- og sjálfstæðismál starfsmanna og stéttarféлага þeirra”.

Starfsmenn ríkisins hafa litið svo á að með aðdragandanum að setningu l. nr. 38/1954 hafi ríkið gert kjarasátt við starfsmenn sína um ráðningarréttindi þeirra. Ávallt síðan hefur verið tekið tillit til þessara ráðningarréttinda þegar laun starfsmanna hafa verið ákvörðuð. Þannig hafa þau legið til grundvallar ákvörðunum launa félagsmanna Bandalags háskólamanna allt til þessa dags, fyrst skv. launalögum, síðan sem viðmið fyrir Kjaradóm og frá 1987 sem viðmið að baki öllum kjarasamningum. Starfsmenn hafa staðgreitt þessi réttindi með því að vera á lægri launum en ella. Nú, þegar boðaðir eru tímar *einkavæðingar* og *samdráttar í ríkisrekstri* og fyrirsjáanlegar eru uppsagnir fjölda starfsmanna og niðurlagning á störfum þeirra, boðar ríkisstjórnin riftun á þessum kjarasáttmála sem starfsmenn hafa þegar greitt iðgjald fyrir með lægri launum en ella.

### **Mannréttindi**

Verði frumvarpið óbreytt að lögum stríðir það beint eða óbeint gegn ýmsum ákvæðum stjórnarskrár Íslands og gegn ýmsum alþjóðlegum samþykktum sem Ísland hefur gerst aðili að.

Frumvarp þetta um skerðingu á réttindum starfsmanna ríkisins og aukningu á skyldum þeirra er sett fram í nafni “jafnréttis” til að afnema meint “misrétti” milli starfsmanna ríkis og starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Rökstuðningur höfunda frumvarpsins fyrir meintu misrétti er fullur af rangfærslum (sjá Athugasemdir með frv.). En höfundarnir ganga lengra en þar greinir og halda því fram að l. nr. 38/1954 eigi eingöngu við um félagsmenn BSRB og BHMR (bls. 21) og að það stangist á við ákvæði 65. gr. stjórnarskrár um jafnrétti og stríði einnig gegn ákvæðum 74. gr. um félagafrelsi. Eins og rakið verður hér á eftir er gildissvið l. nr. 38/1954 alls ekki bundið við félagsmenn tiltekinna samtaka eða stéttarféлага og nægir hér að nefna að lögin taka án nokkurs vafa til allra þeirra sem starfa hjá ríki og heyra undir l. nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd en þeir standa utan stéttarféлага. Rökstuðningur höfundanna er þannig einfaldlega fölsun á staðreyndum. Hitt vekur auðvitað spurningu hvort fjármálaráðuneytinu hafi í framkvæmd laganna verið stætt á því að túlka gildissvið laganna á þann veg að þau næðu ekki til starfsmanna ríkisins sem eru í aðildarfélagum ASÍ. Aðalatriðið er þó það að ríkisstjórnin leggur fram frumvarp til laga sem skerðir umsamin réttindi starfsmanna ríkisins og neytir þannig valdboðs í stað samninga við stéttarfélag starfsmanna til að knýja á um bótalaus sviptingu réttinda starfsmanna. Sá framgangsmáti ríkisvaldsins gagnvart starfsmönnum sínum hlýtur að vekja upp spurningar um

hvort frumvarpið stríði gegn jafnræðisákvæðum sem víða er að finna í stjórnarskrá Íslands og ákvæðum 87. og 98. samþykktu Alþjóðavinnumálastofnunarinnar.

74. gr. stjórnarskrárinnar hefst þannig:

*“Rétt eiga menn að stofna félög, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög án þess að sækja um leyfi til þess. Félag má ekki leysa upp með ráðstöfun stjórnvalds....”*

Frumvarpið gengur á þennan stjórnarskrárbundna rétt með því að gera ráð fyrir því að svipta stóran hóp félagsmanna bandalagsins og jafnvel þorra félagsmanna í sumum stéttarfélögum réttinum til að vera í stéttarfélagi. Svo langt er gengið í frumvarpinu að ákvarðanir um það hverjir verði þannig sviptir grundvallarmannréttindum getur verið geðþótta-ákvörðun forstöðumanns í stofnun eða fjármálaráðherra.

Íslenska ríkið hefur skuldbundið sig með 74. gr. stjórnarskrár lýðveldisins og með aðild að áðurgreindum samþykktum Alþjóðavinnumálastofnunarinnar til að hafa ekki afskipti af innri málefnum stéttarféлага, virða rétt þeirra til að ráða málum sínum sjálf og virða samnings- og verkfallsrétt þeirra án óeðlilegra og ónauðsynlegra afskipta. Í frumvarpinu er þrátt fyrir þetta gert ráð fyrir að stórum hópi félagsmanna í aðildarfélögum Bandalags háskólamanna, til viðbótar við þann hóp sem tekinn var úr félögunum með l. nr. 120/1992, verði meinað að taka þátt í starfi stéttarféлага í framtíðinni. Þessi hópur verði sviptur félagafrelsi og um leið rétti til að taka þátt í verkföllum til að knýja á um bætur á kjörum sínum í félagslegum aðgerðum. Það að undanþiggja fjölda ríkisstarfsmanna þannig verkfallsrétti stríðir einnig gegn 4. mgr. 6. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu. Gengið er skrefi lengra og þessi hópur er einnig sviptur tjáningarfrelsi að hluta, a.m.k. þegar deilur og aðgerðir standa um kaup og kjör launamanna. Þetta stenst ekki ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar. Enginn vafi er á því að þessi hluti frumvarpsins stríðir gegn almennum viðhorfum til efnis ákvæða stjórnarskrár og alþjóðasamþykktu um félagafrelsi og svipting á tjáningarfrelsi með ofangreindum hætti stríðir einnig gegn ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar. Refsiákvæði 53. gr. frumvarpsins kórónar vanvirðingu á tjáningarfrelsinu.

Breytingar, sem frumvarpið felur í sér á ýmsum þegar áunnum réttindum starfsmanna, eru verulega hæpnar og standast ekki ákvæði stjórnarskrárinnar um verndun eignarréttinda, sbr. 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins. Augljóst dæmi um þetta er áformuð skerðing á biðlaunaréttindum þeirra sem eru í starfi við gildistöku laganna, sbr. bráðabirgðaákvæði með frumvarpinu.

Stjórnsýslulög voru sett á árinu 1993 sem l. nr. 37/1993. Í þeim lögum voru m.a. lögfestar reglur um réttláta og vandaða málsmeðferð í stjórnsýslunni til verndar þeim sem eiga í samskiptum við ríkið þar með talið starfsmönnum þess. Lögin taka til stjórnsýsluákvæðana ríkis, m.a. þegar teknar eru ákvarðanir um réttindi og skyldur manna. Lög þessi voru mjög brýn og hafa álit Umboðsmanns Alþingis þegar sýnt, hversu mikil þörf var á slíkum reglum, enda hefur Umboðsmaður itrekað látið í ljós álit á margs konar brotum stjórnsýsluáðila á skráðum og óskráðum réttarreglum. Fyrir liggur sú sameiginlega skoðun fulltrúa ríkis, sveitarfélaga og Bandalags háskólamanna (sbr. *Skýrsla nefndar um réttindamál grunnskólakennara við flutning grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga*, des. 1994) að stjórnsýslulögin eigi við um ákvarðanir stjórnvalds varðandi réttindi og skyldur starfsmanna ríkis og sveitarfélaga. Þetta kemur líka fram í skýringarriti um lögin eftir Pál Hreinsson, sem forsætisráðuneytið gaf út 1994 (bls. 45-46). Í fyrirliggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir að *málskotsréttur* starfsmanna ríkis skv. stjórnsýslulögum verði verulega skertur, sbr. sérstaklega 49. gr. Ekkert verður séð í rökum málsins sem réttlætir að starfsmenn ríkisins séu sviptir slíkum réttindum. Ekki verður séð hvaða rök standa til þess að svipta starfsmenn ríkisins slíkum réttindum. Þar til viðbótar er réttur starfsmanna til að fá *skriflega áminningu* og til að *tjá sig áður en ákvörðun er tekin af stjórnvaldi* um lausn úr starfi eða uppsögn verulega skertur en þessi réttindi eru grein af sama meiði. Stjórnvald á að fara varlega í slíka ákvarðanatöku og

skv. 7.-11. gr. gildandi I. nr. 38/1954 eru í einmitt sett sérstök ákvæði um skriflegar áminningar, tjáningarrétt og lausn um stundarsakir til að rannsaka mál starfsmanns áður en svo afdrifarík ákvörðun er tekin að veita honum lausn úr starfi. *Meðalhófsreglan* er grundvallarregla stjórnýsluréttar og skv. henni ber að meta hagsmuni og réttindi þeirra sem ákvörðun beinist gegn og forðast að beita *harðari aðgerð* en þörf er á hverju sinni. Allan þennan bálk á nú að afnema hjá almennum starfsmönnum og tilgangurinn á skv. frumvarpinu að vera að auka *sveigjanleika í starfsmannahaldi*. Starfsmenn verða þannig sviptir þeim rétti að ákvörðun um starfslok þeirra sé fortakslaust tekin málefnalega og faglega. Jafnframt er þeim ekki lengur gert kleift að bæta sig og tala máli sínu til þess að draga úr líkum á því að til svo afdrifaríkrar ákvörðunar þurfi að koma.

### **Helstu áhrif á réttindi og skyldur starfsmanna**

Í greinargerðinni hér á eftir verður reynt að sýna áhrif frumvarpsins í einstökum greinum (III. Nánari samanburður ...) en eftirfarandi atriðaskrár ættu að gefa hugmyndir um áhrifin á einstök réttindi og skyldur starfsmanna.

#### **Helstu áhrif á réttindi almennra starfsmanna:**

- Starfsöryggi (ráðningarfesta) að mestu afnumið
- Skipun sem ráðningarform afnumin
- Réttur nýrra starfsmanna til biðlauna afnuminn
- Réttur annarra starfsmanna til biðlauna skertur verulega
- Réttur til forgangs að sama starfi ef stofnað aftur afnuminn
- Réttur til fyrirframgreiddra launa afnuminn
- Réttur til yfirborgana skertur
- Veikindaréttur settur í uppnám
- Fæðingarorlofsréttur settur í uppnám
- Réttur til maka- og lausnarlauna settur í uppnám

#### **Helstu áhrif á réttindi embættismanna:**

- Starfsöryggi (ráðningarfesta) að mestu afnumið
- Ótímabundin skipun sem ráðningarform afnumin
- Kjör ákveðin utan kjarasamninga
- Aðild að stéttarfélagum og þátttaka í starfi þeirra bönnuð
- Réttur til biðlauna skertur verulega
- Réttur til forgangs að sama starfi ef stofnað aftur afnuminn
- Réttur til yfirborgana skertur

#### **Helstu áhrif á skyldur starfsmanna:**

- Skylda að sæta framlengingu á uppsagnarfresti aukin
- Hverjum starfsmanni sett ný skylda: leiðbeiningarskylda
- Skylt að hlíta breytingu á starfi og sæta kjaraskerðingu eftir uppsagnarfrest
- Skylda starfsmanna að hlíta breytingum á starfi og þola skert starfskjör
- Skylda embættismanns að hlíta flutningum á milli embætta
- Skylda embættismanns að inna vinnuskyldu á bótatíma vegna stöðumissis
- Sérstakar skyldur forstöðumanna vegna rekstrar og verkefna stofnunar

### III. Nánari samanburður á efni frumvarpsins og gildandi lögum

#### 1. kafli frumvarps um gildissvið (1.-4. gr.):

##### 1.1 Núverandi gildissvið laganna

Í l. kafla frumvarpsins er fjallað um gildissvið laganna en með talsvert ólíkum hætti og í gildandi lögum, sbr. 1. gr. laga nr. 38/1954, en þar segir:

*"Lög þessi taka til hvers manns, sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins með föstum launum, meðan hann gegnir starfanum, enda verði starf hans talið aðalstarf."*

Gildissvið laga nr. 38/1954 hefur verið túlkað rúmt.

Fyrsta skilyrðið hér að ofan vísar til forms á ráðningu starfsmanns og ljóst að það getur átt við sérhvert ráðningarform starfsmanna ríkisins og ber að túlka rúmt. Lögin taka hins vegar ekki til verktaka.

Annað skilyrðið varðar hver telst vera í þjónustu ríkisins. Það þýðir að l. nr. 38/1954 taka ekki aðeins til þeirra sem eru starfsmenn ríkisins eða ríkisstofnana í þröngri merkingu, þ.e. starfa hjá ríkinu, heldur einnig til þeirra sem sinna störfum í þjónustu ríkisins í víðri merkingu. Hér má taka starfsmenn ríkisbankanna sem dæmi. Gildissviði l. nr. 38/1954 og l. nr. 94/1986 má ekki blanda saman. Síðari lögin taka til allra opinberra starfsmanna og eru þar með taldir starfsmenn ríkis, sveitarfélaga og sjálfseignastofnana sem reknar eru fyrir almannafé ef sjálfseignastofnanirnar æskja þess.

Þriðja skilyrðið er að starfsmaður sé á föstum launum. Þegar l. nr. 38/1954 voru sett var hér vísað til lögákvæðinna launa, þ.e. launa ríkisstarfsmanna sem sett voru með launalögum og síðar af Kjaradómi, sbr. núgildandi l. nr. 120/1992. Síðar með tilkomu l. nr. 46/1973, l. nr. 29/1976 og sérstaklega l. nr. 94/1986 er einnig vísað til launa sem ákveðin eru í kjarasamningum stéttarfélaga opinberra starfsmanna. Þegar annað og þriðja skilyrðið eru skoðuð saman hefur verið gagnályktað af fjármálaráðuneytinu og því haldið fram að l. nr. 38/1954 eigi ekki við þá starfsmenn sem taka kjör skv. kjarasamningum almennra stéttarfélaga eftir l. nr. 80/1938 (t.d. starfsmenn hlutafélags) enda þótt það sé að fullu í eigu ríkisins. Ekkert í l. nr. 38/1954 kemur í veg fyrir að þessi hópur heyri undir gildandi lög.

Fjórdá skilyrðið segir að starfið verði að teljast aðalstarf. Með því er almennt átt við að starfsmaðurinn gegni ekki öðru meira starfi annars staðar en starfið þarf ekki nauðsynlega að vera sem nemur hálfu stöðugildi. Stéttarfélög opinberra starfsmanna hafa aðeins samningsrétt um aðalstarf, sbr. l. nr. 94/1986 en greiðslur fyrir aukastörf ákveðast utan kjarasamninga af vinnuveitanda, ríkinu. Yfirleitt er miðað við að stéttarfélögin hafi samningsumboð fyrir þá sem eru í a.m.k. 1/3 hluta starfs enda séu hlutaðeigendur ekki í meira starfi annars staðar.

##### 1.2 Gildissvið skv. frumvarpi

Í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er gildissvið laganna skilgreint þannig (undirstrikanir sýna helstu breytingar):

*"Lög þessi taka til hvers manns sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins tíu lengri tíma en eins mánaðar án tillits til hvort og þá hvaða stéttarfélagi hann tilheyrir enda verði starf hans talið aðalstarf."*

Fyrsta skilyrðið um ráðningarformið er óbreytt.

Annað skilyrðið varðar hver telst vera í þjónustu ríkisins. Þetta skilyrði verður að skoða í ljósi 2. gr.

Þriðja skilyrðið segir að aðild að stéttarfélagi skipti ekki máli. Lög nr. 38/1954 taka til allra starfsmanna án tillits til þess hvort þeir eru í eða utan stéttarfélaga. Annað og þriðja skilyrði verður að skoða í samhengi. Í skýringum segir að gildissvið nýrra laga eigi að ná til allra ríkisstarfsmanna, einnig þeirra sem í dag eru í almennu stéttarfélögum, en þar segir einnig að ný lög eigi ekki að taka til þeirra starfsmanna ríkisins sem eiga í mörgum tilvikum

*meiri samleið með starfsmönnum á hinum almenna vinnumarkaði.* Niðurstaðan er sú að ný lög taki ekki til starfsmanna fyrirtækja í eigu ríkis eða sjálfseignastofnana og er gildissviðið þrengt að einhverju marki miðað við það sem nú er. Þetta ber einnig að skoða í því ljósi að mikil *hlutafélagavæðing* er á döfinni hjá ríkinu. Sú staðhæfing að gildandi lög stríði gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar er röng. Ekkert í l. nr. 38/1954 hindrar að þau gildi um alla starfsmenn ríkisins. Frumvarpið er í þeim skilningi óparft. Óásættanlegt er að beita skírskotun í *jafnréttisákvæði stjórnarskrár* í því skyni að svipta launamenn réttindum. Höfundar frumvarpsins eru einnig ósamkvæmir sjálfum sér í verki sínu, þar sem þeir setja sér fyrst markmið um ein lög fyrir alla ríkisstarfsmenn en undanskilja síðan stóran hluta með því að gera sérstakan kafla um *embættismenn* og enn einn hóp með undanþáguákvæðum. Þetta stríðir gegn þeirri meginstefnu höfunda frumvarpsins að "*jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði*".

Fjórða skilyrðið varðar lengd ráðningar. Þetta skilyrði er nýtt og til viðbótar þeim sem eru í gildandi lögum en áhrif þess eru trúlega lítil þar sem tímabundnar ráðningar standa yfirleitt lengur en til eins mánaðar.

Fimmta skilyrðið segir að starfið verði að teljast *aðalstarf*. Með því fylgir sú nýja túlkun að starfið verði a.m.k. hálf starf miðað við dagvinnu. Þessi túlkun er þrengri en gildandi ákvæði og varðar stóran hóp félagsmanna bandalagsins. Efni 3. og 4. gr. frumvarpsins eiga sér hliðstæður í ákvæðum í 1. gr. gildandi laga.

### 1.3 Niðurstaða

Niðurstaðan er sú að gildissviðið nýrra laga yrði mun þrengra en nú er, þ.e. nær ekki til allra þeirra sem löggin taka til nú. Hinu gagnstæða er haldið fram af höfundum frumvarpsins. Í raun yrðu ríkisstarfsmenn ekki einn hópur sem lyti einum lögum eins og nú er heldur a.m.k. fjórir flokkar, þ.e. embættismenn, almennir starfsmenn, starfsmenn hlutafélaga í eigu ríkisins sem ekki heyrðu undir hin nýju lög, og svo þeir sem hafa ótímabundna skipun skv. bráðabirgðaákvæðum frumvarpsins.

## 2. kafli frumvarps um veitingu starfs (5.-7. gr.):

### 2.1 Veiting starfs

2.1.1 **Lög:** Í 2. gr. gildandi laga segir að það fari eftir ákvæðum laga um hverja starfsgrein hver veita skuli, þ.e. *skipa í*, setja í eða ráða í stöður. Ef engin slík fyrirmæli eru til, skal sá ráðherra sem starfið lýtur veita það en ráðherra er heimilt að fela forstjóra að veita störf sem minni ábyrgð fylgir. Veitingavaldinu er stundum skytt skv. sérlögum að leita álits á umsækjendum og er það álit ýmist til ráðgjafar eða jafnvel bindandi en engin almenn regla er um þetta efni í l. nr. 38/1954.

2.1.2 **Frumvarp:** Í 5. gr. frumvarpsins eru efnisákvæði 2. gr. gildandi laga tekin upp (undirstrikanir sýna orðalagsbreytingar):

*"Það fer eftir ákvæðum laga hvaða stjórnvald veitir starf og hvort skipa skuli eða ráða í starfið."*

Í greinargerð segir að til viðbótar við efnisákvæði 2. gr. gildandi laga komi "*sú meginregla að í lögum skuli ákvarða hvort skipa skuli eða ráða í starf*". Þessa grein verður að lesa í samhengi við 22., 23., og 41. gr. og jafnvel 50. gr.. Í fyrstu kann breytingin að virðast lítil en þegar betur er að gáð er ljóst að einungis embættismenn verða skipaðir og að það verður í ríkum mæli á valdi ráðherra eða forstöðumanna að ákveða hverjir skuli fylla þann flokk ríkisstarfsmanna. Til embættismanna teljast starfsmenn æðstu stjórnsýslu og öryggisþjónustu. Þetta þýðir m.a. að stórir hópar félagsmanna verða ekki skipaðir, t.d. kennarar, ef frumvarpið nær fram að ganga.

## 2.2 Almenn hæfi

**2.2.1 Lög:** Í 3. gr. gildandi laga er fjallað um almenn hæfisskilyrði til að fá skipun, setningu eða ráðningu í stöðu hjá ríkinu en þessi skilyrði eru: 21 árs lágmarksaldur, lögræði, nauðsynlegt heilbrigði, íslenskur ríkisborgararéttur vegna 20. gr. stjórnarskrárinnar með síðari frávikum vegna EES-samnings, óflekkað mannorð, almenn menntun, nauðsynleg sérmenntun vegna starfsins og fjárforræði ef stöðu fylgja fjárreiður. Þá er áskilið í lokamálgrein 3. gr. að konur skuli hafa jafnan rétt og karlar til opinberra starfa og að konur og karlar skuli hafa rétt til sömu launa fyrir sams konar störf.

**2.2.2 Frumvarp:** Í 6. gr. frumvarpsins er fjallað um almenn hæfisskilyrði til að fá skipun eða ráðningu í starf hjá ríkinu og eru skilyrðin hin sömu nema að lágmarksaldur starfsmanna ríkisins er lækkaður úr 21 árs aldri í 18 ára aldur og sýnist það vera í samræmi við breytingar á öðrum lögbundnum aldursmörkum. Ekki verður séð að orðalagsbreyting á lokamálgrein 3. gr. gildandi laga í frumvarpinu verði til þess að tryggja konum betur lögbundinn rétt þeirra varðandi aðgang að störfum og kjör til jafns við karla. Frá því að l. nr. 38/ 1954 voru sett hafa verið sett lög nr. 60/1961 um launajöfnuð kvenna og karla og lög nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla og auk þess samþykktar ýmsar þingsályktanir um sama efni í þeim tilgangi að tryggja konum ofangreind réttindi. Ákvæði 3. mgr. 6. gr. og 3. mgr. 9. gr. bætir þar engu nýju við.

## 2.3 Skylda að auglýsa lausar stöður

**2.3.1 Lög:** Í 5. gr. gildandi laga er fjallað um skyldu stjórnvalda að auglýsa allar lausar stöður á vegum ríkisins opinberlega:

*“Lausa stöðu skal auglýsa í Lögbirtingablaði, venjulega með 4 vikna fyrirvara. Heimilt er að taka til greina umsóknir, sem berast eftir að liðinn er umsóknarfrestur, enda hafi staðan ekki þegar verið veitt eða í hana sett eða maður í hana ráðinn, eftir að frestur var liðinn.”*

Tilgangurinn að baki 5. gr. mun hafa verið sá að tryggja “í nafni réttlætis og jafnréttis” öllum þeim sem þess óska möguleika á því að sækja um laus störf og einnig hitt að tryggja ríkinu möguleika á að ráða þá hæfustu og bestu hverju sinni í sína þjónustu. Þá hefur skyldan til að auglýsa stöður einnig verið rökstudd svo að með því séu settar eðlilegar hömlur á stjórnvöld um að haga ekki ráðningum að eigin geðþótta. Þessa skyldu ber að skoða í samhengi við stjórnvöld og eðlilegar málsmeðferðarreglur stjórnvöld. Stjórnvaldi ber að byggja ákvarðun sína um ráðningu starfsmanns á málefnalegum sjónarmiðum og verður að lúta því að velja þann sem hæfastur teist úr hópi umsækjenda.

**2.3.2 Frumvarp:** Í 7. gr. frumvarpsins er fjallað um auglýsingar á lausum störfum og segir þar eftirfarandi undirstrikanir sýna helstu breytingar):

*“Laust embætti skal auglýsa í Lögbirtingablaði og skal umsóknarfrestur ekki vera skemmri en tvær vikur frá útgáfudegi blaðsins. Þó er heimilt að skipa mann eða setja í embætti ... eða flytja hann til í embætti ... án þess að embættið sé auglýst laust til umsóknar.*

*Önnur störf skulu auglýst opinberlega samkvæmt reglum sem settar skulu af fjármálaráðherra. Forstöðumanni stofnunar er heimilt að setja sérreglur um það hvernig auglýsa skuli störf hjá stofnuninni... Í reglum samkvæmt þessari málsgrein má mæla svo fyrir að störf þar sem ekki er krafist tiltekinnar sérmenntunar eða sérhæfingar ...þurfi ekki að auglýsa opinberlega.”*

Frumvarpið gerir í raun ráð fyrir að fortakslaus skylda stjórnvalds til að auglýsa lausar stöður í Lögbirtingablaði með 4 vikna umsóknarfresti, bæði almenn störf og embætti, sé felld niður. Samkvæmt frumvarpinu verður heimilt að veita embætti án auglýsinga og fjármálaráðherra og jafnvel forstjórar einstakra stofnana fá um það sjálfðæmi í sumum tilvikum hvort og alla jafnan hvernig auglýsingum á lausum störfum verður hagað. Það myndi verða mikið skref aftur á bak að draga úr skyldu stjórnvalds að auglýsa laus störf á vegum ríkisins, enda ætti tilgangur 5. gr. gildandi laga enn að vera í fullu gildi, þ.e. að tryggja öllum



möguleika á að sækja um laus störf og tryggja ríkinu möguleika á að ráða hæfustu umsækjendur hverju sinni. Ef stjórnvaldi verður ekki lengur skylt að auglýsa starf heldur heimilt að ráða í starf án undangenginnar auglýsingar, þá getur það sneitt hjá öllum eðlilegum málsmeðferðarreglum góðrar stjórnsýslu. Slíkt olnbogaráými stjórnvalds getur stofnað bæði hagsmunum ríkisins og borgaranna í hættu að ekki sé minnst á hagsmuni þeirra sem kynnu að vilja sækja um starf ef auglýst hefði verið. Mörkin milli þeirra starfa sem skal auglýsa og hinna eru að auki afar óskýr. Allt þetta stríðir gegn anda stjórnsýslulaga.

Ekkert er fjallað um það í frumvarpinu í þessu samhengi hvað skuli gera ef enginn umsækjenda þykir fyllilega góður kostur en um það segir í 5. gr. gildandi laga:

*"Nú hefur staða verið auglýst, en eigi þykir rétt að skipa nokkurn umsækjanda í hana, og má þá setja þann umsækjanda, er næst þykir standa til þess að fá skipun."*

**2.3.3 Niðurstaða:** Meginbreytingin í þessum kafla frumvarpsins varðar auglýsingar á lausum störfum og er þar valin sú leið að draga úr og að vissu marki að fella niður skyldur stjórnvalda að auglýsa laus störf og hafa um þau samkeppni sem leiði til þess að hinir hæfustu fái störf. Þess í stað er valin leið sem leitt getur til geðþóttaákvæðana í stöðuveitingum hjá ríkinu. Þessa stefnubreytingu ber einnig að hafa í huga í samhengi við áformaðar breytingar sem lúta að lakara starfsöryggi starfsmanna og að gera stöður embættismanna tímabundnar.

### **3. kafli frumvarps um réttindi (8.-13. gr.):**

#### **3.1 Upplýsingar um ráðningarskilmála**

**3.1.1 Lög:** Þegar starfsmaður, sem l. nr. 94/1986 taka til, er ráðinn í þjónustu ríkisins skal það gert með skriflegum gerningi, þar sem fram kemur hvort hann er skipaður, settur eða ráðinn með gagnkvæmum uppsagnarfresti, sbr. l. nr. 97/1974 með síðari breytingum. Fjármálaráðuneytið hefur á grundvelli laganna látið gera ráðningareyðublöð í samráði við heildarsamtök starfsmanna og er öllum stofnunum ríkisins skylt að nota þessi form við gerð ráðningarsamninga. Skylt er að láta starfsmanni í té afrit af ráðningarsamningi. Sá sem ræður starfsmann getur sett honum erindisbréf, skv. 6. gr. l. nr. 38/1954, og starfsmaðurinn á rétt á því að fá erindisbréf óski hann þess. Erindisbréfum er ætlað að taka af allan vafa um verksvið starfsmanns, vald og skyldur.

Mikilvægasti hluti ráðningarsamninga starfsmanna eru yfirleitt stöðluð ákvæði með tilvísunum í réttindi og skyldur starfsmanns skv. l. nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þessi ráðningarréttindi eru þannig umsamin milli vinnuveitanda og starfsmanns. Höfuðatriðið í þessum réttindum er starfsöryggi starfsmannsins. Í gildandi lögum er gert ráð fyrir að skipaður eða ráðinn starfsmaður ríkisins sem heyrir undir lögin eigi og megi gera ráð fyrir að halda starfi sínu nema að eitthvað það tilvik beri til sem tilgreint er í 4. gr. laganna. Þetta er það sem oft er ranglega nefnt *æviráðning*, en felur í raun í sér að vammlaus starfsmaður heldur starfi nema að hann "brjóti af sér í starfinu, svo að honum beri að víkja úr því", "fullnægi ekki skilyrðum 3. gr. laga þessara", "fái lausn samkv. eigin beiðni", "hafi náð hámarksaldri, sbr. 13. gr.", "flytjist í aðra stöðu hjá ríkinu", hafi lokið skipunartíma samkv. tímabundnu skipunarbréfi, eða "að staðan er lögð niður, sbr. 14. gr.". Varðandi síðasttalda ákvæðið um rétt til biðlauna voru 2. og 3. mgr. 14. gr. laganna um forgang starfsmanns að sama starfi eða nýju starfi hugsaðar sem sérstök vörn fyrir starfsmann gegn *málamyndaniðurlagningu* á stöðu.

**3.1.2 Frumvarp:** Í 8. gr. frumvarpsins er fjallað um rétt starfsmanns til að fá upplýsingar um skipunar- eða ráðningarkjör og rétt fjármálaráðherra til að ákveða hver þessi réttur

starfsmanns er efnislega. Þrátt fyrir það sem segir í greinargerð með frumvarpinu verður ekki annað séð en að ákvæði l. nr. 97/1974 og samráð um gerð ráðningarsamningseyðublaða tryggji betur réttarstöðu starfsmanna en sú skipan sem frumvarpið gerir ráð fyrir en ekki verður fyrir hvers konar framkvæmd fjármálaráðherra kýs að hafa í þessum efnunum.

Efni 8. gr. verður að lesa með 8. kafla frumvarpsins þar sem fram kemur að fjármálaráðherra skuli einhliða setja reglur um form og efni ráðningasamninga. Í raun er verið að taka allar ákvarðanir um ráðningarskilmála af samningaborði stéttarféлага og vinnuveitenda og af borði einstakra starfsmanna og vinnuveitanda og færa í hendur fjármálaráðherra sem á að fá sjálfðæmi um efni reglnanna. Þetta skref felur í sér mikla afturför. Hér þyrftu þvert á móti að koma til reglur sem tryggja réttarstöðu starfsmanna og stéttarféлага þeirra í þessum efnunum.

Ástæða er til að vekja athygli á að hvergi er minnst á starfsöryggi starfsmanna og réttindi þeirra varðandi starfsöryggi og starfslok í 3. kafla frumvarpsins en einmitt þetta er megin-efni III. kafla gildandi laga og grundvallaratriði í gildandi réttindum starfsmanna ríkisins.

### 3.2 Ákvörðun launa

#### 3.2.1 Lög: Í 1. mgr. 18. gr. gildandi laga segir:

*"Starfsmenn taka laun samkvæmt lögum eða ráðningarsamningum."*

Þessi grein var upphaflega samín þegar launalög giltu en eftir að starfsmenn ríkisins fengu samningsrétt, eru laun fyrir aðalstarf ákveðin með kjarasamningum, sbr. umfjöllun í 1.1 hér að framan og er ávallt tilgreint í ráðningarsamningi eftir hvaða kjarasamningi skuli farið.

#### 3.2.2 Frumvarp: Í 9. gr. frumvarpsins segir:

*"Starfsmenn eiga rétt á launum fyrir störf sín samkvæmt ákvörðun kjaranefndar, sbr. 39. gr., eða samkvæmt kjarasamningum, sbr. 47. gr."*

Ekki verður séð að orðalag 1. mgr. 9. gr. bæti réttarstöðu starfsmanna umfram ákvæði 18. gr. gildandi laga. Í 2. mgr. 9. gr. er forstöðumönnum veitt heimild til að greiða starfsmanni umfram lágmarkskjör skv. kjarasamningum, þ.e. *yfirborga* starfsmenn eða ákvarða þeim "*laun umfram grunnlaun*" skv. ákvörðun kjaranefndar eða skv. kjarasamningum eins og það er orðað í athugasemdum. Forstöðumönnum skal jafnframt heimilt að breyta ákvörðun um yfirborgun starfsmanni í óhag og tekur sú ákvörðun gildi að afloknum uppsagnarfresti starfsmanns. Jafnframt er ráðherra fengin lagaheimild til að *yfirborga* forstöðumenn. Þá ráðstöfun verður að skoða með 37. gr.. Þessar breytingar eru allar til hins verra. Þá er gert ráð fyrir að fjármálaráðherra setji forstöðumönnum reglur um yfirborganir, m.a. til að tryggja jafna stöðu kvenna og karla að þessu leyti.

Þessar breytingar ber að skoða í eftirfarandi ljósi:

Í fyrsta lagi er ekkert í dag sem bannar ríkinu sem vinnuveitanda fremur en öðrum vinnuveitendum að greiða starfsmönnum umfram lágmarkskjör skv. kjarasamningum. Aðeins hið gagnstæða er bannað, sbr. 25. gr. l. nr. 94/1986.

Í öðru lagi er í almennum vinnurétti litið svo á að *yfirborgun* sé hluti af ráðningarsamningi starfsmanns og vinnuveitanda og annar aðillinn, vinnuveitandinn, geti ekki rift þeim samningi einhliða. Uppsögn vinnuveitanda á yfirborgun er almennt talin jafngilda riftun eða uppsögn á ráðningarsamningi í heild sinni. Stefnan í frumvarpinu virðist vera sú að breyta þessari réttarstöðu og slíta yfirborgun úr samhengi við önnur ráðningarkjör. Ef vinnuveitandi segði upp yfirborgun ríkisstarfsmanns myndi það ekki skv. frumvarpinu jafngilda uppsögn á ráðningarsamningi eins og á almennum vinnumarkaði. Ef vinnuveitandi segði upp yfirborgun á síðasta degi mánaðar tæki það gildi að afloknum uppsagnarfresti starfsmanns. Ef starfsmaður myndi ekki una því, yrði hann sjálfur að segja upp. Ef starfsmaður segði sjálfur upp starfi og fengi ekki vinnu að nýju þyrfti hann að sæta 40 daga bið eftir atvinnu-

leysisbótum. Og uppsögn starfsmanns sem bærst handan við þau mánaðamót sem yfirborgun væri sagt upp myndi þýða að hann myndi missa yfirborgunina einum mánuði áður en uppsögn hans yrði virk. Ef yfirborgun er sagt upp á almennum vinnumarkaði er lítið á það sem uppsögn vinnuveitanda á ráðningarsamningi í heild sinni, þ.e. vinnuveitanda er ekki heimilt að segja ráðningarsamningi upp að hluta.

Í þriðja lagi má benda á að l. nr. 120/1992 gera ráð fyrir að kjaranefnd komi með fullnaðar-ákvörðun um kjör þeirra sem undir hana heyra, sbr. 2. mgr. 8. gr.:

*"Kjaranefnd ákveður starfskjör þeirra ..."*

Ekki verður séð að 2.tl. 56. gr. breyti neinu um þetta eðli úrskurðar kjaranefndar sem er rækilega skýrt í greinargerð með þeim lögum. Þess vegna virðist hugmyndin um heimildir ráðherra til að yfirborga forstöðumenn/embættismenn stríða gegn meginhugsuninni að baki l. nr. 120/1992 og gengur frumvarpið raunar í berhöggi við þau lög.

Í fjórða lagi getur sú staða komið upp að embættismaður, sem skipaður hefur verið til fimm ára og fengið í upphafi starfs tiltekna yfirborgun, verði sviptur þeirri viðbótargreiðslu með 3ja mánaða uppsagnarfresti, sbr. 37. gr., eftir t.d. eitt ár í starfi og þurfi þá að þola kjarskerðingu í þau 4 ár sem eftir standa af skipunartímabili hans, enda fær vinnuveitandi skv. 2. mgr. 9. gr. rétt til að einhliða afturkalla yfirborgunina. Embættismaðurinn á þá eina leið að leita lausnar frá embætti ef hann sættir sig ekki við breytinguna.

Í fimmta lagi verður alls ekki séð að heimildir til ráðherra og forstöðumanna til að yfirborga eftir reglum sem fjármálaráðherra setur muni leiða til meiri launajafnréttis milli kvenna og karla. Yfirborgunir og hvers kyns aukagreiðslur eru í dag greiddar í ráðuneytum og stofnunum ríkisins. Heimildirnar eru fyrir hendi en ekkert virðist koma í veg fyrir að geðþótti, duttlungar og klíkuskapur ráði ferðinni. Virkur samningsréttur og virkir kjarasamningar sem báðir aðilar virða eru lykillinn að því að útrýma launamisrétti og láglaunastefnunni.

### 3.3 Fyrirframgreiðsla launa

**3.3.1 Lög:** Skv. 20. gr. gildandi laga skulu föst laun greiðast fyrirfram fyrsta virka dag hvers mánaðar og er þá yfirleitt yfirborgun starfsmanns greidd með grunnlaunum skv. kjarasamningi. Þrátt fyrir þetta fortakslausu ákvæði hefur fjármálaráðherra þó ekki greitt starfsmönnum með tímabundna ráðningu fyrirfram fyrr en þeir hafa verið a.m.k. 1 ár í starfi enda þótt sú framkvæmd virðist stríða algerlega gegn ákvæði 20. gr. Þá hafa aukalaun vegna yfirvinnu og vakta yfirleitt ekki verið greidd fyrsta dag næsta mánaðar heldur oft miklu síðar, jafnvel 1 1/2 mánuði síðar og hjá kennurum jafnvel ennþá seinna. Fyrirframgreiðsla fastra launa hefur þannig komið á móti seint fengnum aukalaunum sem nema að meðaltali nær 50% ofan á grunntaxta.

**3.3.2 Frumvarp:** Í 10. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að föst laun ásamt yfirborgun verði greidd eftir á fyrsta virka dag hvers mánaðar en starfsmenn sem eiga rétt til fyrirframgreiddra launa skulu þó halda þeim rétti skv. bráðabirgðaákvæði. Ekki er minnst á meðferð aukalauna, svo víst má telja að fjármálaráðherra ætli sér að halda uppteknum hætti hvað varðar meðferð þeirra. Verður þá ekki annað séð en að ríkisstarfsmenn fái eftir þessa breytingu laun mun síðar en aðrir launamenn og þannig ekki aðeins sviptir hefðbundnum kjörum heldur einnig settir lakar en aðrir launamenn.

### 3.4 Orlofsréttur

Í 11. gr. frumvarpsins er fjallað um orlof starfsmanna en það er einnig gert í gildandi lögum, þ.e. 16. gr. Síðan l. nr. 38/1954 voru sett hafa stéttarfélög starfsmanna ríkisins fengið samningsrétt um orlofsréttindi, sbr. 1. mgr. 9. gr. l. nr. 94/1986 og gert um þetta efni kjarasamninga sem mynda þann lágmarksrétt sem um þetta efni gilda ásamt og með l. nr. 30/1987. Óeðlilegt er að fara að lögbinda við þessar aðstæður ákvæði sem kveða t.d. á um fyrningu orlofs enda samið um það efni í kjarasamningum. 11. gr. frumvarpsins að svo

miklu leyti sem hún gengur skemur en ákvæði kjarasamninga stangast á við samningsrétt og kjarasamninga stéttarfélaganna og jafnvel stjórnarskrá og er ekki í takt við tímenn.

Ástæða er til að benda sérstaklega á að orðalag 11. gr. myndi leiða til þess að sönnunarbyrði um samþykki forstöðumanns, skv. 3. mgr., og um beiðni forstöðumanns skv. 4. mgr. hvílir á starfsmanni. Sú staða er afar óeðlileg. Það almenna viðhorf ríkir í vinnurétti að sönnunarbyrði í slíkum málum hvíli á vinnuveitanda. Skv. frumvarpinu myndi þessari sönnunarbyrði snúið við og hún látin hvíla á starfsmanninum.

### 3.5 Launagreiðslur í veikindaförföllum og barnsburðarleyfi

**3.5.1 Lög:** Skv. 17. gr. gildandi laga skal ákveða launagreiðslur til starfsmanna í veikindaförföllum og til kvenna í fjarvistum vegna barnsburðar með reglugerð. Nú gildir reglugerð 411/1989 um veikindaförföll starfsmanna ríkisins og reglugerð 410/1989 og barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins.

**3.5.2 Frumvarp:** Í 12. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að kjaranefnd ákvarði laun embættismanna en stéttarfélögin semji um laun annarra starfsmanna í veikindaförföllum og barnsburðarleyfi. Til bráðabirgða er gert ráð fyrir að starfsmenn sem hófu starf fyrir gildistöku laganna njóti ákvæða reglugerðanna uns gerður hefur verið kjarasamningur um launagreiðslur í veikindaförföllum og fæðingarorlofi. Samkvæmt 2. mgr. athugasemda við 12. gr. munu nýir starfsmenn eftir gildistöku frumvarpsins heyra beint undir l. nr. 19/1979 um lágmarksrétt launafólks vegna sjúkdóms- og slysaforfalla og njóta greiðslna í fæðingarorlofi skv. 15.-16. gr. l. nr. 119/1993 og þá eftir atvikum þess rýmri réttar sem stéttarfélögin kunna að semja um í kjarasamningum. Í bráðabirgðaákvæði er hins vegar gefið í skyn að ekki aðeins réttindi þeirra sem nú eru í starfi heldur einnig þeirra sem koma síðar til starfa standi óröskuð. Mikilvægt er að taka af allan vafa um orðalag á 12. gr., athugasemd með henni og bráðabirgðaákvæði þannig að tryggt sé að réttindi í veikindum og barnsburðarleyfi standi óskert ef það er tilgangur höfunda frumvarpsins. Í fyrstu gæti nefnilega virst sem núverandi starfsmönnum séu tryggð til frambúðar óbreytt réttindi að þessu leyti en nýjum starfsmönnum aðeins lágmarkskjör skv. l. nr. 19/1979 og nr. 119/1993 uns stéttarfélögin hafa samið um aðra skipan fyrir félagsmenn sína. Veikinda- og fæðingarorlofsréttindi starfsmanna ríkisins hafa þannig að því er virðist verið sett í uppnám frá og með gildistöku frumvarpsins ef samþykkt verður. Þar til viðbótar eru á borðum nefndar heilbrigðisráðherra drög að frumvarpi um fæðingarorlof sem virðast einnig hafa þann tilgang að skerða sérstaklega rétt fastráðinna kvenna í þjónustu ríkisins.

### 3.6 Sveigjanlegur vinnutími

Í 13. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að starfsmenn eigi rétt á sveigjanlegum vinnutíma verði því við komið en hliðstætt ívilnandi ákvæði er í 25. gr. gildandi laga fyrir konur og heilsuveila. Fyrir um 20 árum var ákveðið að færa á svið kjarasamninga ákvæði varðandi vinnutíma starfsmanna og má því segja að 25. gr. hafi í raun dagað uppi og að 13. gr. frumvarpsins sýni fortíðaráráttu höfundanna á sama hátt og t.d. 11. gr.

## 4. kafli frumvarps um skyldur (14.-21. gr.):

### 4.1 Ný skylda: leiðbeiningarskylda

Í 2. mgr. 14. gr. er lögð sú viðbótarskylda á alla starfsmenn ríkisins að sinna sérstakri leiðbeiningarskyldu:

*"Starfsmanni er skylt að veita þeim sem til hans leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar, þar á meðal að benda þeim á það, ef svo ber undir, hvert þeir skuli leita með erindl sín."*

Þetta er rökstutt með tilvísun í 7. gr. stjórnáskýslulaga um leiðbeiningarskyldu stjórnvalds, en í þeim er réttlæga lögð á stofnanir ákveðin leiðbeiningarskylda gagnvart almenningi. Sama getur tæpast átt við um skyldur einstakra starfsmanna, sérstaklega þar sem í frumvarpinu eru gerðar mun víðtækari kröfur til starfsmanna um leiðbeiningarskyldu en gert er til stofnana skv. stjórnáskýslulögum.

Ef fyrirbyggjandi frumvarp væri frumvarp til laga um rekstur ríkisstofnana gæti þetta skyldu-ákvæði átt við um skyldur ríkisstofnunar gagnvart almenningi en getur tæpast með þessum hætti átt við um skyldur einstakra starfsmanna.

## 4.2 Refsiákvæði vegna fjarvista

**4.2.1 Lög:** Í 30. gr. gildandi laga eru ákvæði sem kveða á um að starfsmenn skulu greiða tvöfalt fyrir hverja þá stund sem þeir eru fjarverandi án gilda forfalla.

**4.2.2 Frumvarp:** Í 2. mgr. 16. gr. er haldið í þetta fornfálega refsiaákvæði gagnvart starfsmönnum. Víst er að nútímalegri starfsmannastjórnun er hjá einkafyrirtækjum og þetta ákvæði á sér enga hliðstæðu á almennum vinnumarkaði, hvorki í lögum né samningum.

## 4.3 Yfirvinnuskylda

**4.3.1 Lög:** Í 31. gr. gildandi laga segir:

*"Skyllt er starfsmönnum að vinna yfirvinnu, sem yfirboðarar telja nauðsynlega. Þó er engum starfsmanni, nema þeim, er gegnir lögreglustörfum eða annarri öryggisþjónustu, skyllt að vinna meiri yfirvinnu í viku hverri en nemur þriðjungi af lögmæltum vikulegum vinnutíma."*

**4.3.2 Frumvarp:** Í 17. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að forstöðumenn ákveði vinnutíma starfsmanna, þó aðeins að því marki sem lög og kjarasamningar leyfa. Í 2. mgr. 17. gr. segir:

*"Skyllt er starfsmönnum að vinna yfirvinnu sem forstöðumaður telur nauðsynlega. Þó er engum starfsmanni, nema þeim er gegnir lögreglustörfum og annarri öryggisþjónustu, skyllt að vinna meiri yfirvinnu í viku hverri en nemur fimmtungi af lögmæltum vikulegum vinnutíma."*

Almenn lögbundin skylda starfsmanna til yfirvinnu af því tagi sem að ofan greinir er afar hæpin vinnuréttarlega séð ef hún þá stenst yfirleitt stjórnarskrá landsins. Sú breyting sem gerð er á greininni varðar aðeins forbundna aðlögun að vinnutímatilskipun ESB sem nú mun fela í sér þjóðréttarlega skuldbindingu hér á landi. En fráleitt væri að halda því fram að höfundarnir hafi gerst nútímalegir við endurskoðun á þessari grein sem minnir fremur á úr-elt hjúalög en nútíma vinnuréttarsamband.

## 4.4 Samningsréttur um vinnutíma

**4.4.1 Lög:** Í 9. gr. l. nr. 94/1986 er kveðið á um að vinnutími skuli vera kjarasamningsatriði og er um hann samið í samningum aðildarfélaganna en ekki má þó semja um lakari vinnutímaskilmála en landslög kveða á um, sbr. t.d. l. nr. 88/1971. Þegar einstaklingur ræður sig hjá ríkinu gerir hann m.a. samning um vinnutíma og starfshlutfall og má sá samningur ekki vera launamanninum óhagstæðari en lágmarksákvæði kjarasamninga kveða á um, sbr. 24. gr. l. nr. 94/1986.

**4.4.2 Frumvarp:** Í 1. mgr. 17. gr.

*"Forstöðumaður ákveður vinnutíma þeirra starfsmanna sem starfa hjá stofnun að því marki sem lög og kjarasamningar leyfa."*

Samkvæmt ofangreindu virðist hugmyndin höfunda frumvarpsins vera sú að forstöðumaður megi einhliða ákveða og eftir atvikum breyta vinnutíma starfsmanns sem starfsmaður hefur

samið um þegar hann réði sig til starfa, svo fremi sem ákvörðun forstöðumanns stríði ekki gegn ákvæðum laga eða lágmarksákvæðum kjarasamninga. Þessi málsgrein gengur þvert á viðurkenndan samningsrétt starfsmanna um vinnutíma og er í algerri andstöðu við almennan vinnurétt í landinu.

#### 4.5 Breytt starf skerðir kjör

##### 4.5.1 Lög: Í gildandi lögum, 33. gr., er eftirfarandi ákvæði:

*“Skyllt er starfsmanni að hlíta breytingum lögum skv á störfum hans og verkahring frá því, er hann tók við starfi, enda hafi breytingin ekki áhrif til skerðingar á launakjörum hans eða réttindum. Sama er um breytingar, er yfirmaður ákveður, en þeirri ákvörðun má skjóta til ráðherra.”*

##### 4.5.2 Frumvarp: Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að starfsmaður verði að sætta sig við víðtækari rétt forstöðumanns til að breyta starfi, missi að auki málskotsrétt til ráðherra komi til ágreinings um málið og geti þurft að sætta sig við skerðingu á kjörum þegar að afloknum uppsagnarfresti. Um þetta segir frumvarpið í 19. gr. (undirstrikanir sýna helstu breytingar):

*“Skyllt er starfsmanni að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði frá því er hann tók við starfi. Ef breytingarnar hafa í för með sér skert launakjör starfsmanns eða réttindi skal hann þó halda óbreyttum launakjörum og réttindum út þann tíma sem eftir er af skipunartíma hans í embætti eða jafnlangan tíma og réttur hans til uppsagnarfrests er samkvæmt ráðningarsamningi, sbr. 46. gr.”*

Með frumvarpinu er gengið mun lengra en gildandi lög heimila. Skv. frumvarpinu yrði unnt að auka skyldur starfsmanns í starfi án þess að það þurfi að gera með lögum eins og nú er áskilið. Í þessu felst að ráðherra eða forstöðumaður stofnunar getur bætt á starfsmann störfum án takmarkana og breytt starfssviði hans algerlega, án þess að starfsmaðurinn geti spornað við því eða að það skapi honum einhvern sérstakan rétt á móti. Þetta er í beinni andstöðu við gildandi rétt, sbr. HRD 1976 (bls. 413), en að lögum hefur verið litið á slíkar breytingar sem fyrirvaralausar riftun á ráðningarsamningi. Þessi bylting á réttarstöðu starfsmanna er sett fram án nokkurs rökstuðnings sem réttlætir hana eða sýnir fram á hvaða nauðsyn knýji á um hana. Þetta verður einnig að skoða í ljósi þess að ákvörðun forstöðumanns er ekki kæránleg til æðra stjórnvalds skv. 49. gr. frumvarpsins.

Í athugasemdum með þessari grein segir “Fyrri málsliðurinn svarar efnislega 33. gr. laga nr. 38/1954”. Höfundar frumvarpsins virðast ekki hafa neinn skilning á afleiðingum tillagna sinna. Hér er um grundvallarbreytingu að ræða á réttarstöðu starfsmanna. Breytingin felst í því að í stað þess sem nú gildir að breyta megi starfi og verkahring skv. lögum er þetta vald fært ráðherra eða forstöðumanni eða jafnvel undirmanni forstöðumanns sbr. 50. gr. Það væri sérstætt ef alþingismenn teldu að það fæli ekki í sér efnisbreytingu þegar heimildir eru færðar frá lögjafarvaldi til stjórnslunnar.

Líkja má þessari reglu við eins konar *dulbúna brottvikningarheimild* fyrir forstöðumenn sem á sér enga fyrirmynd á almennum vinnumarkaði og getur alls ekki talist nútímaleg. Hið sama á við um hliðstæð ákvæði í 36. og 38. gr. en skv. þessum ákvæðum mætti t.d. þvinga embættismann til flutninga á milli embætta um allt land án þess að hann kæmi vörnum við.

Varðandi umfjöllun í greinargerð um síðari málslið 19. gr. skal vakin athygli á því að tilvísanir í dóma í frumvarpinu eru rangar eða í besta falli villandi. Yfirleitt er ekki vísað í dóma í skýringum með frumvörpum til laga. Sé það gert er nauðsynlegt að enginn ágreiningur sé um að dómarnir hafi almennt gildi eða séu a.m.k. túlkaðir þannig almennt af lögfræðingu að í þeim felist *fordæmisregla*. Tilvitnaðir dómur eru alls ekki skýrir og upplýsandi fyrir almennan vinnurétt. HRD 1980 (bls. 813) er mjög óljós og verður ekki túlkaður með ótvíræðum hætti. HRD 1987 (bls. 1339) virðist alls ekki passa inn í rökstuðninginn og tilvísun í FD

2/1992 getur varla haft neina þýðingu fyrir það sem um er rætt. Ofangreindar tilvísanir virðast settar fram í því skyni að skapa fræðilegan blæ eða til að rugla lesandann. Benda má á að tilvísanir í dóma almennt í skýringum með lagafrumvörpum geta haft alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir túlkun laga í framtíðinni og ber að varast það.

#### 4.6 Skert atvinnufrelsi

**4.6.1 Lög:** Skv. 34. gr. laga er atvinnufrelsi starfsmanna ríkisins verulega skert með ákvæðum þess efnis að starfsmaður verði að leita heimildar hjá því stjórnvaldi sem veitti honum stöðuna ef hann hyggst eyða frítíma sínum til að starfa hjá öðrum en ríkinu eða að eigin rekstri eða taka þátt í stjórn fyrirtækja. Lögfræðingum er sérstaklega bannað að stunda málafærslustörf.

**4.6.2 Frumvarp:** Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hert sé á umræddri skerðingu á atvinnufrelsi starfsmanna ríkisins, sbr. 20. gr. og starfsmanni gert skylt að leita heimildar án tillits til þess hjá hvaða öðrum aðila hann hyggst starfa. Gildandi 34. gr. er afar hæpin sem skerðing á atvinnufrelsi allra starfsmanna ríkisins enda þótt slíkt ákvæði gæti hugsanlega átt við um þröngan og vel afmarkaðan hóp starfsmanna. Fráleitt er hins vegar með öllu að skerða atvinnufrelsi starfsmanna enn frekar en nú er raunin.

#### 4.7 Áminning sem aðdragandi starfsloka

**4.7.1 Lög:** Í 7. -9. gr. l. nr. 38/1954 er lagður grundvöllurinn að því að tryggja að stjórnvald sýni eðlilega og nauðsynlega varfærni áður en til ákvörðunar kemur um uppsögn eða lausn á starfsmanni. Enda getur þar verið í húfi bæði hagsmunir starfsmannsins sjálfs og svo hagsmunir almennings sem felast í því að misvitrir ráðherrar eða forstjórar reki ekki góða og vammilausa starfsmenn að ósekju. Þess vegna er gert ráð fyrir að starfsmaður fái ávallt fyrst skriflega áminningu þar sem tilgreindar eru ávirðingar hans og honum gefinn kostur á að bæta sig áður en frekar er aðhafst. Séu ávirðingarnar meiri eða sinni starfsmaður ekki skriflegri áminningu er enn gert ráð fyrir varfærni stjórnvalds sem felst í því að það getur veitt starfsmanni lausn úr stöðu um stundarsakir á meðan mál hans er rannsakað af kunnáttumönnum. Auðvitað getur þurft að grípa til skjótvirkari aðgerða ef málið þolir ekki bið. Um þetta segir í 7. gr.:

“Það stjórnvald, er veitir stöðu, veitir og lausn frá henni um stundarsakir. Forstjóri starfsgreinar getur þó veitt starfsmanni í þeirri grein lausn um stundarsakir, þótt hann hafi ekki veitt þá stöðu, ef bið þykir hættuleg, en tilkynna skal þá þeim, er stöðu veitir, tafarlaust þá ráðstöfun með skýringu á málavöxtum, enda tekur hann fullnaðarákvörðun um lausnarveitinguna.

Rétt er að veita starfsmanni lausn um stundarsakir, ef hann hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi sínu, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykir að öðru leyti ósæmileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg því starfi. Þó skal veita starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt, áður en honum er veitt lausn um stundarsakir samkvæmt þessari málsgrein.

Nú hefur starfsmaður fjárreiður eða bókhald með höndum, og má þá veita honum lausn um stundarsakir án áminningar, ef ætla má eða víst þykir, að óreiða sé á bókhaldi eða fjárreiðum, bú hans tekið til gjaldþrotaskipta eða hann leitar nauðasamninga. Sama er, ef starfsmaður er grunaður eða sannur orðinn að háttsemi, er varða kynni sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga, eða heilsu hans er svo farið, að eigi þygi gerlegt að láta hann gegna starfa lengur.”

Starfsmaður nýtur verndar allra ákvæða stjórnsýslulaga við meðferð málsins. Hann hefur skilyrðislausan rétt til að tala máli sínu og getur skotið ákvörðun lægra setts stjórnvalds til æðra stjórnvalds.

**4.7.2 Frumvarp:** Frumvarpið gerir vissulega ráð fyrir því að forstöðumaður geti veitt áminningu við sömu skilyrði og tilgreind eru í 2. mgr. 7. gr. l. nr. 38/1954 en honum er ekki skylt að gera það áður en kemur til lausnar eða uppsagnar ef lesnar eru saman 21., 37. og 46. gr. og ekkert er tilgreint um form áminningarinnar eða hvaða afleiðingu áminning getur haft fyrir starfsmann. Þetta býður heim þeirri hættu að uppsagnir geti borist starfsmanni fyrirvaralaust og án skilgreindra afleiðinga. Starfsmanni er ekki tryggður fortakslaus réttur til að tjá sig um mál sitt áður en til uppsagnar kemur, sbr. lokasetningu 21. gr. frumvarpsins heldur aðeins "ef það er unnt". Þegar þetta er skoðað í samhengi við að starfsmaður á ekki *málskotsrétt* til æðra stjórnvalds um slíka ákvörðun skv. stjórnarsýslulögum, munu líkur á órókstuddum, ófaglegum uppsögnum aukast verulega, enda gerir frumvarpið ráð fyrir að byggja megi ákvörðun um uppsögn á því að starfsmaðurinn teljist ekki sýna "*fullnægjandi árangur í starfi*". Skv. stjórnarsýslulögum verður stjórnvald að byggja íþyngjandi ákvörðun eins og áminningu eða uppsögn á málefnalegum sjónarmiðum, gæta verður jafnræðis og meðalhófs. Málefnaleg ákvörðun er ekki möguleg, ef miða á við skilyrði eins og "*fullnægjandi árangur*" í starfi. Slík ákvörðun er í hæsta máta matskennd. Þegar efni stjórnvaldsákvörðunar byggir á mati ber að miða við *meðalhófsregluna* skv. 12. gr. l. nr. 37/1993:

*"Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmæltu markmiði sem að er stefnt verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til."*

Í skýringarriti Páls Hreinssonar um Stjórnarsýslulögin segir eftirfarandi um *meðalhófsregluna*:  
*"Meginsjónarmiðin að baki reglunni eru þau að stjórnvaldi sé ekki aðeins skylt að líta til þess markmiðs sem starf þess stefnir að, heldur beri því einnig að taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra aðila sem athafnir stjórnvaldsins og valdbeiting beinist að."* (bls. 36)

Ef starfsmönnum er ekki gefinn kostur á að bæta sig með skriflegri áminningu þar sem ávirðingar eru tilgreindar og þeim gefinn kostur á að bæta sig, er *meðalhófsreglan* ekki virt. Sömu sjónarmið eiga við um 44. gr. frumvarpsins. Þá er dregið úr andmælarétti starfsmanna í frumvarpinu miðað við efni l. nr. 38/1954 þvert á nýskráð ákvæði stjórnarsýsluréttar.

Niðurlag 21. gr. er furðulega orðað. Þar er miðað við að andmælaréttur verði ekki virkur t.d. ef öll gögn og upplýsingar liggja fyrir eða ef afstaða starfsmanns liggur fyrir. Hver metur það í fyrstu umferð? Frumvarpstexti bendir til að það sé forstöðumaður eða ráðherra. Telji þeir að öll gögn eða afstaða starfsmanns liggja fyrir, þá eru þeir leystir skv. frumvarpinu undan því að virða andmælarétt starfsmanns. Ekki er heil brú í því. Hvað á þá við ef síðar kemur í ljós að öll gögn lágu ekki fyrir eða að starfsmaður hefur allt aðra afstöðu en talið var? Þá hefur bæði andmælaréttur starfsmanns verið tekinn úr sambandi og svo einnig málskotsréttur. Þetta sýnir að frumvarpið stríðir algerlega gegn öllum grundvallaratriðum góðrar stjórnslu.

Höfundar frumvarpsins virðast ekki skilja mismuninn sem felst í því að vera annars vegar starfsmaður einkaaðila sem á allt sitt undir að starfsmaðurinn vinni vel að hag fyrirtækisins og umbunar í samræmi við það og hins vegar starfsmaður ríkisins. Almannahagsmunir eiga vissulega mikið undir að ríkisstarfsmaður vinni vel en einnig því að framkvæmdavaldið fari skynsamlega með vinnuveitendaumboðið til að tryggja almenningi metnaðarfulla og góða starfsmenn sem búa við nauðsynlegt starfsöryggi og óhlutdræga meðferð af hálfu vinnuveitanda. Ekki aðeins starfsmaður heldur einnig almenningur á rétt á því að starfsmenn séu varðir gegn geðþóttaákvörðunum æðri stjórnenda.

## **5. kafli frumvarps um embættismenn (22.-25. gr.)**

### **5.1 Embættismenn**

Í þessum hluta frumvarpsins er fjallað um atriði sem ekki eru í gildandi lögum, þ.e. sérstöðu svonefndra *embættismanna*. Embættismenn teljast þeir sem upp eru taldir í 22. gr. og skip-



aðir eru í starf. Skv. athugasemdum með frumvarpinu skal að því stefnt að þeir einir teljist embættismenn sem fást við æðstu stjórn ríkisins og sinna öryggisgæslu. Í grg. segir eftirfarandi (bls. 29):

*"Gert er ráð fyrir að það séu annars vegar æðstu stjórnendur ríkisins, þ.á.m. forstöðumenn stofnana og fyrirtækja þess, og hins vegar þeir sem sjá um að halda uppi lögum og reglu í þjóðfélaginu og sinna öryggisgæslu, svo sem lögreglumenn, fangaverðir, tollverðir og starfsmenn almannavarna. Tekið skal fram að ekki er ætlunin að allir starfsmenn þeirra stofnana, sem taldar eru upp í greininni, verði embættismenn í skilningi laganna, heldur aðeins þeir sem skipaðir eru í embætti skv. 23. gr."*

Stefnt er að því að ákveðið verði a.m.k. í sumum tilvikum í sérlögum hverjir teljast embættismenn hjá þeim stofnunum sem upp eru taldar í 22. gr. en verði það ekki gert ákveði hlutaðeigandi ráðherra eða forstöðumaður í hverju tilviki. Ráðherra en ekki forstöðumaður skipar embættismann. Ákveðið ósamræmi er í lagagrein og athugasemdum varðandi það atriði hvort það sé einvörðungu ráðherra eða ráðherra og forstöðumaður sem ákvarða hvort starfsmaður telst embættismaður eða almennur starfsmaður og ef svo er hvort heimilt sé á grundvelli 50. gr. að framselja slíkt vald til lægra settra embættismanna eða jafnvel almennra starfsmanna. Fjármálaráðherra skal einu sinni á ári birta lista yfir þá starfsmenn ríkisins sem falla undir 8.-10. tl. 1. mgr. 22. gr. Ekki er ljóst hvað felst í þessu verkefni fjármálaráðherra en hugsanlega ber að skilja þetta í samhengi við úrskurðarvald hans um hverjir teljist embættismenn og má þá af samhenginu ráða að almennur starfsmaður geti skyndilega orðið embættismaður við slíka birtingu lista en embættismaður orðið jafnskjótt almennur starfsmaður. Úrskurðarvald fjármálaráðherra er óásættanlegt og fráleitt raunar ef ofangreindur skilningur er réttur. Hvernig sem á málið er litið mun frumvarpið verði það lögfest leiða til mikillar fjölgunar embættismanna og þeim starfsmönnum sem hafa a.m.k. réttarstöðu embættismanna.

Sá sem er settur til að gegna embætti í forföllum annars verður ekki skv. frumvarpinu embættismaður en telst þó njóta réttinda og bera skyldur embættismanns *eftir því sem við á*, sbr. 24. gr. Ákvæði 24. gr. gera mörkin á milli þeirra sem teljast embættismenn og hinna enn óskýrari.

## 5.2 Fimm flokkar ríkisstarfsmanna í stað eins

Svo virðist sem höfundar frumvarpsins sjái fyrir sér *fimm* hópa starfsmanna ríkisins með mismunandi réttindi og réttarstöðu fremur en einn hóp sem mun þó hafa verið upphaflegi ásetningurinn:

1. embættismenn með tímabundna skipun til 5 ára í senn.
2. starfsmenn með réttarstöðu embættismanna *"eftir því sem við á"* án þess að vera *embættismenn*.
3. almennir starfsmenn með ótímabundna ráðningu án flestra núgildandi réttinda.
4. starfsmenn hlutafélaga í eigu ríkisins með óskilgreind réttindi.
5. *skipaðir starfsmenn* skv. bráðabirgðaákvæðum frumvarpsins með skert réttindi.

## 5.3 Áhrif tímabundinnar skipunar

Gert er ráð fyrir að embættismenn fái aðeins tímabundna skipun til 5 ára í senn og fái þeir ekki tilkynningu þremur mánuðum fyrir lok skipunartíma um endurauglýsingu á embættinu framlengist skipunartími þeirra um 5 ár. Ekki er um fjallað ef embættismaðurinn vill sjálfur losna úr stöðu eftir 5 ára skipunartímabil og kærir sig ekki um framlengingu. Verður hann þá að beiðast lausnar ef stjórnvald hefur ekki tilkynnt honum um endurauglýsingu á embættinu? Þá kemur alls ekki glögggt fram í frumvarpinu hver tilgangurinn er með tímabundingu skipunar embættismanna. Í orði kveðnu er gefið í skyn að um raunverulega tímabundingu væri að ræða. Af öðrum ákvæðum frumvarpsins má hins vegar ráða að skipunartími embættismanns verði framlengdur til næstu fimm ára nema sérstök ákvörðun liggja fyrir þremur mánuðum fyrir lok skipunartíma um að staðan skuli verða auglýst laus til umsóknar.

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." Telja verður ákvæði frumvarpsins feli í sér óþolandi óvissu fyrir embættismenn þegar dregur að lokum skipunartíma um áframhaldandi skipun. Einkum á þetta við um fólk á síðasta hluta starfsævi sinnar. Í því sambandi er rétt að taka fram að samkvæmt drögum að frumvarpi til laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sem kynnt var í febrúar sl., er gert ráð fyrir að fólk sem hættir störfum fyrir 65 ára aldur missi hluta lífeyrisréttinda sinna en þeir sem starfi eftir 65 ára aldur fái sérstaka umbun. Þessi breyting myndi setja stöðufestu embættismanna í sérstakt uppnám eftir 60 ára aldur og auka umtalsvert líkur á því að þeir misstu starfið vegna kostnaðar við lífeyrisréttindi.

#### 5.4 Launaákvörðun

"Laun og önnur launakjör" embættismanna skulu ákveðin af kjaranefnd, sbr. 56. gr., en þó þannig að ráðherra megi ákvarða þeim viðbótarkjör ef ráðherra finnst að þeir verðskulda það. Þetta fyrirkomulag er hvorki líklegt til að tryggja stórum starfsstéttum sem undir þetta kerfi heyra eðlilegar kjaraákvæðanir né til að tryggja embættismönnum kjör sem verði ákvörðuð skv. óhlutdrægu mati óháðu geðþótta ráðherra. Auk þess sem lög um Kjaradóm og kjaranefnd gera ráð fyrir því að þar sé fjallað um heildarlaun.

#### 5.5 Áhrifin á réttarstöðuna

Áhrifin á réttarstöðu þessara starfsmanna ríkisins eru margþætt og alvarleg. Frumvarp þetta, sem felur í sér skerðingu á réttindum starfsmanna ríkisins og aukningu á skyldum þeirra, er sett fram í nafni "jafnréttis" til að afnema meint "misrétti" milli starfsmanna ríkis og starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Rökstuðningur höfunda frumvarpsins fyrir meintu misrétti er fullur af rangfærslum en höfundarnir ganga lengra og halda því fram að l. nr. 38/1954 eigi eingöngu við um félagsmenn BSRB og BHMR (bls. 21) og að það stangist á við ákvæði 65. gr. stjórnarskrár um jafnrétti og stríði einnig gegn ákvæðum 74. gr. um félagafrelsi. Eins og rakið hefur verið er gildissvið l. nr. 38/1954 alls ekki bundið við félagsmenn tiltekinna samtaka eða stéttarféлага. Rökstuðningur höfundanna er þannig rangur.

Ríkisstjórnin leggur fram frumvarp til laga sem skerða umsamin réttindi starfsmanna ríkisins og neytir þannig valdboðs í stað samninga við stéttarfélag starfsmanna til að knýja á um bótalaus sviptingu réttinda starfsmanna. Þessi framgangsmáti gagnvart starfsmönnum vekur upp spurningar um hvort frumvarpið stríði gegn jafnræðisákvæðum sem víða er að finna í stjórnarskrá Íslands og ákvæðum 87. og 98. samþykta Alþjóðavinnuálagastofnunarinnar.

Frumvarpið gengur einnig á 74. gr. stjórnarskrárinnar með því að svipta stóran hóp félagsmanna bandalagsins og jafnvel þorra félagsmanna í sumum stéttarfélagum réttinum til að vera í stéttarfélagi. Svo langt er gengið í frumvarpinu að ákvarðanir um það hverjir verði þannig sviptir grundvallarmannréttindum getur verið geðþóttaákvörðun forstöðumanns í stofnun eða fjármálaráðherra. Íslenska ríkið hefur skuldbundið sig með 74. gr. stjórnarskrár lýðveldisins og með aðild að áðurgreindum samþykktum Alþjóðavinnuálagastofnunarinnar til að hafa ekki afskipti af innri málefnum stéttarféлага, virða rétt þeirra til að ráða málum sínum sjálf og virða samnings- og verkfallsrétt þeirra án óeðlilegra og ónauðsynlegra afskipta. Í frumvarpinu er þrátt fyrir þetta gert ráð fyrir að stórum hópi félagsmanna í aðildarfélagum Bandalags háskólamanna, til viðbótar við þann hóp sem tekinn var úr félagunum með l. nr. 120/1992, verði meinað að taka þátt í starfi stéttarféлага í framtíðinni. Þessi hópur verði sviptur félagafrelsi og um leið rétti til að taka þátt í verkföllum til að knýja á um bætur á kjörum sínum í félagslegum aðgerðum. Það að undanþiggja fjölda ríkisstarfsmanna þannig verkfallsrétti stríðir einnig gegn 4. mgr. 6. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu. Gengið er skrefi lengra og þessi hópur er einnig sviptur tjáningarfrelsi að hluta, a.m.k. þegar deilur og að-

gerðir standa um kaup og kjör launamanna. Þetta stenst ekki ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar. Enginn vafi er á því að þessi hluti frumvarpsins stríðir gegn almennum viðhorfum til efnis ákvæða stjórnarskrár og alþjóðasamþykktá um félagafrelsi og svipting á tjáningarfrelsi með ofangreindum hætti stríðir einnig gegn ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar. Refsi-ákvæði 53. gr. frumvarpsins kórónar vanvirðingu á tjáningarfrelsinu.

Tilgangur frumvarpsins virðist ekki síst vera fölginn í því að fjölga þeim verulega sem bannað er að taka þátt í stéttarfélögum og óheimilt er að taka þátt í verkföllum, sbr. 40. gr. Sérfræðinganefnd Evrópuráðsins hefur ítrekað gert athugasemdir við hinar miklu undanþágur frá heimild til þátttöku í verkfalli sem hér hafa gilt, sbr. 19. gr. l. nr. 94/1986. Frumvarpið að stríðir að þessu leyti einnig gegn 4. mgr. 6. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu og 87. og 98. gr. samþykktá Alþjóðavinnuástandafundunarinnar, þegar heilar starfsstéttir eru sviptar félagafrelsi og samnings- og verkfallsrétti. Stjórnvöld ættu að kanna hvort gildandi réttarreglur standist þessar alþjóðlegu skuldbindingar áður en skref eru stigin í þá átt að skerða réttindi, félagafrelsi og samnings- og verkfallsrétt ríkisstarfsmanna á Íslandi.

Niðurstaðan er sú að þessi aðför að samnings- og verkfallsrétti og félagafrelsi starfsmanna ríkisins er fráleit og minnir á þjóðríki sem þekkt eru fyrir flest annað en að virða almenn mannréttindi.

## **6. kafli frumvarps um lausn frá embætti (26.-37. gr.)**

### **6.1 Lausn úr embætti**

Ákvæði 26. gr. frumvarpsins eru um flest hliðstæð 7. gr. gildandi laga að því þó frátöldu að ekki er lengur skylt að veita starfsmanni sem er *embættismaður* skriflega áminningu þar sem tilgreindar eru ávirðingar hans og honum gefinn kostur á að bæta sig áður en honum er veitt tímabundin eða endanleg lausn frá starfi. Þá er ekki aðeins heimilt að veita embættismanni lausn skv. tilgreindum skilyrðum í 2. mgr. 7. gr. gildandi laga, sbr. 2. mgr. 26. gr. frumvarpsins, heldur einnig ef "*hann hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi*" sem hlýtur að vera matskennd ákvörðun sem tæpast verður unnt að sanna að sé ómálefnaleg eða ófagleg og þar með ólögmat. Niðurstaðan er sú að heimild til lausnar á þessum grundvelli kallar á geðþóttaákvörðanir og skapar embættismönnum almennt og forstöðumönnum sérstaklega óviðunandi réttarstöðu.

### **6.2 Um rannsóknarskyldu vegna lausnar**

Efni 27.-28. gr. frumvarpsins eru hliðstæð ákvæðum í 8.-9. gr. gildandi laga. Þó er gert ráð fyrir að fjármálaráðherra skipi 2 af 3 nefndarmönnum til að rannsaka mál embættismanna sem fá lausn um stundarsakir en heildarsamtök opinberra starfsmanna skipi þriðja manninn. Sú skipan kann að orka tvímælis að ráðherra sem er málsaðili ráði þannig meirihluta nefndarinnar og hæpið að stéttarfélög, sem embættismönnum verður væntanlega bannað að vera í, komi fram fyrir þeirra hönd og tilnefni fulltrúa í slíka rannsóknanefnd. Eðilegra er að rannsaka meintar ávirðingar starfsmanna og embættismanna að hætti opinberra mála af óskyldum og óvilhöllum aðila. Efni 29. gr. frumvarpsins á sér að nokkru hliðstæðu í 12. gr. gildandi laga og efni 30. gr. frumvarpsins á sér fyrirmynd í 21. gr. gildandi laga en efni 10. og 11. fr. laganna birtist í 31. og 32. gr. frumvarpsins. Ákvæði 13. gr. laganna um lausn við 70 ára aldursmark birtist í 1. mgr. 33. gr. frumvarpsins.

Skv. ákvæðum 2. mgr. 29. gr. skal víkja embættismanni 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 en ekki á því hvort meintar ávirðingar eða brot séu þess eðlis að eigi að leiða til brottvikningar að fullu. Augljóst ósamræmi er á milli 1. mgr. 27. gr. og 2.

mgr. 29. gr. Að öðru leyti má segja að í frumvarpið vanti skýr og ítarleg ákvæði um málsmeðferð ofangreindrar nefndar, þ.á m. um rannsóknarskyldu og andmælarétt og væri í þeim efnum eðlilegt að taka mið af ákvæðum stjórnarsýslulaga. 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 skv. 68. gr. almennra hegningalaga. Fráleitt er að leggja mat af þessum toga í hendur stjórnvalds, enda hefur dómstólum réttilega verið falið að sjá um þetta mat hingað til.

### 6.3 Skylda að veita lausn vegna veikinda

Ákvæði 30. gr. frumvarpsins felur í sér að stjórnvaldi verður skylt að veita starfsmanni lausn eftir veikindi sem staðið hafa samfellt í 1 ár eða 1/18 af starfstíma starfsmanns. Þessi hugmynd um skylduákvæði vekur hvarvetna bæði athygli og hneykslun.

Þá má veita því athygli að ekki er miðað við heildarstarfstíma í þjónustu ríkis heldur aðeins samfelldan starfstíma með þeim takmörkunum sem því fylgir, t.d. vegna leyfa.

### 6.4 Réttur til að flytja embættismenn á milli embætta

Í 36. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að stjórnvald geti flutt skipaðan mann úr einu embætti í annað enda heyri bæði embættin undir þetta sama stjórnvald og haldi embættismaðurinn fyrri kjörum ef betri eru það sem eftir stendur skipunartíma. Þetta ákvæði er tengt við og rökstutt með tilvísun 20. gr. stjórnarskrárinnar sem heimilar forseta (ráðherra) að flytja embættismann úr einu embætti í annað. Þessi heimild hefur alltaf verið túlkuð þröngt, þ.e. að hún gildi aðeins um þá fáu æðstu embættismenn sem þarna eru til umræðu. Með ákvæðum 22.-23. gr. frumvarpsins myndi þessi grein geta tekið til mikils fjölda starfsmanna ríkisins og fela í sér allt aðrar og meiri skyldur en nú er. Efni 20. gr. stjórnarskrár er mjög sérstakt og felur í sér þungar kvaðir á hlutaðeigandi starfsmenn. Ákvæðið felur í sér mun meiri kvaðir en gilda um almenna starfsmenn ríkisins í dag sem sést best af samspili á milli 33. gr. og 14. gr. l. nr. 38/1954 og svo gegn ákvæðum hins almenna vinnuréttar. Almenna túlkunin á þessu samspili er að almennir starfsmenn ríkisins aðrir en þeir sem 20. gr. stjórnarskrár á við þurfi ekki að sæta meiri röskun á högum sínum, t.d. vegna flutnings embættis á milli landssvæða, en viðkomandi gat búist við þegar hann réði sig til starfans. Þannig yrði lítið á flutning stöðu enskukennara við Menntaskólann á Egilsstöðum til Menntaskólans í Reykjavík sem niðurlagningu á stöðu og stofnun nýrrar sem ekki teldist sambærileg. 36. gr. frumvarpsins myndi væntanlega gerbreyta réttarstöðu skipaðra manna að þessu leyti og stórskerða réttarstöðu þeirra. Rétt er að benda á að þrátt fyrir athugasemdir í greinargerð með 36. gr. frumvarps að umrætt ákvæði standist 20. gr. stjórnarskrár 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. Þvingunin felst í því að embættismaður sem ekki sættir sig við flutning verður sjálfur að biðjast lausnar skv. 3. tl. 25. gr. frumvarpsins.

### 6.5 Biðlaunaréttur

Þetta leiðir strax hugann að áformaðri skerðingu á svonefndum *biðlaunarétti* þessara starfsmanna. Skv. 14. gr. gildandi laga á starfsmaður sem starfað hefur í 15 ár eða skemur rétt til biðlauna í 6 mánuði ef staða hans er lögð niður hann, en ella í 12 mánuði. Lítið er á biðlaun sem bótagreiðslu fyrir rof á réttindaávinnslu skv. réttindakerfi starfsmanna ríkisins og fái starfsmaður annað starf hjá ríkinu með sambærileg réttindi og jafnhá eða hærra laun falla biðlaunin eðlilega niður. Starfsmanninum er tryggður forgangur að sömu eða sambærilegri stöðu ef til hennar er stofnað á ný innan 5 ára til að komast hjá málamyndagerningum stjórnvalds. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að svipta embættismenn rétti til biðlauna, sbr. 34. gr., en fyrirkomulaginu er breytt sem felur í sér að rétturinn er í raun skertur verulega.

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að laun í nýju starfi hjá ríki eða öðrum aðila gangi upp í biðlaunagreiðsluna sem þannig verður ekki lengur bótagreiðsla fyrir rof á ávinnslu réttinda sem nú er. Þetta felur í sér mikla skerðingu á þessum réttindum sem varðar ekki aðeins embættismenn heldur alla þá sem eru í starfi við gildistöku laganna. Að því leyti stríðir þessi breyting gegn eignarréttarákvæðum stjórnarskrárinnar.

Í öðru lagi ber embættismanni skv. 3. mgr. 35. gr., sem nýtur biðlauna skv. 34. gr., að sinna vinnu ef óskað er eftir vinnuframlagi hans á meðan hann nýtur biðlaunagreiðslna. Þetta felur í sér stórkostlega skerðingu á biðlaunagreiðslu sem undir þessum kringumstæðum getur alls ekki talist bótagreiðsla. Í þessu felst einnig niðurlægning gagnvart starfsmanninum sem fyrst er hafnað, síðan gert að setja eftirmann og hugsanlegan keppinaut inn í eigið starf, sem viðkomandi hefur misst. Lokamálsgrein athugasemda við 35. grein vitnar um víðsýni höfundu frumvarpsins er þeir segja:

*“Engin slík vinnuskylda hvílir á hinn bóginn á manni ef embætti hans hefur verið lagt niður og hann nýtur þar af leiðandi biðlauna skv. 34. gr.”*

Í þriðja lagi er lagt til að forgangur að nýju starfi hjá ríkinu verði felldur niður með skírskotun til að þessi ákvæði hafi haft litla þýðingu í raun. Sá rökstuðningur er rangur og þetta mun væntanlega enn draga úr möguleikum starfsmanna að verjast *málamyndaniðurlagningu á störfum* og öðrum sambærilegum geðþóttaákvörðunum stjórnvalda.

## **7. kafli frumvarps um sérstakar skyldur (38.-40. gr.)**

### **7.1 Erindisbréf forstöðumanna**

Lagt er til að forstöðumönnum verði sett erindisbréf í 38. gr. Tilgangurinn virðist vera sá að draga úr sjálfstæði forstöðumanna gagnvart ráðherrum og hinu stjórn málalega valdi, bæði með því að taka af ótímabundnar skipanir í störf, og með því að heimila ráðherra að veita forstöðumanni umsvifalaust lausn ef hann uppfyllir ekki fyrirhælti ráðherra varðandi gæði þjónustu, rekstrarhagkvæmni eða árangur í starfi. Vald ráðherra að setja forstöðumann af sem ekki tekst að hagræða að skapi ráðherra, auka magn eða gæði þjónustu að skapi ráðherra eða sýna meintan eftirsóknarverðan árangur í starfi getur orðið að kúgunartæki gagnvart forstöðumanni og öllum starfsmönnum þegar sami ráðherra getur gert síauknar kröfur fyrir sífellt minna fé, meira fyrir minna. Þarna er um dulbúna brottrekstrarheimild að ræða. Fráleitt er að halda því fram að *“starfsöryggi ... verði tryggt nokkru betur en venja er”* (Athugasemdir með frv.) með þessu móti.

### **7.2 Ákvörðun launa embættismanna**

Með þessari grein er ákveðið að laun og önnur launakjör skuli ákveðin af kjaranefnd, sbr. 4. mgr. 56. gr. frv. sem breyta lögum um Kjaradóm og kjaranefnd.

Þar sem þetta á m.a. við um dómara er ástæða hér til að benda á 2. gr. stjórnarskrár um þrískiptingu ríkisvaldsins í löggjafavald, dómsvald og framkvæmdavald. Allt mælir gegn því að gera dómendum lægra undir höfði með ákvörðun launa en öðrum handhöfum ríkisvaldsins og virðist ákvæðið stríða gegn ákvæðum og anda stjórnarskrár.

### **7.3 Verkfallsréttur og tjáningafrelsi embættismanna**

Í þessari grein er embættismönnum ekki aðeins bannað að taka þátt í verkfalli eða sambærilegum aðgerðum, enda er sá réttur bundinn við aðild að stéttarfélagi, heldur er gengið er skrefi lengra og þessi hópur er einnig sviptur tjáningarfrelsi að hluta, a.m.k. þegar deilur og aðgerðir standa um kaup og kjör launamanna. Þetta stenst ekki ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar og væri áhugavert að fá mat óhlutdrægs aðila á því, sérstaklega í ljósi þess að greinin tekur til stórs hóps starfsmanna. Enginn vafi er á því að þessi hluti frumvarpsins stríðir gegn almennum viðhorfum til efnis ákvæða stjórnarskrár og alþjóðasamþykktu um

félagafrelsi og svipting á tjáningarfrelsi með ofangreindum hætti stríðir einnig gegn ákvæðum íslenskum stjórnarskrárinnar. Refsiákvæði 53. gr. frumvarpsins er tekið úr löngu úreltum lögum, þ.e. l. nr. 33/1915 um verkfall opinberra starfsmanna og kórónar vanvirðingu höfunda frumvarpsins á tjáningarfrelsinu.

## **8. kafli frumvarps um ráðningar í starf (41.-42. gr.)**

### **8.1 Almennt ráðningarform**

Gert er ráð fyrir að að starfsmenn aðrir en embættismenn verði ráðnir með ótímabundnum ráðningarsamningum. Þessi grein undirstrikar þann ásetning fjármálaráðherra að afnema skipun í störf hjá stórum starfsstéttum sem nú búa við það ráðningarform. Í athugasemdum með frumvarpinu er sagt að þessi meginregla sé sett í *samræmi við þá stefnu sem um var samið í kjarasamningum við stéttarfélag opinberra starfsmanna árið 1989*. Hér er ranglega farið með. Hið rétta er að *samflotsfélag* BHMR sömdu við fjármálaráðherra um að þeir sem ráðnir hafa verið á tímabundnum ráðningarsamningum í 2 ár eða lengur skuli eiga rétt á ótímabundnum ráðningarsamningum eftir það og að ótímabundnar ráðningar leysi þannig af tímabundnar sem hið almenna ráðningarform. Leysa átti þann vanda sem margir starfsmenn höfðu búið við árum saman að vera lausráðnir, jafnvel í meira en áratug samfelld. Hins vegar var ljóst að þessi samningur um ótímabundnar ráðningar tók ekki og átti ekki að taka til þeirra sem voru skipaðir skv. lögum og er hér einkum vísað til ákvæða l. nr. 49/1988 um grunnskóla og l. nr. 57/1988 um framhaldsskóla en einnig gildandi laga um Háskóla Íslands.

Í þessum sömu kjarasamningum var einnig samið um að laun háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins yrðu færð til samræmis við laun þau sem greidd væru fyrir sambærileg störf á almennum vinnumarkaði að teknu tilliti til hvers kyns hlunninda.

### **8.2 Skriflegur ráðningarsamningur**

(Sjá umfjöllun í 3.1 og 8.1)

## **9. kafli frumvarps um starfslok (43.-46. gr.)**

### **9.1 Uppsagnarréttur**

Skv. 43. gr. skal forstöðumaður hafa rétt til að segja starfsmanni upp störfum skv. ákvæðum um ráðningarsamnings. Breytingin að ytra byrði er ekki mikil en með þeim breytingum sem frumvarpið felur að öðru leyti í sér um ráðningarfestu, uppsagnar- og málskotsrétt má heita að starfsöryggi almennra starfsmanna ríkisins myndi hverfa með öllu verði frumvarp þetta samþykkt. Þessi skilningur er enn frekar staðfestur með 44. og 45. gr. Varðandi 2. mgr. 45. gr. gilda sömu athugasemdir og við 3. mgr. 29. gr. í umræðunni hér að framan (sjá 6.2).

### **9.2 Réttur til að framlengja uppsagnarfrest**

Í 2. mgr. 46. gr. er gert ráð fyrir að forstöðumaður geti lengt uppsagnarfrest starfsmanns í 6 mánuði. Í 15. gr. l. nr. 38/1954 getur ráðherra ef svo margir beiðast lausnar samtímis að til auðnar horfir um starfsrækslu í heilli starfsgrein framlengt uppsagnarfresti þessara starfsmanna. Einungis skipaðir starfsmenn beiðast lausnar þannig að hæpið er að þetta ákvæði eigi í dag við um aðra en skipaða og setta starfsmenn ríkisins enda hafa aðrir starfsmenn umsaminn og gagnkvæman uppsagnarrétt.

Ekkert réttlætir breytingar skv. 2. mgr. 46. gr. og á sér hvergi fyrirmynd á almennum markaði en þar er hins vegar búið að lengja uppsagnarfresti gagnvart starfsmönnum verulega og langt umfram það sem gildir hjá ríki.

Í fyrsta lagi felur breytingin í sér að umboð til framlengingar er fært frá ráðherra til forstöðumanns einstakrar stofnunar.

Í öðru lagi felur breytingin í sér að aðeins þarf að horfa til vandræða um rekstur á einstakri stofnun en ekki í heilli starfsgrein.

Í þriðja lagi felur breytingin í sér að réttur til að framlengja uppsagnarfresti nær ekki aðeins til skipaðra starfsmanna eins og nú er, þ.e. þeirra sem verða að beiðast lausnar, heldur til allra starfsmanna. Uppsagnarréttur þeirra sem ráðnir eru með gagnkvæmum uppsagnarfresti er ekki háður staðfestingu vinnuveitandans heldur einhliða yfirlýsing starfsmanns óháð vilja vinnuveitanda. Með orðalagi 46. gr. er réttarstöðunni snúið við. Og þar til viðbótar má hnykkja á því að starfsmaður hefur ekki *málsskotsrétt* um þá ákvörðun forstöðumanns að framlengja uppsagnarfresti.

Í raun eru ákvæði 15. gr. gildandi laga svo fornfálegt að eðlilegast hefði verið að afnema rétt ráðherra til framlengingar. Þess í stað er kallað á miklu víðtækari skerðingu á uppsagnarrétti starfsmanna en nú á sér hliðstæðu. Ljóst er að 46. gr. stenst ekki.

#### **10. kafli frumvarps um sérstök réttindi (47.-48. gr.)**

Í 1. mgr. 47. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að stéttarfélög eða samtök þeirra njóti þeirra "sérstöku réttinda" að fá að gera kjarasamninga við ríkið fyrir hönd félagsmanna sinna sem þar starfa. Þessi grein er algerlega óþörf og raunar út í bláinn, þar sem samningsréttarmálum stéttarféлага opinberra starfsmanna og opinberra vinnuveitenda er fyrir komið í sérstökum lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Samningsréttur er grundvallarréttindi launamanna en ekki "sérstök réttindi". Í 2. mgr. 47. gr. er þó gengið skrefi lengra en þar segir:

*"Nú kys starfsmaður að standa utan stéttarféлага og skal hann þá njóta sömu launa og launakjara og samið hefur verið um í kjarasamningum fyrir sambærileg störf. Sé ekki um það að ræða skal fjármálaráðherra ákveða laun og launakjör þeirra starfsmanna sem standa utan stéttarféлага".*

Hér virðast höfundar frumvarpsins hvorki þekkja ákvæði 2. mgr. 7. gr. l. nr. 94/1986 þar sem sérstaklega er fjallað um kjaraákvörðun og réttarstöðu þeirra sem kjósa að standa utan stéttarféлага né til ákvæða l. nr. 120/1992 og greinargerðar með þeim, þar sem sérstaklega er gengið út frá því að kjör starfsmanna ríkisins séu annað tveggja ákveðin í kjarasamningum eða af kjaradómi eða kjaranefnd en sjálfðæmi fjármálaráðherra, svokölluð *ráðherraröðun* felld niður. Skv. orðalagi 47. gr. eiga starfsmenn sem kjósa að standa utan stéttarféлага skuli njóta sömu kjara og réttinda og samið hefur verið um í kjarasamningum fyrir sambærileg störf. Í 2. mgr. 7. gr. l. nr. 94/1986 er gert ráð fyrir að starfsmenn sem þess óska geti staðið utan stéttarféлага en séu eigi að síður varðir gegn lakari kjörum en þeir nytu ef þeir væru í stéttarfélaginu. Fyrir þetta ber þeim skv. gildandi lögum að greiða sama gjald til stéttarfélagsins og þeir myndu greiða ef þeir væru í því. Svo virðist sem 47. gr. eigi að afnema þetta gjald en það verður varla gert öðru vísi en að breyta ákvæði 2. mgr. 7. gr. l. nr. 94/1986. Ljóst er að það veldur stéttarfélagi miklum beinum og óbeinum kostnaði að einstaklingar geti staðið utan félags og þar með utan aðgerða þess t.d. verkfalls til að ná fram bættum kjörum. Stéttarfélagsgjald fyrir veitta þjónustu félagsins vegur þar aðeins lítið á móti kostnaði stéttarfélagsins vegna utanfélagsmanna og eru engin haldbær rök fyrir að afnema það.

Með 48. gr. er haldið áfram á sömu braut og í 1. mgr. 47. gr. Greinin er með öllu óþörf enda er fjallað um samningsrétt stéttarfélaganna í öðrum lögum.

## **11. kafli frumvarps með ýmsum sérákvæðum (49.-53. gr.)**

### **11.1 Málskotsréttur**

Í 49. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að starfsmenn ríkisins verði sviptir þeim almenna málskotsrétti til æðra stjórnvalds sem þeir hafa í dag skv. l. nr. 38/1954 og stjórnsýslulögum.

Nauðsynlegt virðist vera að formgera með sérstakri lagasetningu að stjórnsýslulögin taki til samskipta stjórnvaldsins og starfsmanns þannig að ljóst verði að stjórnsýslulögin gildi um samskipti stjórnvalda og starfsmanna ríkisins í samræmi við meginreglur í stjórnsýslurétti. Frumvarpið gengur í þessum efnum algerlega í berhöggi við túlkanir á þessari réttarstöðu ríkisstarfsmanna, sbr. skýrslur Umboðsmanns Alþingis undanfarin ár. Nauðsynlegt er að fella brott 49. gr. frumvarpsins.

### **11.2 Framsal valds**

Heimild til framsals valds skv. 50. gr. er of víðtæk, enda er forstöðumanni skv. frumvarpi ætlað að uppfylla önnur skilyrði en aðrir stjórnendur. Rétt þykir að heimildin sé bundin því að ákvörðun sé tekin í umboði forstöðumanns. Þá vantar skýrari ákvæði um afturköllun heimildar til framsals. Ennfremur er óeðlilegt að vald forstöðumanns til að ráða og jafnvel skipa þá eða víkja þeim úr starfi verði framseljanlegt.

### **11.3 Samráð**

Með 52. gr. er lagt til að fjármálaráðherra skuli jafnan hafa samráð við heildarsamtök stéttarféлага starfsmanna ríkisins um endurskoðun laganna og samningu stjórnvaldsfyrirmæla skv. lögnum. Ákvæði um samráð nær þó ekki til samningu verklagsreglna skv. lögnum án þess að það sé skilgreint nánar.

Ákvæðið á sér vissa fyrirmynd í ákvæði 36. gr. gildandi laga en það ákvæði var sett til að undirstrika þá sáttargjörð sem fólst í þeirri lagasetningu og að annar aðillinn, ríkið, gæti ekki hlaupist frá henni með einhliða gerningum. Fyrirliggjandi frumvarpsdrög eru ekki samin í samráði við heildarsamtök starfsmanna heldur eru markmiðin í algerrri andstöðu við yfirlýst markmið starfsmanna og samtaka þeirra. Á seinustu árum hefur borið æ meira á því að fjármálaráðherra líti ekki á samráð sem annað en hreina upplýsingaskyldu gagnvart starfsmönnum og samtökum þeirra um stefnu og áform fjármálaráðuneytis í starfsmannamálum áður en staðið er frammi fyrir gerðum hlut. Þannig hefur fjármálaráðherra staðið fyrir ítrekuðum breytingum á efni l. nr. 94/1986 án þess að hafa áður viðhaft samráð og náð samstöðu um efni breytinganna við samtök starfsmanna. Nýlega var fjármálaráðherra dæmdur af Félagsdómi fyrir að sinna ekki samráðsskyldu við stéttarfélag starfsmanna um breytingu á skráum skv. 19. gr. l. nr. 94/1986. Þá hefur fjármálaráðherra gengist fyrir breytingum á formi eyðublaða vegna ráðningarsamninga án samráðs við samtök starfsmanna. Ráðningasamningseyðublöðin eru gerð á grundvelli l. nr. 97/1974. Þau standast ekki ákvæði tilskipunar ESB 91/533/EBE um ráðningarskilmála, m.a. vegna áskilnaðar um að ráðningarsamningur "*öðlist ekki gildi fyrr en hann hefur hlotið staðfestingu*" fjármálaráðuneytis. Allir þessir tilburðir í fjármálaráðuneytinu og nú síðast fyrirliggjandi frumvarp kalla á að sett verði sérstök lagagrein sem tryggi samtökum starfsmanna og einstökum starfsmönnum sterkari samningsstöðu og meira jafnræði gagnvart fjármálaráðherra um ráðningarréttindi en nú er.

Í l. kafla athugasemda með frumvarpi þessu er þess getið að *nefnd fjármálaráðherra um endurskoðun á starfsmannastefnu ríkisins* hafi leitað samráðs við heildarsamtök ríkisstarfsmanna og er því þar haldið fram að Bandalag háskólamanna hafi ekki sýnt nein viðbrögð við tilraunum nefndarinnar til samráðs. Þessu var raunar haldið fram á fundi sem fulltrúar bandalagsins áttu með fjármálaráðherra og aðstoðarmönnum hans. Bandalag háskólamanna leiðrétti þetta með bréfi dags. 14.2.1996 þar sem rakinn er nákvæmlega



hinn meinti *samráðsferill* nefndarinnar við bandalagið. Ljóst er af þessum gögnum (sjá fylgiskjöl) að bandalagið lýsti rækilega fyrir nefndinni stefnumiðum sínum í þessum málum. Ekkert tillit var tekið til afstöðu bandalagsins við smíði frumvarpsins. Samráðsaðferðum nefndarinnar er e.t.v. best lýst með því að um hádegi hinn 12. febrúar sl. komu drög að frumvarpi um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins á skrifstofu bandalagsins og óskaði formaður nefndarinnar eftir fundi með fulltrúum bandalagsins daginn eftir og skriflegum athugasemdum þá þegar við frumvarpið.

## 12. *Bráðabirgðaákvæði frumvarpsins*

Eins og fram hefur komið í umfjölluninni hér að framan eru ákvæði til bráðabirgða víða ónákvæm og ófullnægjandi.

## IV. Lokaorð

---

Bandalag háskólamanna bendir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis á eftirfarandi meginatriði varðandi þetta frumvarp um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins:

1. Samráð um endurskoðun laganna um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins hefur ekki verið virt.
2. Frumvarpið miðar einhliða að því að skerða ráðningarréttindi starfsmanna ríkisins og samningsrétt stéttarfélaganna þeirra án þess að bæta þá skerðingu með nokkrum hætti. Þvert á móti eru boðuð áform um enn meiri skerðingu á réttindum ríkisstarfsmanna með drögum að frumvarpi um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins og frumvarpi um stéttarfélög og vinnudeilur (sjá umsögn bandalagsins um það mál).
3. Frumvarpið miðar að því að afnema ráðningarfestu og biðlaun ríkisstarfsmanna, þrátt fyrir að laun þeirra hafi um áratuga skeið verið þeim mun lakari til að greiða fyrir þessi og önnur réttindi starfsmanna.
4. Með frumvarpinu er gengið á mikilvæg grundvallarmannréttindi starfsmanna ríkisins sem bæði eru varin af stjórnarskrá og alþjóðlegum samþykktum sem Ísland á aðild að.
5. Frumvarpið viðheldur flestum skyldum starfsmanna ríkisins umfram aðra launamenn og eykur þær í sumum tilvikum.
6. Með frumvarpinu er ýmist beint eða óbeint ýtt til hliðar ákvæðum stjórnsýsluréttar þegar ákvarðanir eru teknar um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og ríkisstarfsmönnum ekki tryggð sama vernd gegn misbeitingu valds og öðrum landsmönnum.

Bandalag háskólamanna telur að efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis beri að hugleiða alvarlega afleiðingar af þessari aðför að réttindum og skyldum starfsmanna ríkisins. Verði frumvarp þetta að lögum verða kjör almennt og sérstaklega réttindi ríkisstarfsmanna á Íslandi lakari en í allri Norður Evrópu og þótt víðar væri leitað. Það mun knýja suma hópa til þungra aðgerða en aðrir munu leita til annarra landa með dýrmæta sérþekkingu sína. Bandalag háskólamanna lítur á það sem skyldu sína að verja réttindi og kjör félagsmanna sinna með öllum tiltækum ráðum. Einskis verður látið ófreistað í baráttunni gegn þessum ólögum.

Bandalag háskólamanna telur brýnt:

- \* að setja almenna löggjöf um ráðningarréttindi allra launamanna sem tryggi þeim samþæfleg ráðningarréttindi og gilda á Norðurlöndum.
- \* að endurskoða lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna með það fyrir augum að efla samnings- og verkfallsrétt opinberra starfsmanna og aðlaga að þeim almenna samningsrétti sem nú gildir í landinu.

- \* að endurskoða að þessu gerðu lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins í samstarfi vld heildarsamtök starfsmanna ríkisins og koma fram með frumvarp til laga um þau atriði sem aðilar ná sátt um.

Bandalag háskólamanna leggur eindregið til að frumvarp þetta verði dregið til baka. Bandalagið vill enn ítreka mikilvægi samráðs milli heildarsamtakanna og ríkisvaldsins um allar breytingar á réttindum starfsmanna ríkisins og lítur svo á að ríkisvaldið verði að una því að gera engar aðrar breytingar en þær sem báðir aðilar geta unað sæmilega sáttir við. Ánægðir starfsmenn eru forsenda öflugrar starfsemi ríkisins.

Reykjavík, 17. apríl 1996

F.h. stjórnar og miðstjórnar Bandalags háskólamanna

*Martha Á. Hjálmarsdóttir*

Martha Ásdís Hjálmarsdóttir

*Anna Katrín Jónsdóttir HÍK*

*Óskali Jónsson D.I.*

*Óli Múller* Félag íslenskra  
lyfjaskráðgjafa

*Helena Vagnsdóttir, FIFM*

*Snyjolfur Ólafur FH*

*Jóhanna Jón Rasmussen FFA*

*Móni Þorvaldur FTK*

*Gunnar J. Gunnarsson KKHÍ*

*Guðvarður Mánsson FH*

*Þórunn Þorvaldur FEN*

*Þorgríður Þorgrímsdóttir SNI*

*Anna Þorvaldur* Hetta félag  
lyfjaskráðgjafa

*Ólafur Þorvaldur Stettarfélag lyfjaskráðgjafa*

*Kolbrún Þorvaldur Stettarfélag lyfjaskráðgjafa*

*Ólafur Þorvaldur Stettarfélag lyfjaskráðgjafa*

*Rósa Þorvaldur SIF*

*Edda Kristjánsdóttir, Útgáðu*

*Baldur Þorvaldur SHSS*

*Edda Sólveig Einarsson MTI*

*Sigríður Ásta Tónsd HÍK*

*Jóna Gréta Þorvaldur RTI*

*Isabell Á Hafsteinsdóttir K.F.B.*

*Þorvaldur Þorvaldur SIF*

*Marianna Þorvaldur HÍK*

## V. Fylgiskjöl

---

Minnisblað til fjármálaráðherra dags. 14.2.1996 ásamt fylgiskjöllum:

1. Um samskipti aðildarfélaga Bandalags háskólamanna-BHMR og ríkisvalds, fundargögn frá fundi með aðstoðarmanni fjármálaráðherra og sérfræðingi frá PUMA, OECD, 23.6.1995 (Meeting on union-employer relations and labour rights in Iceland)
2. Bréf til formanns nefndar um endurskoðun á starfsmannastefnu ríkisins, prófessors Eiríks Tómassonar, dags. 6.10.1995
3. Bréf til formanns nefndar um endurskoðun á starfsmannastefnu ríkisins, prófessors Eiríks Tómassonar, dags. 24.10.1995
4. Samanburður á helstu réttindum og skyldum starfsmanna ríkis og Reykjavíkurborgar, Bandalag háskólamanna, fskj. með bréfum skv. 1. og 3. tl.
5. Samanburður á helstu réttindum og skyldum starfsmanna ríkis og einkafyrirtækja, Bandalag háskólamanna, fskj. með bréfum skv. 1. og 3. tl.
6. Samanburður á uppsagnarrétti í ESB-ríkjum, Bandalag háskólamanna, dags. 10.11.1995, fskj. með bréfum skv. 1. og 3. tl.
7. Tillögur um breytingar á ráðningarréttindum launamanna og samningsrétti stéttarfélaga, lagt fram í miðstjórn Bandalags háskólamanna 18.10.1995
8. Ályktun miðstjórnar Bandalags háskólamanna vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar fjármálaráðherra á réttindum og skyldum starfsmanna ríkisins, dags. 18.10.1995

I. ....	1
<b>II. UM MEGINEFNI FRUMVARPSINS</b> .....	<b>1</b>
TILGANGUR FRUMVARPSINS.....	1
TILGANGUR GILDANDI LAGA.....	3
MANNRÉTTINDI .....	3
HELSTU ÁHRIF Á RÉTTINDI OG SKYLDUR STARFSMANNA .....	5
<i>Helstu áhrif á réttindi almennra starfsmanna:</i> .....	5
<i>Helstu áhrif á réttindi embættismanna:</i> .....	5
<i>Helstu áhrif á skyldur starfsmanna:</i> .....	5
<b>III. NÁNARI SAMANBURÐUR Á EFNI FRUMVARPSINS OG GILDANDI LÖGUM</b> .....	<b>6</b>
1. KAFLI FRUMVARPS UM GILDISSVIÐ (1.-4. GR.): .....	6
1.1 Núverandi gildissvið laganna .....	6
1.2 Gildissvið skv. frumvarpi .....	6
1.3 Niðurstaða .....	7
2. KAFLI FRUMVARPS UM VEITINGU STARFS (5.-7. GR.): .....	7
2.1 Veiting starfs .....	7
2.2 Almenn t hæfi .....	8
2.3 Skylda að auglýsa lausar stöður .....	8
3. KAFLI FRUMVARPS UM RÉTTINDI (8.-13. GR.): .....	9
3.1 Upplýsingar um ráðningarskilmála .....	9
3.2 Ákvörðun launa .....	10
3.3 Fyrirframgreiðsla launa .....	11
3.4 Orlofsréttur .....	11
3.5 Launagreiðslur í veikindaförföllum og barnsburðarleyfi .....	12
3.6 Sveigjanlegur vinnutími .....	12
4. KAFLI FRUMVARPS UM SKYLDUR (14.-21. GR.): .....	12
4.1 Ný skylda: leiðbeiningarskylda .....	12
4.2 Refsiákvæði vegna fjarvista .....	13
4.3 Yfirvinnuskylda .....	13
4.4 Samningsréttur um vinnutíma .....	13
4.5 Breytt starf skerðir kjör .....	14
4.6 Skert atvinnufrelsi .....	15
4.7 Áminning sem aðdragandi starfsloka .....	15
5. KAFLI FRUMVARPS UM EMBÆTTISMENN (22.-25. GR.) .....	16
5.1 Embættismenn .....	16
5.2 Fimm flokkar ríkisstarfsmanna í stað eins .....	17
5.3 Áhrif tímabundinnar skipunar .....	17
5.4 Launaákvörðun .....	18
5.5 Áhrifin á réttarstöðuna .....	18
6. KAFLI FRUMVARPS UM LAUSN FRÁ EMBÆTTI (26.-37. GR.) .....	19
6.1 Lausn úr embætti .....	19
6.2 Um rannsóknarskyldu vegna lausnar .....	19
6.3 Skylda að veita lausn vegna veikinda .....	20
6.4 Réttur til að flytja embættismenn á milli embætta .....	20
6.5 Biðlaunaréttur .....	20
7. KAFLI FRUMVARPS UM SÉRSTAKAR SKYLDUR (38.-40. GR.) .....	21
7.1 Erindisbréf forstöðumanna .....	21
7.2 Ákvörðun launa embættismanna .....	21
7.3 Verkfallsréttur og tjáningafrelsi embættismanna .....	21
8. KAFLI FRUMVARPS UM RÁÐNINGAR Í STARF (41.-42. GR.) .....	22
8.1 Almennt ráðningarform .....	22
8.2 Skriflegur ráðningarsamningur .....	22
9. KAFLI FRUMVARPS UM STARFSLOK (43.-46. GR.) .....	22

9.1 Uppsagnarréttur.....	22
9.2 Réttur til að framlengja uppsagnarfrest.....	22
10. KAFLI FRUMVARPS UM SÉRSTÖK RÉTTINDI (47.-48. GR.) .....	23
11. KAFLI FRUMVARPS MEÐ ÝMSUM SÉRÁKVÆÐUM (49.-53. GR.) .....	24
11.1 Málskotsréttur .....	24
11.2 Framsal valds.....	24
11.3 Samráð.....	24
12. BRÁÐABIRGÐAÁKVÆÐI FRUMVARPSINS .....	25
<b>IV. LOKAORÐ.....</b>	<b>25</b>
<b>V. FYLGISKJÖL.....</b>	<b>27</b>

Minnisblað til fjármálaráðherra

Reykjavík, 14.2.1996

Á fundi í dag, 14. febrúar 1996, átti undirritaður ásamt fleiri fulltrúum Bandalags háskólamanna fund með fjármálaráðherra og tveimur aðstoðarmönnum hans, Steingrími Ara Arasyni og Eiríki Tómassyni. Á fundinum lagði Eiríkur Tómasson fram "Minnisblað" að því er virðist í þeim tilgangi að sýna fram á að hann haft viðhaft samráð við samtök starfsmanna ríkisins eins og verkefni hans fyrir fjármálaráðherra gefur annars fullt tilefni til. Með vísun til þessa minnisblað vil ég aðeins að eftirfarandi komi fram:

Í lok september 1995 óskaði ET eftir fundi með undirrituðum og formanni samtakanna. Við þeirri ósk var strax orðið og fundur haldinn hinn 4.10.1995 kl 10 árdegis. Á þeim fundi lýsti ET meginsjónarmiðum sínum í málinu, m.a. þeim að hann teldi bæði ráðningarfestu og biðlaunarétt starfsmanna íslenska ríkisins þvælast fyrir nýttísku markmiðum eins og hagræðingu o.fl. Óskaði ET eftir góðri samvinnu og samstarfi við samtökin. Á þessum fundi gerðum við formaðurinn ET ítarlega grein fyrir sjónarmiðum bandalagsins. Í fyrsta lagi kynntum við honum sögu samskipta bandalagsins og fjármálaráðherra sem vinnuveitanda og lögðum fram gögn um það mál (sjá fskj. 1). Í því samhengi óskaði ET eftir gögnum um efni samflotssamninganna svonefndu frá 1989 og voru honum boðsend gögn um það sérstaklega hinn 6.10.1995 (sjá fskj. 2). Í öðru lagi kynntum við honum á áðurnefndum fundi yfirlitsgögn með samanburði á ráðningarréttindum starfsmanna ríkis og Reykjavíkurborgar (sjá fskj. 3) og samanburði á helstu ráðningarréttindum starfsmanna ríkis og á almennum markaði (sjá fskj. 4) auk samanburðar á uppsagnarrétti í ESB-ríkjum. Í þriðja lagi tjáðum við honum að á vegum bandalagsins færi fram ítarleg umræða um þær mundir og myndum við kynna honum skoðanir bandalagsins eftir því sem málin þróuðust. ET lagði á það mikla áherslu að bandalagið léti sér sem fyrst í té afstöðuna í þessum efnum til þess að hann gæti tekið tillit til þeirra sjónarmiða í vinnu sinni. Lauk fundinum með því að báðir aðilar ætluðu að halda uppi nánun og gagnkvæmu upplýsingastreymi.

Næst skéði það í málinu að miðstjórn Bandalags háskólamanna var boðuð til fundar 18.10.1995. Fyrir fundinum lá að taka afstöðu til hugmynda ET um endurskoðun á starfsmannastefnu og í því samhengi var farið ítarlega í gegnum ráðningarréttindi eins og þau gerast hér á landi og erlendis. Í framhaldi af fundi miðstjórnar boðsendi ég ET öll gögn sem miðstjórn voru kynnt og ályktanir miðstjórnar um þetta efni (sbr. fskj. 5). Engin viðbrögð komu frá ET.

Þvínæst bar það til tíðinda að ET skrifaði samtökum okkar bréf hinn 12.12.1995 og boðar þá að í bígerð sé að búa til frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 38/1954. Taldi ég að samtökin hafi á þeim tímapunkti bæði munnlega og

skriflega verið búin að gera ET fullgóða grein fyrir afstöðu samtakanna til afmarkaðra breytinga á nefndum lögum. Þar sem ég sat einnig í Réttindanefnd vegna flutnings grunnskólans og fyrir lá þar að kennarar og skólastjórnendur ættu að halda öllum sínum réttindum óskértum, taldi ég ólíklegt að ET væri með annað en smávægilegar breytingar í huga og taldi þess vegna ekki ástæðu til að koma að frekari gögnum í málinu að sinni.

Hinn 6.2.1996 berst svo bréf ET með allt öðrum og nýjum skilaboðum. Þá var sem sé tilbúin *ný starfsmannastefna fyrir starfsmenn ríkisins* og frumvarp til laga um gerbreytt réttindi alveg í fæðingu. Var bréf ET þegar lagt fyrir stjórnarfund bandalagsins 8.2.1996. Ákveðið var að kynna bréf ET strax í félögunum og í fundarboði vegna fundar miðstjórnar bandalagsins 21.2.1996. Efni bréfsins vakti furðu og þá einnig vinnubrögðin enda hafði ekkert samráð verið haft við samtökin eins og sést af ofangreindu. ET óskaði þegar hinn 7.2. sl eftir fundi en boðaði áftur áður nefnt frumvarp og taldi sjálfur heppilegt að hittast þegar það lægi fyrir, þ.e. eftir helgina. Spurði ég þá ET hvort fundur okkar gæti haft áhrif á efni væntanlegs frumvarps og fullyrti hann að svo gæti farið. Fannst mér þá eðlilegt að koma á fundi með honum og formanni og valdi annan af tveimur dögum sem hann bauð, nefnilega kl 17 í gær, 13.2. Þegar frumvarpið barst mér í hendur um hádegi mánudagsins 12.2. sl. varð mér og formanni ljóst að frumvarpið fól í sér allsherjaruppstokkun á réttindum starfsmanna ríkisins en ekki smávægilegar breytingar. Var því kallað til sérstaks stjórnarfundar bandalagsins um málið og reyndist eini lausi tími til þess kl 17 þriðjudaginn 13.2. Var viðstöðullítið reynt að finna ET bæði á mánudeginum og þriðjudeginum til að upplýsa hann um að stjórnin vildi skoða málið áður en nokkur fundur yrði haldinn með ET eða öðrum fulltrúum fjármálaráðherra. Ekki hafðist uppá ET og birtist hann á skrifstofu bandalagsins um leið og stjórnarmenn komu á fundinn. Var hann eini maðurinn auk mín og fromanns sem hafði séð plaggið og því ótækt að halda fund um það með honum á þeirri stundu. En ET brást samt ókvæða við enda hafði hann gert kröfu um að bandalagið léti honum í té athugasemdir um þessi frumvarpsdrög þá eftir aðeins sólarhringsfrest. Blasir við öllum sem þekkja til lýðræðislegra vinnubragða í stéttarfélögum bandalagsins að það var ekki mögulegt. Þetta hefði ET átt að vita, enda félagsmaður í einu af aðildarfélögum bandalagsins. Fresturinn var þar að auki í öllum skilningi óeðlilega stuttur.

Þetta yfirlit sýnir í fyrsta lagi að ekkert samráð hefur í raun verið viðhaft við Bandalag háskólamanna um þessa endurskoðun. Í öðru lagi staðfestir þetta að Bandalagið hefur kynnt ET bæði munnlega og skriflega viðhorf bandalagsins til málsins en hann heldur hinu gagnstæða fram. Í þriðja lagi gerir ET kröfur um hraða í málsmeðferð af okkar hálfu sem er í engu samræmi við rétt okkar samtaka og skyldur okkar í svo stóru máli. Þrátt fyrir þann skort á samráði sem hingað til hefur einkennt þessa endurskoðun á starfsmannastefnu ríkisins vonast ég eftir góðu samstarfi við fjármálaráðuneytið í framtíðinni enda mörg óleyst vandamál sem bíða, m.a. þau hvernig unnt er að bæta kjörin og tryggja borgurunum metnaðarfulla og góða ríkisstarfsmenn.

*Með góðri kveðju,*

*Birgir Björn Sigurjónsson*

**Meeting on union-employer relations  
and labour rights of academics in Iceland**

- I. Union-employer relations**
- II. Labour rights**
- III. Personnel management policies**
- IV. Final Remarks**
- V. Appendices**
  - a) Complaint filed by the Association of Academics (BHMR) to the International Organisation of Labour in 1990**
  - b) Comments on the Report of the Icelandic Minister of Social Affairs 1995 on the implementation of the European Social Charter in Iceland**



## I. Chronology of union-employer relations

1973: Unions of academics within the Association of Academics were by law guaranteed restricted rights to start negotiations with the Ministry of Finance. If this dialogue did not lead to an agreement in a given period of time the case was to be settled by a special court of arbitration. During the period 1977-84 the wages of academics in the public sector lagged behind other wage earners and there were increasing frictions in the employer-union relations.

1984: The Association of Academics on behalf of its member unions and the Ministry of Finance agreed upon a settlement of a committee that was to explore the wage differentials between academics in public service and those who were engaged in the private sector. Members became optimistic as the result was to be evaluated with a reference to the wages and terms agreements of the member unions in which it was (is) stated that the Ministry of Finance would be obliged to correct such differences. Finally, in 1986 it had become clear that the committee would not reach a definite settlement which could oblige the Ministry of Finance or the arbitration court to correct the wages. Therefore, the credibility of this system collapsed and the Minister of Finance had to accept new rules of the game.

1987: The new law of the union rights in the public sector (*no 94/1986*) reserved the unions of academics with restricted right to strike (see below II). Already, in March 1987 strikes were invoked to press the government to accept one basic claim: the right of academics in public service to receive equal pays to academics in the private sector. Each union settled its own agreement some of which could be regarded as important steps in bridging the *gap*. But in late 1987 and beginning 1988 a wage drift started in the private sector while our members were deprived the of agreed upon compensations.

1989: By April 6th 1989, twelve member unions including more than 2/3 of the members of the association started a strike after months of negotiations where the main claims regarded the bridging of the wage-gap between the academics in private and public sectors. Six weeks later some 22 member associations signed agreements with the Ministry of Finance (after the settlement had been approved by the whole cabinet). The agreements were based on the principle that the unions would accept similar wage increases as other wage-earners in the starting year but would then receive wage increases beyond other unions for the period 1990-1994 by which the wage difference between academics in public and private sector would be removed in stages.

1990: As the first extra wage increase was due on July 1st 1990 the government declared it would not abide by the agreement. Later, in July the Labour Court ruled that the government was to execute the agreement. On August 3rd 1990 the government by legislative action (*provisory law*) liberated itself from its own agreement with the member unions of the association ! This damaged the union-employer relation tremendously and was a chock for our members and, especially those members that that were active in our negotiating committees (248 persons out of total membership in 1990 of 3750 individuals).

1993: The association brought the case to the Civil Court of Reykjavik but lost whereas the Supreme Court ruled that the government was to follow the agreement while its *decree should be understood as a termination of the agreement with a 3 months notice.* The Supreme Court also found that the agreement would by then be out of date in spite of the fact that every agreement is valid until partners enter a new agreement. After months of waiting this rule was very disappointing. (See also the results of the ILO case 1563). The Ministry of Finance could after all refuse to carry out its part of an agreement and then invalidate the agreement using its legislative power only having to pay agreed wage increases for a period of 3 months

! Thus once more the mechanism had been destroyed by the states' abuse of its three-proned power (*legislative, executive and judiciary*).

1995: In 1995 the Ministry of Finance still refuses to bridge wage gap along the lines of the 1989 wage and terms agreements. Only the teachers' unions have after weeks of strike reached a wage and terms agreement that offers some glimpses of the lost agreement.

## II. Labour rights

1. **The present right to negotiate:** (i) Each member union has to fulfill some general conditions in order to receive the right to negotiate as opposed to pre-1987 system where unions had to receive acceptance of the employer side. (ii) Each union has to rely on its own strategies of negotiation and a new right to strike for its ultimate claims (and there is no longer a court of arbitration at the end of the street. (iii)

However, the right to strike is restricted in two ways as (a) a strike has to be decided in a general poll in which at least 50% of members participate and at least 50% thereof vote for a strike, and (b) having decided upon a strike it involves all members except those who serve in emergency health and security services.

Because of the scope of these limitations on the right to strike involving e.g. up to 75% of nurses and literally all doctors, the system is obviously not based upon principles of equal strenghts but presupposes genuine mutual understanding and respect which is altogether lacking on the employer side.

2. **Revisions of the right to negotiate:** In the 1989 agreements the Ministry of Finance agreed to propose changes in the negotiation rules if the partners came to a mutual understanding. Both in 1990 and 1991 the Ministry suggested changes in the union law not only without consulting our association but in the face of the strongest protest of our member unions. The association has been suggesting that

the Ministry of Finance should end the deadlock by the following changes in attitudes, strategies as well as the rules of the game:

- (i) Declare formal and final abandonment of the use of state power against own wage and terms agreements with its negotiating partners. This should lead to the compliance of the government of Iceland with Convention 98 of ILO, i.e. of the Right to organise and the Right to bargain collectively.
- (ii) Decentralise the power to negotiate on wage and terms agreement as well as the power to hire employees. This should be brought from ministerial level to institutional level. In this scenario the government would prescribe the targets and the financial limits while the state institutions and firms would have to adjust to these rulings by the most efficient way of achieving the goals. Parliament would be the place to shape the basic legislative rules of individual and union rights.

**3. The right to join unions:** In the private sector The Icelandic Federation of Unions (ASÍ) and the employers (VSÍ) have agreed upon the principle that all employees in the private sector are bound to be members of unions within ASÍ. In this respect the negative freedom of association seems to be absent. In the public sector everyone is guaranteed the right to stay outside the union, but not the other way around, i.e. there are several cases where public employers refuse to accept unions of academics as legal representatives of their constituent members. More clearly, local authorities in general refuse to negotiate with unions of academics and Ministry of Finance does the same in a few cases. Actually, they do not only violate the freedom of association (ILO Convention 87) but force their academic employees to join local *mixed* unions which do not negotiate at all on behalf of their academic members. Here, the Association of Academics has urged the Ministry of Finance and the Ministry of Social Affairs to intervene and secure the legal rights of academics to freely choose their union participation (i.e. positive and negative freedom of association).

**4. Employment rights in state service:** The employment rights of employees in state service differ very much and can be divided into three main categories. In the first group are those who have the status of a life-long employment contract with i.a. generous pension rights. The second group entails servants with mutual rights of termination due to well-defined cause and similar pension rights. And the third group with employment contract of predefined termination and much poorer (pension) rights than the two first groups. The duties however in state service are based on general rules equally valid for all employees. These rules place state employees rather as servants than employees in a modern society.

### III. Views on personnel management policies

**1. General principles:** Personnel management policies should have the task of coordinating staff to serve the goals of the employers. A key-note in this effort is to show how each employee will enjoy the the fruit of his/her work because all ambitious employees want to be respected for what they are worth. Remunerations and ambitions are the twin concepts we should be occupied with. Of course, public sector activities often involve more complicated services than private firms where it may be difficult to express formally measurement of individual as well as total productivity of labour. However, this can under no circumstances free governments, local authorities or other public institutions from their duty to define targets and measures of success.. Thus, the Ministry of Finance owes it to its staff and the general public to lay down the principles of its personnel management policies. Such policies should primarily focus on:

- definitions of targets and tasks
- hiring of suitable employees
- fair remunerations, employees' rights and working conditions
- principles on how to remunerate education, specialisation and responsibilities

- principles on how to remunerate outstanding employees
- staff inducement
- facilitating good personal relations and cooperation
- plan for the efficient division of tasks and duties
- plan for constant education and on-the-job training of staff
- keeping high standard of the working conditions and staff health
- respect for each employee and work towards mutual understanding and trust
- plan for decentralisation and mutual responsibilities
- avoiding situations where staff cannot solve tasks
- humane staff management

**2. Problems in current personnel management policies of the state:** There are three major fields of problems in the current management of state personnel policies that all and each could be related to attitudes, low levels of ambitions and legal arrangements.

(i) Attitudes and ambitions: Ministry of Finance seems to be of the opinion that the targets and tasks of each state institution/firm are of no importance but when it comes to decisions on outlays such as to the hiring or remuneration of staff the ministry claims to be the omnipotent power. Increasingly, the ministry refuses to discuss with the unions the implementation of their mutual wage and terms agreements answering such questions by saying that the union may sue the ministry before the Labour Court if it so pleases. Another sign of hostile attitudes is the secret publishing at the ministry of a guide ("Handbók") on how to interpret the rights of employees without consulting the unions. Even after publication the ministry refused to discuss the matter.

(ii) The hidden wage system: The Ministry of Finance has systematically for a long time damaged the formal wage system by only allowing wage increases similar to those agreed upon in other formal settlements. In the private sector this has led to wild wage drift. In the public sector on the other hand this has meant an underground wage system where those who are closest to the ministers may expect the

largest bonuses whereas the common academics - however bright, educated and efficient in their works - only receive in regular monthly pay 70.000 - 120.000 ISK (USD 1080 - 1850).

(iii) Centralisation: Most decisions on hiring new employees are reserved for the Ministry of Finance, i.e. even after an institution has entered an employment contract with a new staff that contract does not become valid until the ministry has confirmed it. Frequently, it has occurred that the ministry invalidates employment contracts of the state institutions and forces them either to dismiss their employees or change radically the conditions of the contract. When individuals or their union try to claim their rights the institutions refer to ministry decisions and v.v. No one assumes responsibilities for the employment contracts. The same attitude reigns in decisions on other parts of the operations of state institutions. The impact has been devastating for both public interests and in particular for the employees. The landscape certainly bears many resemblances of the (former) *Eastern Europe ideas about the omnipotent central state*.

### Final Remarks

The Association of Academics in Iceland believes that the Ministry of Finance and the Government of Iceland are in a desperate need of assistance in modelling new modern concepts of personnel management policies. The association expresses its interest for current efforts made in this direction and offers its assistance and participation in this work.



Prófessor  
Eiríkur Tómasson  
Brekkugerði 26

Reykjavík, 6. október 1995

Efni: Stutt lýsing á höfuðefni kjarasamninga háskólamanna (BHMR) 1989

Samflotssamninga aðildarfélaganna BHMR og fjármálaráðherra, 18. - 19. maí 1989, fjölluðu í aðalatriðum um eftirfarandi:

1. að endurskoða launakerfi háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins með tilliti til ábyrgðar, sérhæfni og menntunar sem nýtist í starfi (1. gr.);
2. að koma á kerfisbundinni skilgreiningu á störfum háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins og búa til matskerfi til að meta faglega, fjármálalega og stjórnunarlega ábyrg (4. gr.);
3. að endurskoða námsmat í þeim tilgangi að taka upp kerfi sem byggir á viðteknum reglum háskóla um mat á námi og setja í samræmi við það nýjar reglur um mat á öðru námi (3. gr.);
4. að miða við það að kjör háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins verði sambærileg kjörum þeirra sem gegna hliðstæðum störfum eða hafa sömu eða svipaða menntun, sérhæfni og ábyrgð að teknu tilliti til hlunninda (1. gr.);
5. að framkvæma samanburð á kjörum háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins og þeirra sem starfa annars staðar (2. gr.);
6. að framkvæma kjarajöfnunina í áföngum í fyrsta sinn 1. júlí 1990 og síðan 1. júlí ár hvert 1991, 1992, 1993 og 1994, uns jöfnunni væri náð (5. gr.) en tryggja félagsmönnum sömu launahækkanir og aðrir á samningstímanum (15. gr.);
7. að finna leiðir til aukinnar hagræðingar í rekstri m.a. til að bæta kjör félagsmanna og auka þátttöku þeirra í stjórnun og stefnumótun (6. gr.);
8. að setja á laggir nefnd fyrir lok samningstímans til að meta árangur af hinu nýja launakerfi (7. gr.);
9. að endurskoða reglugerðir um veikinda- og barnsburðarleyfi til samræmis við breytingar samkvæmt lögum/kjarasamningum (bókun 1 og 2);
10. að miða við að ótímabundin ráðning í starf verði ríkjandi ráðningarform og tímabundnum ráðningum, sem staðið hafa í 2 ár eða lengur, verði breytt í ótímabundnar ráðningar með 3ja mánaða uppsagnarfresti (bókun 3);
11. að endurskoða lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna í samvinnu við öll samtök opinberra starfsmanna og leggja fram frumvarp til laga-breytinga um þau atriði sem aðilar verða ásáttir um (bókun 6);
12. að endurskoða lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins með það fyrir augum að taka upp iðgjaldagreiðslur og réttindaávinnslu af launum fyrir yfirvinnu í sérdeild LSR (bókun 5).



Með þessum samningsákvæðum átti að hefja kerfisbundna aðlögun launa- og réttindakerfis háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins að því sem gildir á almennum markaði. Öllum samningsaðilum var ljóst að vel var mögulegt á samningstímanum - að fengnum verðmerkingum á hin ýmsu réttindi starfsmanna ríkisins - að semja um breytt fyrirkomulag á málum. En samflotssamningurinn fékk ekki til þess líftíma né stéttarfélögin tækifæri til þess með virkum samningsrétti.

*Með góðum kveðjum,*



*Birgir Björn Sigurjónsson*

P.S. Sendi með leiðréttu útgáfu af samanburði á réttindum launamanna á Íslandi vegna rangrar lýsingar á barnsburðarleyfisrétti.

Prófessor  
Eiríkur Tómasson  
Brekkugerði 26

Reykjavík, 24. október 1995

Efni: Samþykktir miðstjórnar bandalagsins um réttindamál

Í framhaldi af samtali okkar og eins og um var talað á sínum tíma leyfi ég mér að senda þér meðfylgjandi gögn til frekari upplýsingar um þá þróun stefnumótunar sem nú á sér stað innan bandalagsins um þau mál er lúta að nefndarstarfi þínu.

Miðstjórnarfundur var haldinn 18. október sl. Á fundinum var fjallað ítarlega um útsend gögn stjórnar (*fylgiskjal 1-3*) og tillögur hennar. Miðstjórn samþykkti samhljóða ályktun um málið sem fylgir með bréfi þessu (*fylgiskjal 4*). Miðstjórn leggur mikla áherslu á að sett verði heildstæð löhggjöf um ráðningarréttindum íslenskra launamanna. Miðstjórn vísaði til stjórnar að vinna áfram að tillögum um úrbætur á grundvelli framlagðra tillagna stjórnar í þessum efnum (*fylgiskjal 5*).

Stefna bandalagsins eins og hún er túlkuð af miðstjórn er í hnotskurn sú að bandalagið krefst þess að löggjafinn tryggi öllu launafólki hliðstæð ráðningarréttindi og gerast í grannlöndunum og aðeins ef svo er gert er bandalagið til viðræðu um breytingar á réttindum og skyldum starfsmanna ríkisins. Stefna bandalagsins á sjálfsagt eftir að þróast á næstu mánuðum enn frekar, þar sem sérstök stefnuskrárnefnd er að störfum fram að næsta aðalfundi en hann verður haldinn í lok mars 1996.

Með góðum kveðjum,



Birgir Björn Sigurjónsson

Fylgiskjöl:

1. Samanburður á helstu ráðningarréttindum starfsmanna ríkis og einkafyrirtækja
2. Samanburður á helstu ráðningarréttindum starfsmanna ríkis og Reykjavíkurborgar
3. Samanburður á uppsagnarrétti í ESB-riki
4. Tillögur um breytingar á ráðningarréttindum launamanna og samningsrétti stéttarféлага
5. Ályktun miðstjórnar vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar fjármálaráðherra á réttindum og skyldum starfsmanna ríkisins

## SAMANBURÐUR Á HELSTU RÉTTINDUM OG SKYLDUM STARFSMANNA RÍKIS OG REYKJAVÍKURBORGAR ANNARRA EN ÞEIRRA SEM STARFA Í STJÓRNSÝSLU gerður á grundvelli laga nr. 38/1954 og útgefina reglna STR

	Ríkisstarfsmenn	Borgarstarfsmenn <sup>1</sup>
Réttindagrundvöllur	Lög og kjarasamningar <sup>2</sup> .	Einhliða samþykktir borgarráðs sem byggjast hvorki á lögum né kjarasamningum.
Til hverra taka þessi réttindi & skyldur:	Þeirra sem eru skipaðir, settir eða ráðnir hjá ríkinu á föstum launum í starf sem telst aðalstarf þeirra.	Þeirra sem eru <i>fastráðnir</i> eða lausráðnir og ekki ráðnir skv. kjarasamningum stéttarfélag <sup>3</sup> .
Auglýsing á lausum stöðum/störfum:	Skylt er að auglýsa allar lausar stöður, skv. 5. gr. l. nr. 38/1954 <sup>4</sup> .	Skylt er að auglýsa lausar stöður. Borgarráð getur þó ákveðið annað, sbr. 3. gr.
Réttur launamanns til auglýstrar stöðu/starfs:	Almenn hæfisskilyrði skv. 4. gr. l. nr. 38/1954 eru forsenda skipunar/setningar/ráðningar. Ef krafist er sérstakra faglegra hæfisskilyrða, á sá sem þau uppfyllir, rétt umfram aðra. Sjá ýmis sérlæg <sup>5</sup> .	Almenn hæfisskilyrði skv. 4. gr. eru forsenda ráðningar. Ef krafist er sérstakra faglegra hæfisskilyrða, á sá sem þau uppfyllir, rétt umfram aðra. Sjá ýmis sérlæg <sup>6</sup> .
Réttur starfsmanns til skipunar/setningar/ráðningar í stöðu án uppsagnarréttar vinnuveitanda:	Í sumum lögum er kveðið á um að skipa skuli starfsmenn í stöður, ótímabundið eða tímabundið (setning), en í öðrum tilvikum getur verið um heimildir að ræða <sup>7</sup> .	Fram til 25.4.1978 fengu starfsmenn <i>fastráðningu</i> , sem veitir um flest samþærileg réttindi og skipun. Borgarráð hætti <i>fastráðningum</i> frá 25. apríl 1978.
Réttur lausráðins starfsmanns til ótímabundinnar ráðningar með gagnkvæmum 3ja mánaða uppsagnarrétti/-fresti:	Starfsmaður á rétt á ótímabundinni ráðningu með 3ja mán. uppsagnarfresti eftir 1 ár í heimilaðri stöðu <sup>8</sup> eða eftir 2 ár í starfi hjá ríki <sup>9</sup> .	Starfsmaður telst eftir 3ja mánaða reynslutíma hafa ótímabundna ráðningu með 3ja mánaða uppsagnarfresti nema að um annað sé sérstaklega samið <sup>10</sup> .

<sup>1</sup> Samanburðurinn miðast við reglur Reykjavíkurborgar eins og þær eru birtar í útgáfu Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar frá 1986. Skv. 73. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 njóta starfsmenn stjórnsýslu sveitarfélaga sömu réttinda og bera sömu skyldur og starfsmenn ríkisins skv. l. nr. 38/1954. Ekki virðist munur er á þessum hópi borgar- og ríkisstarfsmanna. Ágreiningur er um gildi þeirra reglna, sem Starfsmannafélagið gaf út 1986, sérstaklega hvort Reykjavíkurborg geti einhliða skammtað þessi réttindi og skert og áður fram komnir fyrirvarar bandlagsins standa þrátt fyrir að samanburðurinn sé gerður með þessum hætti.

<sup>2</sup> Hér er vísað í kjarasamning um réttindi lausráðinna dags. 27. mars 1991.

<sup>3</sup> Hér er vísað til eldra skipulags á samningsréttarmálum þegar einungis ASÍ-félög höfðu samningsrétt og kjarasamning við Reykjavíkurborg. Gildir að breyttu breytanda einnig fyrir félagsmenn í aðildarfélagum BSRB og BHMR.

<sup>4</sup> Ýmis sérákvæði sett í lögum með litarlegri skyldu vinnuveitanda, sbr. t.d. lög um grunnskóla og lög um framhaldsskóla.

<sup>5</sup> Dæmi um sérstök hæfisskilyrði er að finna í lögum nr. 53/1988 um lækna, lögum nr. 59/1983 um heilbrigðisþjónustu og lög nr. 48/1986 um lögverndun starfsheitis kennara og skólustjómenda o.fl.

<sup>6</sup> Sjá neðanmálgrein 4 að ofan.

<sup>7</sup> Skipun eða setning í stöðu á í dag aðallega við um dómara, stjórnarráðsstarfsmenn, forstjóra ríkisstofnana, kennara, skólameistara og lögreglumenn en náði til skamms tíma til enn stærri hóps ríkisstarfsmanna.

<sup>8</sup> Skv. 3. gr. l. nr. 97/1974

<sup>9</sup> Skv. bókun 3 með samningum frá 1989 og samningi aðila dags. 27. mars 1991.

<sup>10</sup> Óútkljáð milli samningsaðila hvort bókun 3 með samflotssamningum BHMR-samninga dags. 18. maí 1989 gildi fyrir borgarstarfsmenn.



	Ríkisstarfsmenn	Borgarstarfsmenn <sup>11</sup>
Gerð ráðningarsamninga:	Skv. 3. gr. I. nr. 97/1974 á starfsmaður rétt á skriflegum ráðningarsamningi.	Þrátt fyrir EES-samning <sup>12</sup> eru aðeins gerðir munnlegir ráðningarsamningar.
Reynslutími:	3 mánuðir <sup>13</sup> .	3 mánuðir <sup>14</sup> .
Ráðningarfesta starfsmanns sem er skipaður /settur eða ráðinn án uppsagnarréttar vinnuveitanda:	Vinnuveitandi getur ekki sagt starfsmanni upp. Vinnuveitandi getur veitt lausn vegna eigin óskar, nýs starfs, hámarksaldurs, starfsafglapa, hæfisskorts eða ef staðan er lögð niður, skv. 4. gr. og III. kafli I. nr. 38/1954.	Vinnuveitandi getur ekki sagt upp <i>fastráðnum starfsmanni</i> . Vinnuveitandi getur veitt lausn vegna eigin óskar, nýs starfs, hámarksaldurs, starfsafglapa, hæfisskorts eða ef staðan er lögð niður, skv. 5. gr.
Andmælaréttur starfsmanns áður en ákvörðun er tekin um að víkja honum úr stöðu:	Andmælaréttur er viðurkennd almenn regla, skv. 11. gr. í III. kafla I. nr. 38/1954. Andmælaréttur er viðurkennd regla skv. stjórmsýslulögum I. nr. 37/1993.	Andmælaréttur er viðurkennd regla um þá sem eru <i>fastráðnir</i> , skv. 11. gr. Álitæfni er um gildissvið I. nr. 37/1993 varðandi þetta atriði.
Skylda vinnuveitanda að veita starfsmanni skýringu á uppsögn:	Álitæfni er um efni I. nr. 38/1954 að þessu leyti. Viðurkennd regla skv. stjórmsýslulögum nr. 37/1993. <sup>15</sup>	Ágreiningsefni er um gildissvið reglna Reykjavíkurborgar og stjórmsýslulaga <sup>16</sup> .
Réttur vinnuveitanda til að framlengja uppsagnarfresti starfsmanna:	Vinnuveitandi getur framlengt uppsagnarfresti um 3 mánuði ef ella horfir til auðnar í starfsstéttinni, skv. 15. gr. I. nr. 38/1954. Álitæfni hvort þetta ákvæði eigi við aðra en skipaða og setta <sup>17</sup> .	Vinnuveitandi getur framlengt uppsagnarfresti um 3 mánuði ef ella horfir til auðnar í starfsstéttinni, skv. 15. gr. Álitæfni hvort þetta eigi við aðra en <i>fastráðna</i> <sup>18</sup> .
Fyrirframgreiðsla launa:	Óskilyrtur réttur, sbr. 20. gr. I. nr. 38/1954. Laun þó greidd eftirá á reynslutíma skv. efni ráðningarsamninga og í allt að 1 ár hjá lausráðnum.	Ef starfsmaður hefur starfað a.m.k. í 1 ár, er í a.m.k. 50% starfi og sækir um fyrirframgreiðslu á hann rétt til hennar, skv samþykkt borgarráðs 8. maí 1984.
Réttur starfsmanns til biðlauna ef staða er lögð niður:	Skipaðir, settir og (ótlímabundið) ráðnir starfsmenn eiga rétt til biðlauna, skv. 14. gr. I. nr. 38/1954 <sup>19</sup> .	<i>Fastráðinn</i> starfsmaður á rétt til biðlauna, skv. 14. gr., en ágreiningur um hvort aðrir eigi biðlaunarétt.
Réttur starfsmanns til sams konar stöðu ef fyrra starf er lagt niður:	Ef stofnað er til sama starfs innan 5 ára, á starfsmaður að öðru jöfnu forgang til þeirrar stöðu, skv. 14. gr. I. nr. 38/1954.	<i>Fastráðinn</i> á sama rétt og skipaður starfsmaður ríkis en ágreiningur um hvort aðrir starfsmenn eigi nokkum rétt skv. 14. gr.

<sup>11</sup> Samanburðurinn miðast við reglur Reykjavíkurborgar eins og þær eru birtar í útgáfu Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar, sjá neðanmálsgrein 1.

<sup>12</sup> Skv. EES-samningi (tilskipun ESB) er skytt að gera skriflega ráðningarsamninga.

<sup>13</sup> Sjá ofan um rétt lausráðinna til ótlímabundinnar ráðningar.

<sup>14</sup> Sjá neðanmálsgrein 10.

<sup>15</sup> Ágreiningur við vinnuveitendur um gildissvið I. nr. 37/1993 varðandi réttindi starfsmanna.

<sup>16</sup> Sjá neðanmálsgrein 14.

<sup>17</sup> Skv. lögfræðialíti Víðars Mús Matthiassonar, hrl., takmarkast þessi réttur vinnuveitanda við skipaða og setta starfsmenn og "ef til auðnar horfir í starfsstéttinni" sætur þröngri lögskýringu.

<sup>18</sup> Almennit viðhorf að *fastráðnir borgarstarfsmenn* njóti sömu réttinda og skipaðir starfsmenn ríkisins.

<sup>19</sup> Sjá HRD nr. 489/1990 (bls. 311), HRD nr. 490/1990 (bls. 315) og HRD nr. 491/1990 (bls. 318) um rétt til biðlauna.

	Ríkisstarfsmenn	Borgarstarfsmenn <sup>20</sup>
Veikindaréttur skipaðs/setts/fastráðins starfsmanns:	Réttur skv. ákvæðum reglugerðar nr. 411/1989.	Hliðstæður réttur og gildir skv. reglugerð nr. 411/1989, þó þannig að ávinnslutími er nokkru skemmri.
Veikindaréttur lausráðinna starfsmanna:	Fyrstu 6 mán. gilda lágmarks ákvæði l. nr. 19/1979, eftir 6 og innan 12 mán. gildir 50% réttur og eftir það 100% réttur skv. reglug. nr. 411/1989, sjá reglur um lausráðna, dags. 27.3.1991.	Fyrstu 3 mán. gilda lágmarks ákvæði l. nr. 19/1979, eftir 3 og innan 6 mán. gildir 50% réttur og eftir það 100% réttur sbr. reglug. nr. 411/1989, sjá samþykkt borgarráðs 1. júlí 1976.
Barnsburðarleyfisréttur skipaðrar/settrar móður eða móður með ótímabundna ráðningu:	Hafi fastráðin móðir starfað samfellt í 6 mánuði á hún rétt til dagvinnulauna í 6 mán. og auk þess meðaltals yfirvinnu- og vaktavinnulauna í 3 fyrstu mán. skv. rgj nr. 410/1989.	Hafi fastráðin móðir starfað samfellt í 6 mánuði á hún rétt til fullra launa í 3 mán. og 50% launa í 3 mán. sbr. ákvæði reglug nr. 410/1989.
Barnsburðarleyfisréttur móður með tímabundna ráðningu:	Almennt réttur skv. l. nr. 57/1987 um fæðingarorlof og greiðslur skv. l. nr. 117/1993 um almannatryggingar. Ef ráðning til 1 árs eða lengur, þá réttur á ráðningartíma skv. rgj. 410/1989.	Réttur skv. l. nr. 57/1987 um fæðingarorlof og greiðslur skv. l. nr. 117/1993 um almannatryggingar
Barnsburðarleyfisréttur feðra:	Ekki sjálfstæður réttur feðra skv. rgj. Ágreiningur um efni l. nr. 57/1987.	Ekki sjálfstæður réttur feðra skv. rgj. Ágreiningur um efni l. nr. 57/1987.
Réttur starfsmanns ef leystur frá starfi vegna vanheilsu eða slyss:	Föst laun í 3 mánuði, skv. 21. gr. l. nr. 38/1954.	Föst laun í 3 mánuði, skv. efnisákvæðum 3. mgr. 5. gr. reglug. nr. 411/1989.
Réttur maka starfsmanns ef starfsmaðurinn fellur frá:	Föst laun í 3 mánuði, sbr. 21. gr. l. nr. 38/1954.	Föst laun í 3 mánuði, skv. efnisákvæðum 3. mgr. 5. gr. reglug. nr. 411/1989.
Lífeyrisréttur skipaðs/setts/fastráðins starfsmanns:	Réttindi skv. lögum nr. 29/1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.	Að mestu hliðstæður réttur hjá Lífeyrissjóði borgarstarfsmanna.
Lífeyrisréttur lausráðins starfsmanns:	Stigabundin réttindi skv. lögum/reglum um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda.	Stigabundin réttindi skv B-deild Lífeyrissjóðs borgarstarfsmanna.
Helstu skyldur starfsmanna:	Skyllt er starfsmanni að: a) sinna starfi vel (28. gr.), b) hlíta lögum fyrirmælum yfirmanns (29. gr.), c) mæta stundvíslega og nota stimpilklukku (30. gr.), d) vinna án endurgjalds v/ fjarvista án gildra forfalla (30) e) vinna yfirvinnu allt að 1/3 af vinnuskyldu (31. gr.), f) gæta þagmælsku um það sem leynt skal fara (32. gr.), g) hlíta breytingum skv lög-	Skyllt starfsmanni að: a) sinna starfi vel (31. gr.), b) hlíta lögum fyrirmælum yfirmanns (32. gr.), c) mæta stundvíslega og nota stimpilklukku (33.-34), d) vinna án endurgjalds v/ fjarvista án gildra forfalla (35) e) vinna yfirvinnu allt að 1/3 af vinnuskyldu (38. gr.), f) gæta þagmælsku um það sem leynt skal fara (36. gr.), g) hlíta breytingum skv lög-

<sup>20</sup> Samanburðurinn miðast við reglur Reykjavíkurborgar eins og þær eru birtar í útgáfu Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar, sjá neðanmálsgrein 1.

SAMANBURÐUR Á HELSTU RÁÐNINGARRÉTTINDUM  
STARFSMANNA RÍKIS OG EINKAFYRIRTÆKJA

	Ríkisstarfsmenn	Almennir launamenn
Réttindagrundvöllur einstaklinga	L. nr. 38/1954, l.nr. 97/1974 og kjarasamningar.	L. nr. 55/1980, l. nr. 19/1979 og kjarasamningar.
Til hverra taka þessi réttindi & skyldur:	Þeirra sem eru skipaðir, settir eða ráðnir hjá ríkinu á föstum launum í starf sem telst aðalstarf þeirra.	Allra launamanna hjá einkafyrirtækjum.
Auglýsing á lausum stöðum/störfum.	Skyllt er að auglýsa allar lausar stöður, skv. 5. gr. l. nr. 38/1954 <sup>1</sup> .	Engin laga- eða samnings-skylda að auglýsa laus störf.
Réttur launamanns til auglýstrar stöðu/starfs:	Almenn hæfisskilyrði skv. 4. gr. l.nr. 38/1954 eru forsenda skipunar/setningar/ráðningar. Ef krafist er sérstakra faglegra hæfisskilyrða, á sá sem þau uppfyllir rétt umfram aðra. Sjá ýmis sérlæg <sup>2</sup> .	Félagsmenn í tilteknu stéttarfélagi eiga forgang að störfum á félagssvæðinu <sup>3</sup> .
Réttur starfsmanns til skipunar/setningar/ráðningar í stöðu án uppsagnarréttar vinnuveitanda:	Í sumum lögum er kveðið á um að skipa skuli starfsmenn í stöður, ótímabundið eða tímabundið (setning), en í öðrum tilvikum getur verið um heimildir að ræða <sup>4</sup> .	Engir fá slíka ráðningu.
Réttur lausráðins starfsmanns til ótímabundinnar ráðningar með gagnkvæmum 3ja mánaða uppsagnarrétti/-fresti:	Starfsmaður á rétt á ótímabundinni ráðningu með 3ja mán. uppsagnarfresti eftir 1 ár í heimilaðri stöðu <sup>5</sup> eða eftir 2 ár í starfi hjá ríki <sup>6</sup> .	Starfsmaður telst almennt fastráðinn eftir reynslutíma. Uppsagnarfrestir bundnir í samningum: á reynslutíma 1 mánuður en lengjast með starfsaldri í allt að 6 mánuði <sup>7</sup> .
Gerð ráðningarsamninga:	Skv. 3. gr. l. nr. 97/1974 á starfsmaður rétt á skriflegum ráðningarsamningi.	Ráðningarsamningar yfirleitt skriflegir. Skyllt skv. EES-samningum.
Reynslutími:	3 mánuðir <sup>8</sup> .	3 mánuðir <sup>9</sup> .

<sup>1</sup> Ýmis sérákvæði sett í lögum með tiltegri skyldu vinnuveitanda, sbr. t.d. lög um grunnskóla og lög um framhaldsskóla.

<sup>2</sup> Dæmi um sérstök hæfisskilyrði er að finna í lögum um lækna nr. 53/1988 og lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 59/1983

<sup>3</sup> Sbr. samninga ASÍ og VSI um svonefnd forgangsréttarákvæði.

<sup>4</sup> Skipun eða setning í stöðu á 1 dag aðallega við um dómara, stjórnarráðsstarfsmenn, forstjóra og yfirmenn ríkisstofnana, kennara, skólameistara og lögreglumenn en náði til skamms tíma til enn stærri hóps ríkisstarfsmanna.

<sup>5</sup> Sbr. 3. gr. l. nr. 97/1974

<sup>6</sup> Sbr. bókun 3 með samningum frá 1989 og samning BHM og fjármálaráðherra dags. 27.3.1991.

<sup>7</sup> Ákvæði l. nr. 19/1979 lágmarksákvæði en flestir hafa samið um betri rétt.

<sup>8</sup> Sjá ofan um rétt lausráðinna til ótímabundinnar ráðningar.

<sup>9</sup> Yfirleitt 1-3 mánuðir þegar um mánaðarkaupsfólk er að ræða.

	Ríkisstarfsmenn	Almennir launamenn
Ráðningarfesta starfsmanns sem er skipaður /settur eða ráðinn án uppsagnarréttar vinnuveitanda:	Vinnuveitandi getur ekki sagt starfsmanni upp. Vinnuveitandi getur veitt lausn vegna eigin óskar, nýs starfs, hámarksaldurs, starfsafglapa, hæfisskorts eða ef staðan er lögð niður, skv. 4. gr. og III. kafli l. nr. 38/1954.	Engir starfsmenn ráðnir án uppsagnarréttar vinnuveitanda
Andmælaréttur starfsmanns áður en ákvörðun er tekin um að víkja honum úr stöðu:	Andmælaréttur er viðurkennd almenn regla, skv. 11. gr. í III. kafla l. nr. 38/1954. Andmælaréttur er viðurkennd regla skv. stjómssýslulögum l. nr. 37/1993.	Enginn viðurkenndur andmælaréttur áður en starfsmanni er vikið úr starfi.
Skylda vinnuveitanda að veita starfsmanni skýringu á uppsögn:	Álitaefni er um efni l. nr. 38/1954 að þessu leyti. Viðurkennd regla skv. stjómssýslulögum nr. 37/1993.	Ekki lögbundin skylda vinnuveitanda að gefa skýringar á uppsögn. Uppsögn þarf ekki að rökstyðja.
Réttur vinnuveitanda til að framlengja uppsagnarfresti starfsmanna:	Vinnuveitandi getur framlengt uppsagnarfresti um 3 mánuði ef ella horfir til auðnar í starfsstéttinni, skv. 15. gr. l. nr. 38/1954. Álitaefni hvort þetta ákvæði eigi við aðra en skipaða og setta <sup>10</sup> .	Vinnuveitandi hefur ekki rétt til að framlengja uppsagnarfresti starfsmanns.
Fyrirframgreiðsla launa:	Óskilyrtur réttur, sbr. 20. gr. l. nr. 38/1954. Laun þó greidd eftirá á reynslutíma skv. efni ráðningarsamninga og í allt að 1 ár hjá lausráðnum.	Ekki lögbundið og yfirleitt óþekkt í ráðningarsamningum.
Réttur starfsmanns til biðlauna ef staða er lögð niður:	Skipaðir, settir og (ó)límbundið ráðnir starfsmenn eiga rétt til biðlauna, skv. 14. gr. l. nr. 38/1954 <sup>11</sup> .	Aðeins þekkt í einstökum ráðningarsamningum, einkum stjórnenda.
Réttur starfsmanns til sams konar stöðu ef fyrra starf er lagt niður:	Ef stofnað er til sama starfs innan 5 ára, á starfsmaður að öðru jöfnu forgang til þeirrar stöðu, skv. 14. gr. l. nr. 38/1954.	Engin slík réttindi.
Veikindaréttur skipaðs/setts/fastráðins starfsmanns:	Réttur skv. ákvæðum reglugerðar nr. 411/1989.	Veikindaréttur ákveðinn með l. nr. 19/1979 og viðbótaréttur í ýmsum kjarasamningum og hjá sjúkrasjóðum.
Veikindaréttur lausráðinna starfsmanna:	Fyrstu 6 mán. gilda lágmarks ákvæði l. nr. 19/1979, eftir 6 og innan 12 mán. gildir 50% réttur og eftir það 100% réttur skv. reglug. nr. 411/1989, sjá reglur um lausráðna, dags. 27.3.1991.	Veikindaréttur ákveðinn með l. nr. 19/1979. Viðbótaréttur í ýmsum kjarasamningum og hjá sjúkrasjóðum stéttarfélaganna.

<sup>10</sup> Skv. lögfræðialíti Viðars Mús Matthíassonar, hrl., takmarkast þessi réttur vinnuveitanda við skipaða og setta starfsmenn og "ef til auðnar horfir í starfsstéttinni" sætir þröngri lögskýringu.

<sup>11</sup> Sjá HRD nr. 489/1990 (bls. 311), HRD nr. 490/1990 (bls. 315) og HRD nr. 491/1990 (bls. 318) um rétt til biðlauna.



	Ríkisstarfsmenn	Almennir launamenn
Barnsburðarleyfisréttur skipaðrar/settrar móður eða móður með ótímabundna ráðningu:	Hafi fastráðin móðir starfað samfellt í 6 mánuði á hún rétt til dagvinnulauna í 6 mán. og auk þess meðaltals yfirvinnu- og vaktavinnulauna í 3 fyrstu mán. skv. rgj nr. 410/ 1989.	Lágmarksréttur skv. lögum um fæðingarorlof nr. 57/1987 og greiðslur skv. lögum um almannatryggingar nr. 117/ 1993 en þar til viðbótar umsamdar greiðslur skv. kjaradeða ráðningarsamningi <sup>12</sup> .
Barnsburðarleyfisréttur móður með tímabundna ráðningu:	Almennt réttur skv. l. nr. 57/ 1987 um fæðingarorlof og greiðslur skv. l. nr. 117/1993 um almannatryggingar. Ef ráðning til 1árs eða lengur, þá réttur á ráðningartíma skv. rgj. 410/1989.	Lágmarksréttur skv. lögum um fæðingarorlof nr. 57/1987 og greiðslur skv. lögum um almannatryggingar nr. 117/ 1993 en þar til viðbótar umsamdar greiðslur skv. kjaradeða ráðningarsamningi <sup>13</sup> .
Barnsburðarleyfisréttur feðra:	Ekki sjálfstæður réttur feðra skv. rgj. Ágreiningur um efni l. nr. 57/1987.	Réttur feðra skv. lögum um fæðingarorlof nr. 57/1987 og greiðslur skv. lögum um almannatryggingar nr. 117/ 1993.
Réttur starfsmanns ef hann er leystur frá starfi vegna vanheilsu eða slyss:	Föst laun í 3 mánuði, skv. 21. gr. l. nr. 38/1954.	Sjá l. nr. 19/1979. Sjúkrasjóðir sumra stéttarfélaganna veita rétt
Réttur maka starfsmanns ef starfsmaðurinn fellur frá:	Föst laun í 3 mánuði, skv. 21. gr. l. nr. 38/1954.	Ekki lögbundinn réttur. Í vissum tilvikum veita sjúkrasjóðir bætur.
Lífeyrisréttur skipaðs /setts/ fastráðins starfsmanns:	Réttindi skv. lögum nr. 29/ 1963 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.	Lögbundin lífeyrisspamaður. Kjarasamningsbundin aðild að lífeyrissjóði sem gefur rétt eftir stigakerfi.
Lífeyrisréttur lausráðins starfsmanns:	Stigabundin réttindi skv. lögum/reglum um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda.	Lögbundin lífeyrisspamaður. Kjarasamningsbundin aðild að lífeyrissjóði sem gefur rétt eftir stigakerfi.
Helstu skyldur starfsmanna:	Vinnuskylda. Starfsmanni er einnig skylt að: a) sinna starfi vel (28. gr.), b) hlíta lögmætum fyrirmælum yfirmanns (29. gr.), c) mæta stundvíslega og nota stimpklukku (30. gr.), d) vinna án endurgjalds v/ fjarvista án gilda forfalla (30. gr.), e) vinna yfirvinnu allt að 1/3 af vinnuskyldu (31. gr.), f) gæta þagmælsku um það sem leynt skal fara (32. gr.), g) hlíta breytingum skv lögum á starfi og verkahring 33, h) starfa ekki hjá öðrum án leyfis yfirmanns (34. gr).	Vinnuskylda skv. efni ráðningarsamnings. Engar aðrar formlegar lögbundnar skyldur. Þó er ástæða til að starfsmaður hafi ákveðna hlýðniskyldu <sup>14</sup> .

<sup>12</sup> Sjá HRD í máli Láru V Júlíusdóttur

<sup>13</sup> Sjá neðanmálsgrein 12

<sup>14</sup> Sjá Láru V. Júlíusdóttur: Réttindi og skyldur á vinnumarkaði, ASÍ, 1993



## SAMANBURÐUR Á UPPSAGNARRÉTTI Í ESB-RÍKJUM

LAND	Uppsagnarfrestur verkamanns	Uppsagnarfrestur ráðs starfsmanns	Förstædur uppsagnar einstaklings	Réttur til biðlauna eða bóta
Belgía	Ef starf skémur en 20 ár, þá 28 dagar. Ef starf lengur en 20 ár, þá a.m.k. 56 dagar + samningsbundnar reglur	Fyrir hver 5 ár í starfi, þá 3 mánuðir.	Ekki kveðið á um neinn rökstuðning né réttlættingu	Ef ekki eru nægjanlegar ástæður fyrir uppsögn, á starfsmaður rétt á 6-földum mánuðarlaunum.
Bretland	Eftir 1 mánuð og að 2 árum í starfi, þá 1 vika. Meira en 2 ár í starfi, þá 1 vika fyrir hvert ár í starfi.	Eftir 1 mánuð og að 2 árum í starfi, þá 1 vika. Eftir meira en 2 ár í starfi, þá 1 vika fyrir hvert ár í starfi.	Uppsögn af félagslegum ástæðum er bönnuð af starfsmaður hefur starfað í a.m.k. 2 ár. Sönnunarbyrði er vinnuveitandans.	Meginreglan er sú að vegna uppsagnar sem byggir á ófélagslegum ástæðum eru greiddar bætur. Grunnbætur vegna stóðumissis miða við líf- og starfsaldur og verða mest 5.160 pund en bætur vegna fjárhagstjóns taka mið af launum og verða mest 8.925 pund.
Danmörk	Samningsbundið	Eftir 6 mánuði í starfi, þá 1 mánuður. Eftir 9 ár í starfi, þá 6 mánuðir.	Uppsögn er því aðeins gild, að fyrir liggja málefnalegar ástæður varðandi starf eða framkomu. Ef sá sem sagt hefur verið upp, hefur starfað í meira en 9 mánuði getur hann krafist rökstuðnings fyrir uppsögninni.	Ef uppsögn er ekki málefnaleg, getur starfsmaður fengið starf sitt á ný eða fengið bætur sem nema allt að 39 vikulaunum.
Frakkland	Eftir 6 mánuði og að 2 árum í starfi, þá 1 mánuður. Meira en 2 ár í starfi, þá 2 mánuðir	Eftir 6 mánuði og að 2 árum í starfi, þá 1 mánuður. Meira en 2 ár í starfi, þá 2 mánuðir	Uppsögn verður að byggja á veigamiklum rökum. Áður en til uppsagnar kemur verður vinnuveitandi að ræða við starfsmann og að skýra honum frá ástæðum mögulegrar uppsagnar.	Ef uppsögn er ekki lögmæt, getur vinnuréttur lagt til, að starfsmaður sé endurráðinn. Þó geta báðir aðilar hafnað þessu. Dómurinn getur úrskurðað bætur, sem nema a.m.k. tekjum síðustu 6 mánaða.
Grikkland	Eftir 2 mánuði og að 1 ári í starfi, þá 1 mán. Eftir 28 ár í starfi, þá 24 mánuðir	Eftir 2 mánuði og að 1 ári í starfi, þá 1 mán. Eftir 28 ár í starfi, þá 24 mánuðir	Uppsögn er gild ef hún er skrifleg, ef bætur eru greiddar og ef uppsagnarréttur er ekki misnotaður.	Vinnuveitandi verður að greiða starfsmanni áfram laun frá þeim tíma sem honum var sagt upp enda hafi launamaðurinn boðið fram vinnu sína.

Bandalag Laskólamanna: Uppsagnarréttur launamanna í ESB-rikkjum

LAND	Uppsagnarréttur verkamanns	Uppsagnarréttur ráðins starfsmanns	Forsendur uppsagnar einstaklings	Réttur til biðlauna eða bóta
Holland	Fyrir hvert ár í starfi, þá 1 vika, þó mest 13 vikur, en við 45 ára aldur, þá 26 vikur.	Fyrir hvert ár í starfi, þá 1 vika, þó mest 13 vikur, en við 45 ára aldur, þá 26 vikur.	Uppsögn verður að byggja á leyfi frá vinnumiðlun. Slíkt leyfi verður því aðeins veitt að fyrir liggja nægar ástæður af hálfu vinnuveitanda.	Uppsögnin er ógild og ráðning telst órofa, ef leyfi liggur ekki fyrir eða ef uppsögnin gengur gegn skýrum fyrirmælum sem banna uppsagnir, t.d. þungun, veikindi, o.s.f. Dómari getur úrskurðað endurráðningu, ef uppsögn hefur byggt á félagslega röngum ástæðum. Vinnuveitandi getur þó greitt bætur til að komast hjá endurráðningu.
Írland	Eftir 13 vikur og að 15 árum í starfi, þá 1 vika Eftir 15 ár í starfi, þá 8 vikur.	Eftir 13 vikur og að 15 árum í starfi, þá 1 vika Eftir 15 ár í starfi, þá 8 vikur	Uppsögn telst ekki félagslega röng, ef hún byggir á afköstum, færni, faglegri hæfni, persónum eða of miklu vinnuafli.	Eftir atvikum eru endurráðning, annað starf eða bætur mögulegar. Hámark bóta eru 104 vikulaun. Í flestum tilvikum eru bætur úrskurðaðar.
Ítalía	Samningsbundið.		Uppsögn er því aðeins möguleg, ef hún byggir á haldbærum ástæðum, t.d. alvarleg brot gegn samningsbundnum skyldum starfsmanns eða vegna framleðsiu, skipulagningar eða vinnutilhöggun.	Ef uppsögn er ólögmeæt, getur dómari úrskurðað endurráðningu starfsmanns hjá fyrirtækjum með allt að 15 starfsmenn. Endurráðnir fá greidd vangöldin laun.
Lúxemborg	Fyrstu 5 ár í starfi, þá 2 mánuðir. Meira en 5 ár og að 10 árum í starfi, þá 4 mánuðir. Meira en 10 ár, þá 6 mánuðir.	Fyrstu 5 ár í starfi, þá 2 mánuðir. Meira en 5 ár og að 10 árum í starfi, þá 4 mánuðir. Meira en 10 ár, þá 6 mánuðir.	Sá sem sagt er upp getur krafist skriflegra skýringa á uppsögn. Ef ástæður uppsagnar standast ekki félagslega, þá er uppsögnin ólögmeæt. Sönnunarbyrði er vinnuveitandans.	Ef uppsögn er ólögmeæt, metur dómari bótafjárhæð. Einnig getur dómari mælt með endurráðningu, en vinnuveitandi getur komið sér hjá því með bótageiðslu sem nemur einum mánaðarlaunum.
Portugal	Enginn.	Enginn.	Uppsögn án nægjanlegra ástæðna er bönnuð skv. stjórnarskrá. Þó má vinnuveitandi á grundvelli nýrrí laga segja upp með tilvísun í efnahagslegar forsendur en sönnunarbyrði er vinnuveitandans.	Ef uppsögn er ógild, stendur ráðningin óhögguð og starfsmaður fær vangöldin laun. Starfsmaður getur valið um endurráðningu eða bætur, sem byggir á starfsaidri. Bætur nema 1 mánaðarlaunum fyrir hvert starfsár eða hluta úr því en a.m.k. 3 mánaðarlaunum.

Bandalag í kólumanna: Uppsagnarréttur launamanna í ESB-rygum

LAND	Uppsagnarfrestur verkamanns	Uppsagnarfrestur ráðins starfsmanns	Forendur uppsagnar einstaklings	Réttur til biðlauna eða bóta
Spánn	Eftir 2 ár í starfi, þá 3 mánuðir	Eftir 2 ár í starfi, þá 3 mánuðir	Uppsögn verður að rökstyðja og byggja á einhverri þriggja viðurkenndra ástæðna: framkoma starfsmanns, <i>force major</i> og tæknilegar ástæður.	Hafi vinnuveitandi gefið upp ástæður sem vinnuréttur fellst ekki á, þá getur hann valið á milli, að ráða manninn aftur eða að greiða bætur sem nema 45 dagslaunum fyrir hvert starfsár, að hámarki 42 mánaða laun.
Þýskaland	Fyrstu 5 ár í starfi, þá 2 vikur Meira en 5 ár í starfi, þá 1 mánuður Meira en 20 ár, þá 3 mánuðir + samningsbundið.	Fyrstu 5 ár í starfi, þá 6 vikur m.v. lok ársfjórðungs Meira en 5 ár í starfi, þá 3 mánuðir Meira en 12 ár, þá 6 mánuðir	Við uppsögn verður að gæta félagslegra sjónarmiða. Uppsögn má byggja á persónu, framkomu eða á efnahagslegum ástæðum.	Ef uppsögn er af vinnurétti talin ólögleg, stendur ráðningin óhöggvæ. Starfsmaður á rétt á bótum fyrir tímann frá uppsögn fram að endurheimt starfans. Vinnuveitandi getur komist hjá að taka við starfsmanni aftur með því að greiða honum bætur, sem geta numið allt að 18-földum mánaðarlaunum (m.v. líf- og starfsaldur)

Heimild: Euro-Atlas, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1993

Til miðstjórnar:

### Tillögur um breytingar á ráðningarréttindum launamanna og sammingsrétti stéttarféлага

Bandalag háskólamanna - BHMR leggur áherslu á að sett verði lög sem tryggja almennum launamönnum tiltekin grundvallarréttindi. Höfuðáherslur bandalagsins eru þessar:

- I. Sett verði ein heildarlöggjöf um lágmarksráðningarréttindi launamanna sem felí eftirfarandi í sér:
  1. Lögin lögfesti ákvæði sem víða er að finna í gildandi lögum með einum samræmdum hætti
  2. Lögin setji grundvallarreglur um efni og form ráðningarsamninga í samræðmi við ákvæði EES-samninga
  3. Lögin tilgreini um skyldur starfsmanna gagnvart vinnuveitendum og skyldur vinnuveitenda gagnvart starfsmönnum
  4. Lögin kveði á um uppsagnarrétt og beitingu hans og komi í veg fyrir ómálefnalegar og órókstuddar uppsagnir á starfsmönnum og kveði á um bætur vegna starfsloka
  5. Lögin kveði á um uppsagnafresti og komi í veg fyrir fyrirvaralítlar uppsagnir á starfsmönnum
  6. Lögin marki skýr ákvæði um brottrekstrarheimildir vinnuveitenda sem komi í veg fyrir órókstuddan brottrekstur á starfsmönnum
  7. Lögin fjalli um réttindi starfsmanna við aðilaskipti og skýri m.a. ýmis ákvæði sem óljós eru í l. nr. 77/1993
  8. Lögin setji skýrar reglur um hámarksvinnutíma og lágmarkshvíldartíma launamanna (sbr. EES-samningur) og banni með viðurlögum brot á þeim reglum
  9. Lögin taki til almennrar vinnuverndar og vinnuaðstöðu starfsmanna og eftirlit með þeim þáttum
  10. Lögin taki til vinnuverndar barna og unglínga og brot á þeim reglum varði við lög
  11. Lögin setji lágmarksreglur um leyfi og launagreiðslur til þeirra sem eru veikir eða í fæðingarorlofi
  12. Lögin taki til almennrar skyldutryggingar launamanna og skyldurtryggingar lífeyrisréttinda
  13. Lögin skilgreini lágmarksorlof og rétt til orlofsgreiðslna
  14. Lögin kveði á um skyldu vinnuveitenda til launagreiðslna, forgangs launakrafna og ábyrgðar á launa- og lífeyriskröfum



15. Lög kveði á um starfsréttindi og atvinnuréttindi launamanna, þar með talinna erlendra ríkisborgara.

II. Þegar gengið hefur verið heildarlöggjöf í samræmi við liði 1.-15, verði lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins endurskoðuð með það í huga að samræma réttindi og skyldur almennra ríkisstarfsmanna við réttindi og skyldur annarra launamanna eftir því sem unnt er

III. Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna verði samræmd almennu vinnulöggjöfinni eftir því sem unnt er.

## Ályktun miðstjórnar vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar fjármálaráðherra á réttindum og skyldum starfsmanna ríkisins

Miðstjórn Bandalags háskólamanna - BHMR vill áréttta þá skoðun samtakanna að samræma beri réttindi allra launamanna á Íslandi þannig að þau verði með sama hætti og í nágrannalöndum okkar og að samræma beri réttarstöðu allra stéttarféлага.

Miðstjórn bandalagsins telur því brýnt að Alþingi setji lög sem tryggi almenn ráðningarréttindi launamanna og að einn vinnuréttur gildi fyrir alla launamenn.

Miðstjórn bandalagsins telur, að lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eigi þá fyrst að endurskoða, þegar Alþingi hefur sett almenn lög sem tryggja réttindi launamanna.

*Samþykkt samhljóða í miðstjórn Bandalags háskólamanna - BHMR*

*miðvikudaginn 18. október 1995*