

Alþingi
Erindi nr. Þ 120/1581
komudagur 18/4 1996



Suðurlandsbraut 22

108 Reykjavík

Sími 568 7575

Fax 568 0727

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis,
Vilhjálmur Egilsson, formaður
Alþingi

150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 17. apríl 1996

Efni: Umsögn Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga um frumvarp til laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.

Með bréfi dags. 21. mars s.l. óskar efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga um frumvarp til laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, 372. mál. Félagið þakkar fyrir þann frest sem það fékk til að skila umsögn sinni, en hann var framlengdur til 17. apríl.

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga óskar eftir að koma á fund efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis til að fylgja eftir umsögn sinni.

f.h. stjórnar Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga

Ásta Möller, formaður
Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga

Vigdís Jónsdóttir, hagfræðingur
Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga

Umsögn Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga um frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Inngangur

Heildarkjör ríkisstarfsmanna samanstanda af kjarasamningsbundnum kjörum, ráðningarkjörum einstaklinga og lögbundnum réttindum, sem m.a. ráðast af lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna og tengdum reglugerðum og t.d. lögum um lífeyrissjóði opinberra starfsmanna (þ.m.t. lífeyrissjóð hjúkrunarkvanna). Við gerð kjarasamninga og einstaklingsbundinna ráðningarsamninga koma báðir aðilar jafnréttiháir að samningsborði, þ.e. stéttarfélag/einstaklingur gagnvart viðsejanda. Sérstaða ríkisins sem vinnuveitanda felst hins vegar í því að það telur sig geta í krafti löggjafarvalds einhliða tekið ákvörðun um breytingar á réttindum starfsmanna sinna, sem geta verið verulegur hluti af kjörum þeirra.

Í 36. grein núgildandi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er kveðið á um það að stjórnvöld skuli hafa samráð við opinbera starfsmenn við breytingu á lögum og reglugerðum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þetta samráð hefur ekki farið fram við gerð þessa frumvarps sem hér liggur fyrir þrátt fyrir að öðru hafi verið haldið fram af stjórnvöldum. Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga lýsir sig hins vegar reiðubúið til slíks samstarfs hvenær sem eftir því er leitað. Félagið hefur við ýmis tækifæri bent á að breytinga sé þörf á launakerfi opinberra starfsmanna og setja verði skýrari ákvæði um samskiptareglur milli vinnuveitenda og launþega og um réttarstöðu þeirra. Einnig hefur félagið bent á að í heildina sé starfsmannastefnu ríkisins í mörgu verulega ábótavant. Félagið vill benda á að hjá stéttarfélögum starfsmanna ríkisins liggur mikil þekking og reynsla á réttarstöðu og vinnuaðstæðum starfsmanna. Innan stéttarfélaga mætast ólík sjónarmið ýmissa hópa ríkisstarfsmanna og þar á sér stað mikil vinna sem miðar að því að bæta hag ríkisstarfsmanna og þar með þjónustu ríkisins. Það er því nauðsynlegt að stjórnvöld nýti sér þekkingu og reynslu innan stéttarfélaga ríkisstarfsmanna og leiti samráðs og samninga við félög ríkisstarfsmanna í svo stóru máli sem þessu.

Að mati Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga ættu stjórnvöld að leggja áherslu á það að vera í nánú og góðu samstarfi við stéttarfélög ríkisstarfsmanna og sýna á þann hátt gott fordæmi varðandi samskipti aðila á vinnumarkaði. Það er því algerlega óviðunandi að það lögbundna samráð sem kveðið er á um í 36. gr. núgildandi laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna hafi ekki farið fram.

Tilgangur frumvarpsins

Yfirlýstur tilgangur frumvarps um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna er einkum þrjúþættur:

1. Að jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði.
2. Að auka sjálfstæði forstöðumanna ríkisstofnana og möguleika þeirra til að taka ákvarðanir, er varða stjórnun og starfsmannahald, jafnframt því sem gerðar eru auknar kröfur til þeirra og ábyrgð þeirra aukin.
3. Að fella á brott ýmis úrelt ákvæði í lögum nr. 38/1954 og færa önnur ákvæði þeirra til nútímalegra horfs.

1. Að jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði.

Kjör ríkisstarfsmanna ráðast m.a. af **lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lögum um lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, kjarasamningum og ráðningarsamningum**. Laun ríkisstarfsmanna hafa tekið mið af þessari réttarstöðu og hafa ríkisstarfsmenn í raun greitt fyrir þessi lögbundnu réttindi með lægri launum. Verkfallsréttur opinberra starfsmanna ræðst af lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og er hann mun takmarkaðri en verkfallsréttur á almennum vinnumarkaði.

Kjör starfsmanna á almennum vinnumarkaði ráðast af **kjarasamningum og ráðningarsamningum** milli starfsmanna og vinnuveitenda. Á undanförunum árum hefur réttarstaða margra hópa á hinum almenna vinnumarkaði breyst mjög til batnaðar. Ekki er t.d. óalgengt að stéttarfélög og starfsmenn á almennum vinnumarkaði semji við vinnuveitendur um að halda fullum launum í fæðingarorlofi, um ríflegan uppsagnarfrest og sérstakar greiðslur við starfslok. Í kjarasamningum á almennum markaði er jafnframt víða kveðið á um sérstakar greiðslur í fæðingarorlofi og veikindum.

Í þessu frumvarpi, sem hefur það að yfirlýstu markmiði að jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði, eru lögbundin og áunnin réttindi ríkisstarfsmanna afnumin án samráðs eða samninga við stéttarfélög ríkisstarfsmanna og þ.a.l. án þess að þeim sé bætt skerðingin með einhverjum hætti. Í þessu frumvarpi er ekki verið að jafna eitt né neitt. T.d. er ekki lagt til að ríkisstarfsmenn njóti þess sem betur hefur verið samið um á almennum vinnumarkaði né að ríkisstarfsmenn fái sambærilegan verkfallsrétt og er á almennum vinnumarkaði. Með frumvarpinu er einvörðungu verið að rýra réttarstöðu ríkisstarfsmanna.

2. Að auka sjálfstæði forstöðumanna

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga getur fallist á það að nauðsynlegt sé að forstöðumenn hafi völd til að taka ákvarðanir er varða rekstur þeirrar einingar sem þeir eru ábyrgir fyrir, þ.m.t. ákvarðanir er varða starfsmenn stofnunarinnar. Til þess að þetta sé unnt er hins vegar nauðsynlegt að tryggja vel réttarstöðu starfsmanna ríkisstofnana og að komið sé í veg fyrir að forstöðumenn byggi sínar ákvarðanir í starfsmannamálum á ómálefnalegum grunni. Það er hins vegar ekki gert í þessu frumvarpi, þvert á móti. Víða er t.d. í frumvarpinu komið í veg fyrir að starfsmenn njóti verndar stjórnarsýslulaga þegar yfirmenn taka sínar ákvarðanir.

3. Að fella á brott ýmis úrelt ákvæði

Hér er sennilega verið að vísa til þess að felld eru burt ákvæði um biðlaunarétt starfsmanna og ótímabundna skipun. Biðlaunaréttur starfsmanna ríkisins er ákveðin trygging sem starfsmenn hafa til að fá bætur ef rof verður á réttindaávinnslu starfsmanna. Ríkisstarfsmenn hafa greitt fyrir þennan rétt með lægri launum oft um áratuga skeið. Á almennum vinnumarkaði hafa starfsmenn oft lagt mikið upp úr því að semja um sérstakar bætur við starfslok og um lengri uppsagnarfrest. Biðlaunaréttur er ríkisstarfsmönnum mikilvægur öryggisventill og óskiljanlegt er að ríkisstjórnin skuli knýja á um bótalaus sviptingu þeirra réttinda í stað þess að semja við stéttarfélög starfsmanna.

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga er ekki meðmælt því að allir starfsmenn ríkisins séu skipaðir ótímabundið. Hins vegar viljum við benda á að með þessu frumvarpi er verulega vegið að starfsöryggi allra ríkisstarfsmanna (sjá umsagnir um einstakar greinar).

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga leggur til að þetta frumvarp verði dregið til baka og hafnar verði viðræður við stéttarfélög opinberra starfsmanna um fyrirkomulag réttinda og skyldna starfsmanna ríkisins í framtíðinni.

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga tekur undir þau sjónarmið sem koma fram í umsögn Bandalags háskólamanna, en vill áréttta eftirfarandi atriði í einstökum greinum frumvarpsins:

Umsögn um einstakar greinar frumvarpsins:

1. grein

Að jafna réttarstöðu starfsmanna ríkisins.

Í 1. gr. er gert ráð fyrir að lögin taki til allra starfsmanna hjá ríkinu, burtséð frá stéttarfélagsaðild og er yfirlýstur tilgangur frumvarpsins að jafna réttarstöðu opinberra starfsmanna, hvort sem þeir eru aðilar að samtökum opinberra starfsmanna eða ASÍ. Í athugasemdum frumvarpsins kemur fram að nú hafi flestir ríkisstarfsmenn fengið samnings- og verkfallsrétt og því sé ekki ástæða til að félagsmenn í samtökum opinberra starfsmanna (BSRB og BHM) njóti annarrar réttarstöðu en félagsmenn innan vébanda ASÍ. Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga vill í þessu sambandi benda á að í þessu felst ákveðin rangfærsla. Verkfallsréttur opinberra starfsmanna ræðst af lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna og er hann verulega þrengri en verkfallsréttur á almenna markaðinum og þ.m.t. þeirra opinberra starfsmanna sem eru félagsmenn í ASÍ, en um þeirra verkfallsrétt er kveðið á um í lögum nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur.

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga bendir á í þessu sambandi að hjúkrunarfræðingar falla m.a. undir 3. tl. 1. mgr. 19. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna, en hún takmarkar verulega verkfallsrétt þeirra sem starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu. Á mörgum heilbrigðisstofnunum/deildum þurfa t.d. allir starfandi hjúkrunarfræðingar að starfa í verkfalli.

Um skiptingu ríkisstarfsmanna í embættismenn og aðra opinbera starfsmenn.

Í þessu frumvarpi er ríkisstarfsmönnum skipt í tvo hópa, embættismenn og aðra starfsmenn ríkisins, þar sem hvor hópur um sig hefur mismunandi réttarstöðu, þ.m.t. samnings- og verkfallsrétt.

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga telur ekki rétt að skipta ríkisstarfsmönnum í tvo mismunandi hópa sem hafa mjög ólíka réttarstöðu með þeim hætti sem gert er í þessu frumvarpi. Félagið viðurkennir þó nauðsyn þess að æðstu embættismenn njóti meiri ráðningarfestu en aðrir vegna eðlis starfa þeirra. Félagið telur það vera óásættanlegt að fjármálaráðherra eða einstakir forstöðumenn stofnana, sbr. 5. gr. og 22.gr. og umsögn frumvarpsins með 5. gr., hafi það vald að ákveða hvort einstakir starfsmenn eða hópar starfsmanna teljist til embættismanna eða ekki. Með þessu móti gæti fjármálaráðherra eða einstakir forstöðumenn stofnana komið í veg fyrir samnings- og verkfallsrétt verulegs fjölda ríkisstarfsmanna og jafnvel heilu stéttarfélagana (sjá einnig umsögn um 22. grein frumvarpsins).

5. grein

Í greininni er gert ráð fyrir því að ráðherra skipi forstöðumenn stofnunar "*...og eftir atvikum, aðra embættismenn er starfa við stofnunina,...*" Samkvæmt þessari grein og 22. og 23. grein frumvarpsins hefur ráðherra mjög rúmar heimildir til að skipa menn í störf og á þann hátt að gera starfsmenn að embættismönnum (sjá umsögn félagsins um 1.gr. og 22. gr. frumvarpsins).

Í síðustu málsgrein athugasemda með 5. gr frv. segir að forstöðumaður stofnunar geti ákveðið hverjir teljast embættismenn hjá viðkomandi stofnun. Ekki er rétt að fela forstöðumönnum slíkt vald.

7. grein

Um auglýsingar á lausum embættum

Að mati Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga er tveggja vikna umsóknarfrestur þegar lausar stöður eru auglýstar of skammur frestur. Umsækjendur um stöðu þurfa oft að afla talsverðra upplýsinga og gagna áður en þeir geta skilað inn umsóknum sínum. Einnig þykir félaginu ekki nægjanlegt að auglýsa laus embætti eingöngu í Lögbirtingablaðinu, sem fáir hafa að öllu jöfnu aðgang að. Eðlilegt er að laus embætti séu jafnframt auglýst opinberlega á annan hátt.

Um auglýsingar á öðrum störfum

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga þykir eðlilegt að samtök ríkisstarfsmanna og fjármálaráðherra komi sér saman um þær reglur sem settar eru um auglýsingar á lausum störfum. Það skiptir verulegu máli fyrir ríkisstarfsmenn að þessar reglur séu skýrar og aðgengilegar og að sátt náist um framkvæmd þeirra.

Ekkert starf hjá ríkinu er í eðli sínu óæðra öðru. Hvert starf er nauðsynlegur hlekkur í þeirri þjónustu sem ríkið hefur ákveðið að veita. Því lýsir það undarlegu viðhorfi að í frv til laga séu notuð orð eins og "minni háttar skrifstofustörf".

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga telur rétt að auglýsa öll störf hjá ríkinu til að tryggja jafna möguleika borgarana til að sækja um laus störf.

8. grein

Erindisbréf - starfslýsing

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga telur nauðsynlegt og í samræmi við eðlilega stjórnunarhætti að á hverjum tíma liggi fyrir starfslýsing eða skilgreining á starfi og ábyrgð hvers ríkisstarfsmanns. Félagið er því ekki sammála því að starfsmenn þurfi sjálfir að óska eftir starfslýsingu/erindisbréfi.

9. grein

Núverandi launakerfi ríkisins

Launakerfi ríkisins er ónýtt. Það einkennist t.d. af lágum töxtum fyrir stóra hópa, sérstaklega stóra hópa kvenna (t.d. hjúkrunarfræðinga, kennara og sjúkraliða) sem hafa ekki notið yfirborgana í sama mæli og margir aðrir ríkisstarfsmenn. Í athugasemdum með 9. gr. frv. segir að hjá ríkinu hafi tíðkast að greiða starfsmönnum yfirborganir "til þess að tryggja sér hæfa starfsmenn í samkeppni við hinn almenna vinnumarkað". Í þessu sambandi má einnig benda á eftirfarandi:

- Yfirborganir hjá ríkinu hafa mismunað kynjunum á þann hátt að karlar hafa notið meiri yfirborgana en konur burtséð frá hæfni viðkomandi.
- Lögmál framboðs og eftirspurnar hafa ekki orðið til þess að hækka laun hjá starfsfólki við umönnunar- og uppeldisstörf hjá ríkinu. Um árabíl hefur verið mikill skortur á starfsfólki til starfa við umönnunar- og uppeldisstörf, eftirspurnin hefur verið meiri en framboðið. Þrátt fyrir þetta hefur hið opinbera ekki séð ástæðu til þess að borga þessu starfsfólki betur til að fá það til starfa hjá ríkinu.
- Yfirborganir hafa einnig verið notaðar af stjórnvöldum til að skapa eðlilegt launabil milli yfirmanna og undirmanna. Fjármálaráðuneytið hefur ekki ljáð máls á því að um slíkan launamun verði samið í kjarasamningum við stéttarfélögin og m.a. þess vegna er launakerfi ríkisins í því öngstræti sem öllum er kunnugt um.

Jöfn staða kvenna og karla.

Í 9. grein frumvarpsins kemur fram að í þeim reglum sem fjármálaráðherra á að setja um viðbótarlaun skuli kveða á um það að karlar og konur hafi sömu möguleika á að fá viðbótarlaun. Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga vill í þessu sambandi benda á að í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla er kveðið á um að karlar og konur skuli njóta sömu kjara fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf. Þessi lög hafa hins vegar ekki dugað til því kannanir hafa sýnt að konum er mismunað í starfi jafnt á almennum vinnumarkaði og hjá hinu opinbera. Það er mat Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga að það þurfi meiri og viðtækari aðgerðir en lagagrein sem þessa til að tryggja konum og körlum jafna stöðu hvað varðar laun og framgang í starfi.

Skv. frumvarpinu er fjármálaráðherra falið að setja reglur um útfærslur á yfirborgunum til starfsmanna ríkisins, en hugmyndir um útfærslur hafa ekki komið fram. Reglur ráðherra eiga að kveða á um að karlar og konur hafi sömu möguleika á að njóta viðbótarlauna. Eðlilegt er að velta fyrir sér hvort þær muni tryggja hjúkrunarfræðingum ("kvennastétt") sömu möguleika og ýmsum öðrum stéttum (t.d. "karlastéttum") á

yfirborgunum og hvort meira fjármagni verði veitt til heilbrigðisstofnana til að ná þessu markmiði.

Um viðbótarlaun vegna sérstakrar hæfni.

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga er meðmælt því að greiða starfsfólki mismunandi laun eftir mismunandi ábyrgð eða hæfni, enda tekur kjarastefna félagsins mið af því. Öll slík ákvæði eiga og geta rúmast innan ramma kjarasamnings. Til dæmis hefur Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga ákvæði í sínum kjarasamningi um að yfirmenn í hjúkrun geti, á grundvelli gildandi kjarasamnings, tekið ákvörðun um að hækka laun um þriðjung af almennum hjúkrunarfræðingum vegna sérstakrar hæfni í starfi. Þetta ákvæði hefur reynst mjög vel og því hefur verið vel tekið bæði af stjórnendum og almennum hjúkrunarfræðingum.

Félagið hefur margoft lýst því yfir að breyta þurfi launakerfi opinberra starfsmanna og að það sé tilbúið til að leggja sitt af mörkum í þá vinnu. Nýtt launakerfi ætti að gefa svigrúm til að umbuna fyrir sérstaka menntun, ábyrgð eða hæfni. Launakerfi opinberra starfsmanna verður hins vegar ekki breytt nema með samningum við stéttarfélög opinberra starfsmanna. Það er hlutverk stéttarfélaganna að semja um kaup og kjör sinna félagsmanna.

Um að breyta megi ákvörðunum um viðbótarlaun "hvenær sem er"

Samkvæmt þessari grein eiga forstöðumenn og ráðherrar að geta breytt ákvörðunum um viðbótarlaun hvenær sem er. Ef breytingin er starfsmanni í óhag tekur hún ekki gildi fyrr en að loknum uppsagnarfresti starfsmannsins. Þetta ákvæði frumvarpsins er algerlega á skjön við þær reglur sem gilda á vinnumarkaði.

Vinnuveitandi og starfsmaður gera með sér ráðningarsamning þar sem kveðið er m.a. á um launakjör og vinnutíma starfsmannsins. Hvorki vinnuveitandi né starfsmaður getur tekið sér það vald að breyta einhliða ráðningarsamningi. Annar hvor aðili samningsins getur þannig ekki lýst því yfir að hann muni ekki efna samninginn nema að hluta til án þess að hinn aðilinn hafi einhverja möguleika til að bregðast við því. Á vinnumarkaði gildir sú regla að ef vinnuveitandi lýsir því yfir að hann muni ekki greiða starfsmanni þau laun sem samið var um, hefur viðkomandi starfsmaður rétt á því að líta svo á að forsendur séu brostnar fyrir áframhaldandi starfi hjá vinnuveitanda frá og með þeim tíma að vinnuveitandinn efnir ekki ráðningarsamninginn við starfsmanninn.

Starfsmaðurinn þarf því ekki að segja upp ráðningarsamningi sínum með venjulegum uppsagnarfresti. Má í þessu sambandi vísa til Hrd. XLVII (1976), bls. 413 og Hrd. LVIII (1987), bls 1339 annars vegar og Hrd LIV (1983), bls. 1707 hins vegar.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra eða forstöðumaður hafi vald til að taka einhliða ákvörðun um að fella niður eða skerða yfirborganir til ríkisstarfsmanna með 3. mánaða fyrirvara (uppsagnarfrestur opinberra starfsmanna). Ríkisstarfsmenn verða þannig sjálfir að segja upp störfum ef þeir sætta sig ekki við tiltekna kjaraskerðingu. Með þessu er réttarstaða ríkisstarfsmanna verulega skert miðað við réttarstöðu starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði. Starfsmönnum verður jafnvel gert að þiggja lægri laun en ráðningarsamningur kveður á um hluta af uppsagnarfresti sínum.

Dæmi: Forstöðumaður ákveður að hætta að greiða ákveðnum starfsmanni 20% álag á laun, sem samið hafði verið um við upphaf starfs og var greiðslan forsenda ráðningar. Forstöðumaður tilkynnir starfsmanni um þessa breytingu 31. janúar og mun álagsgreiðslan falla niður frá og með 1. maí. Í dag getur viðkomandi starfsmaður lítið svo á að með niðurfellingu á þessari álagsgreiðslu sé brostin forsenda fyrir áframhaldandi starfi hjá stofnuninni og hann á rétt á að tilkynna yfirmanni sínum að

hann láti af störfum 1. maí. Skv. 9. grein þessa frumvarps þarf viðkomandi starfsmaður hins vegar að segja sjálfur upp sínu starfi ef hann sættir sig ekki við að starfa á breyttum kjörum. Uppsögn miðast við mánaðarmót þannig að þó hann skili uppsagnarbréfi sínu 1. febrúar verður hann að starfa út maí og sætta sig við að vinna í einn mánuð á lægri kjörum en hann samdi um í upphafi starfs.

10. grein

Laun greidd eftir á

Í nágildandi lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er kveðið á um rétt starfsmanna til greiðslu launa fyrirfram. Í þessari grein er hins vegar lagt til að laun séu greidd eftir á. Þetta er augljóslega kjaraskerðing fyrir opinbera starfsmenn.

12. grein

Efni greinarinnar

Í þessari grein er gert ráð fyrir því að sömu lagaákvæði muni gilda um veikindarétt og barnsburðarleyfisrétt ríkisstarfsmanna og annarra starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Í ákvæði til bráðabirgða er gert ráð fyrir því að þeir ríkisstarfsmenn sem falla undir nágildandi lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins muni halda rétti sínum til launa í veikindum og barnsburðarleyfi skv. reglugerð þangað til um annað hefur verið samið, væntanlega í kjarasamningum.

Ný lög um fæðingarorlof í burðarliðnum - aðför að réttindum kvenna í starfi hjá hinu opinbera

Á vegum heilbrigðis- og trygginamálaráðherra er nefnd að störfum sem á að semja frumvarp um laun í fæðingarorlofi. Hugmyndin er sú að allir hafi sama rétt til launa í fæðingarorlofi, hvort sem þeir starfi hjá hinu opinbera eða á almennum vinnumarkaði. Fjármálaráðherra hefur auk þess lýst því yfir að ekki komi til greina að auka útgjöld hins opinbera til þessa málaflokks. Hingað til hefur lögbundinn réttur kvenna í þjónustu ríkisins til launa í barnsburðarleyfi verið mun verðmætari en réttur kvenna sem starfa á almennum vinnumarkaði. Af framansögðu má því draga þá ályktun að stefna ríkisstjórnarinnar sé sú að skerða rétt kvenna sem starfa hjá ríkinu til launa í barnsburðarleyfi. Ef þetta reynist rétt er hér um alvarlega aðför að réttindum kvenna í ríkisþjónustu að ræða og það munu hjúkrunarfræðingar aldrei sætta sig við. Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga leggur áherslu á það að nauðsynlegt er að tryggja öllum foreldrum óskert laun í fæðingarorlofi til að tryggja jafna stöðu karla og kvenna á vinnumarkaði.

Laun í veikindum og barnsburðarleyfi - hluti af kjarasamningum opinberra starfsmanna

Laun í veikindum og barnsburðarleyfi eru hluti af kjörum starfsmanna og að mörgu leyti er ekki óeðlilegt að stéttarfélag semji um þessi atriði í kjarasamningi. Þetta gefur þó tilefni til hugleiðinga um aðra fleti á þessu máli. Það að barnsburðar- og veikindaréttur ráðist í kjarasamningum einstakra stéttarféлага getur verið varasamt út frá markmiðinu að jafna kjör karla og kvenna. Barnsburðarleyfisréttur getur t.d. verið mjög misjafnlega verðlagður eftir því hvaða stéttarfélag á í hlut. Það kunna að skapast þær aðstæður að starfsgreinafélög sem að mestu leyti eru skipuð karlmönnum sjái sér hag í því að selja barnsburðarleyfisrétt sinna félagsmanna fyrir meiri launahækkanir. Þetta getur síðan haft þær afleiðingar að konur sækist síður í þessar starfsgreinar og því

getur þetta hjálpað til við að viðhalda skiptingu vinnumarkaðarins í dæmigerð kvenna- og karlastörf. Það er einnig mjög vandasamt verkefni að gera reglur um barnsburðarleyfi þannig úr garði að þær inniberi ekki beina eða óbeina mismunun milli kynja. Veikindaréttur getur einnig verið misjafnlega verðmætur eftir því hvaða starfsgrein á í hlut. Það er skoðun Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga að löggjafinn eigi að tryggja öllu launafólki viðunandi veikinda- og barnsburðarleyfisrétt. Þetta á að vera hluti af því öryggisneti sem nauðsynlegt er að launþegar búi við.

13. grein

Í kjarasamningum ríkisstarfsmanna er yfirleitt ákvæði þess efnis að starfsmenn eigi rétt á sveigjanlegum vinnutíma. T.d. er grein 2.1.2 í kjarasamningi Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga svohljóðandi:

"Heimilt er að haga vinnu með öðrum hætti en í kafla þessum greinir með samkomulagi starfsmanna og forráðamanna stofnunar. Einnig er heimilt að semja við einstaka starfsmenn um rýmkun á dagvinnutímabili og um ákveðið frjálssræði um hvenær vinnuskyldu er gegnt. Leita skal samþykkis stéttarfélagsins þegar heimildir þessar eru notaðar".

Þetta ákvæði er því ekki nýtt og ekki ástæða til að halda því fram að þetta auki rétt ríkisstarfsmanna eins og hefur verið gert.

17. grein

Vald forstöðumanns til að ákveða einhliða vinnutíma starfsmanns.

Í þessari grein er gert ráð fyrir að forstöðumaður geti einhliða ákveðið vinnutíma starfsmanna innan marka kjarasamninga og laga. Í lögum um aðbúnað og hollustuhætti á vinnustöðum er kveðið á um hámarksvinnutíma í viku hverri og lágmarkshvöld milli vinnuvaka. Í kjarasamningum eru ákvæði um greiðslu fyrir vinnu á mismunandi tímum og eins eru þar oft ákvæði um lágmarkshvöld milli vakta. Um vinnutíma einstakra starfsmanna er hins vegar samið í ráðningarsamningi milli starfsmanna og vinnuveitenda. Samkvæmt þessari grein frv. er forstöðumönnum heimilt að ákveða einhliða hvernig vinnutíma starfsmanna er háttað hverju sinni og þar af leiðandi getur forstöðumaður gert einhliða breytingar á ráðningarsamningi milli hans og starfsmanna. Slíkt er algerlega óásættanlegt og stangast á við almennan vinnurétt, sbr. einnig umsögn um 9. gr. frv.

Yfirvinnuskylda ríkisstarfsmanna

Í þessari grein er kveðið á um yfirvinnuskyldur ríkisstarfsmanna. Félagi íslenskra hjúkrunarfræðinga finnst óeðlilegt að skylda alla ríkisstarfsmenn með lögum til að vinna þá yfirvinnu sem forstöðumenn telja nauðsynlega, jafnvel þó kveðið sé á um ákveðið hámark eins og gert er í þessari grein. Það hlýtur að vera markmið góðrar starfsmannastefnu að ætla mönnum að geta klárað sín verkefni á dagvinnutíma og því ætti frekar að vera lögð áhersla á það að ríkisstarfsmenn þurfi ekki að vinna yfirvinnu. Starfsmenn og forstöðumenn geta síðan samið sín á milli um annað.

19. grein

Skert réttarstaða ríkisstarfsmanna

Í nágildandi lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er í 33. grein ákvæði um það að starfsmanni sé skylt að *"hlíta breytingum lögum samkvæmt 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"*. Í 33. grein nágildandi laga er það því sérstaklega tekið fram að breytingar á störfum megi ekki hafa áhrif til skerðingar á launakjörum eða réttindum og ákvörðunum yfirmanna geti starfsmenn skotið til ráðherra. Í dag er lítið svo á að samkvæmt 33. gr. 1. nr. 38/1954 og ákvæðum hins almenna vinnuréttar þá þurfi starfsmenn ríkisins ekki að sæta meiri röskun á högum sínum en viðkomandi gat búist við þegar hann réði sig til starfans. Samkvæmt 19. grein þessa frumvarps verður starfsmaður í þjónustu ríkisins að sætta sig við að starfi hans og launakjörum sé breytt og hefur hann ekki möguleika á að bregðast við með öðru móti en því að segja upp starfi sínu og jafnvel gert að þiggja lægri laun hluta af uppsagnarfresti sínum (sbr. athugasemdir við 9. grein frumvarpsins).

Samkvæmt þessari grein frv. fá forstöðumenn mun meira vald yfir starfsmönnum ríkisins en gengur og gerist meðal vinnuveitenda á almennum vinnumarkaði. Á almennum vinnumarkaði getur vinnuveitandi ekki tekið einhliða ákvörðun um að breyta starfssviði eða kjörum starfsmanns án þess að starfsmaðurinn hafi möguleika á að bregðast við með því að líta svo á að ráðningarsamningi hafi þar með verið rift, sjá t.d. dóm Hæstaréttar frá 1987 bls. 1339.

Í þessu frumvarpi er auk þess komið í veg fyrir að starfsmenn ríkisins hafi þann sjálfsagða rétt að hafa möguleika á að skjóta ákvörðunum stjórnvalda til æðra stjórnvalds skv. stjórnarsýslulögum (sbr. 49. grein frumvarpsins). Þannig eru starfsmenn ríkisins settir skör lægra en aðrir borgarar landsins í samskiptum sínum við stjórnvöld.

21. grein

Í þessari grein er kveðið á um það að forstöðumaður geti veitt starfsmönnum áminningu ef starfsmaður hefur t.d. sýnt vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi eða ekki náð *fullnægjandi árangri í starfi*. Í síðustu málsgrein er síðan kveðið á um að áður en starfsmanni er veitt áminning skuli gefa honum kost á að tala máli sínu *ef það er unnt*.

Nágildandi lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Samkvæmt III. kafla nágildandi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins ber stjórnvöldum að grípa til eftirfarandi úrræða ef starfsmenn sýna í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni, hafa verið ölvaðir að starfi eða framkoma þeirra eða athafnir þykja að öðru leyti ósæmileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg starfi þeirra:

- Gefa starfsmanni kost á að tala máli sínu
- Veita starfsmanni áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt
- Veita starfsmanni lausn um stundarsakir á meðan að mál hans er rannsakað. Á meðan á því stendur fær hann greidd hálf laun.

- Mál starfsmanns er rannsakað af kunnáttumönnum eða fyrir dómi að hætti opinberra mála.
- Ef starfsmaður tekur við starfi sínu aftur eftir að hafa fengið lausn frá störfum um stundarsakir fær hann greidd hinn helming launanna.

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

Ákvæði frumvarpsins

Samkvæmt 21. og 44. grein þessa frumvarps getur forstöðumaður gripið til eftirfarandi úrræða ef starfsmenn hafa sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hafa ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hafa verið ölvaðir að starfi eða framkoma þeirra eða athafnir þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu:

- Unnt er að segja starfsmanni upp án áminningar og án þess að gefa honum kost á að bæta ráð sitt.
- Gefa skal starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi en ekki er skylt að gefa starfsmanni kost á að skýra mál sitt áður en honum er sagt upp störfum.
- Forstöðumaður hefur síðan möguleika á að áminna starfsmann skv. 21. grein frumvarpsins ef hann kys svo en honum ber ekki skylda til að áminna starfsmann eða gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum vegna t.d. vankunnáttu eða ófullnægjandi árangurs í starfi.

Stjórnsýslulög og íþyngjandi stjórnvaldsákvörðanir

Ef stjórnvöld veita starfsmönnum sínum áminningu er um að ræða íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. Samkvæmt stjórnsýslulögum verða íþyngjandi stjórnvaldsákvörðanir að byggja á málefnalegum sjónarmiðum, gæta verður jafnræðis og efni stjórnvaldsákvörðunar er komið undir mati stjórnvalds er mat þess bundið af meðalhófsreglunni skv. 12. gr. stjórnsýslulaga: "*Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu 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 stjórnsýslulögin segir 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. 147).

Í þessu sambandi er rétt að benda sérstaklega á eftirfarandi atriði í frumvarpinu:

1. Starfsmönnum ekki gefinn kostur á að bæta ráð sitt - meðalhófsreglan ekki virt
Þegar yfirmenn taka íþyngjandi ákvörðanir er varða starfsmenn ber þeim að taka tillit til hagsmuna og réttinda starfsmanna samkvæmt stjórnsýslulögum. Það hlýtur því að vera eðlilegt að starfsmönnum sé gefinn kostur á að bæta ráð sitt áður en yfirmenn taka ákvörðun um áminningu eða uppsögn starfsmanns. Í 21. og 44. grein frumvarpsins er hins vegar ekki gert ráð fyrir þessu og stangast það á við ákvæði 12. greinar stjórnsýslulaga.

2. Áminning og starfsárangur

Samkvæmt 21. grein frumvarpsins getur yfirmaður veitt starfsmanni áminningu ef hann hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi. Ef yfirmaður veitir starfsmanni áminningu vegna þess að hann hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi verður hann að byggja þá ákvörðun sína á málefnalegum sjónarmiðum. Ljóst er að það getur verið ákaflega erfitt að meta það hvenær árangur í starfi ríkisstarfsmanna er fullnægjandi. Hvaða viðurkenndar aðferðir meta t.d. árangur starfsfólks sem sinnir umönnunar- og uppeldisstörfum?

3. Dregið úr andmælarétti ríkisstarfsmanna

Í síðustu málsgrein 21. greinar frumvarpsins er það tekið fram að gefa skuli starfsmönnum kost á að tala máli sínu *ef það er unnt*. Með þessu orðalagi er dregið úr andmælarétti ríkisstarfsmanna þannig að í þessu tilviki njóta ríkisstarfsmenn ekki sömu verndar af stjórnarsýslulögum og aðrir borgarar landsins. Þetta er algerlega óviðunandi og ástæðulaust þegar um er að ræða jafn alvarlega og íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun og áminningu í starfi.

22. grein

Í þessari grein eru tilteknir þeir starfsmenn sem flokkast í hóp embættismanna samkvæmt þessu frumvarpi. Um álit Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga á skiptingu ríkisstarfsmanna í tvo hópa starfsmanna með mismunandi réttarstöðu er vísað í umsögn um 1. grein frumvarpsins.

Þeir starfsmenn ríkisins sem ekki hafa samnings og verkfallsrétt samkvæmt lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986

Í 1. tl. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 94/1986 eru tilteknir þeir einstaklingar sem hafa ákvörðuð kjör af kjaradómi og hafa þannig ekki samnings- og verkfallsrétt. Þarna er um að ræða vel skilgreindar stöður þannig ekki fer á milli mála um hvaða stöður er verið að ræða. Í 5. tl. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 94/1986 er síðan ákvæði um það að forstöðumenn stofnana geti ákveðið að óska þess að vera utan samningsumboðs stéttarféлага og mun þá fjármálaráðherra ákveða þeim starfskjör án samninga. Í núgildandi lögum eru því annars vegar nákvæmlega skilgreint hvaða störf falla undir kjaradóm og hins vegar er ákveðnum einstaklingum gefinn kostur á að kjósa það að vera utan samningsumboðs stéttarféлага.

Þeir starfsmenn sem hafa ekki samnings- eða verkfallsrétt og falla því utan samningsumboðs stéttarféлага samkvæmt þessu frumvarpi

Í þessu frumvarpi er ráðherrum gefið mikið svigrúm og aukið vald til að taka ákvarðanir um hvaða stöður skuli falla utan samningsumboðs stéttarféлага. Í 1.-9. tl 1. mgr. 22. greinar frumvarpsins eru talin upp ákveðin starfsheiti og einnig starfsmenn ákveðinna stofnana. Í 10. tl. 1. mgr. er síðan bætt við þeim sem "*skipaðir eru í störf af forseta Íslands samkvæmt öðrum lögum, svo og þeir er gegna störfum sem öldungis verður jafnað til embætta þeirra manna sem getið er í 1.-9. tölulið*". Í skýringum með 22. grein frumvarpsins kemur fram að ekki sé 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*". Í 23. grein frumvarpsins er hins vegar ekkert sem takmarkar frekar vald ráðherra til að skipa menn í stöður. Af

rannsaka meintar ávirðingar embættismanna að hætta opinberra mála af óskyldum og óvilhöllum aðila. Auk þess vantar í þetta frumvarp skýr ákvæði um málsmeðferð ofangreindrar nefndar þ.á.m. um rannsóknarskyldu og andmælarétt og væri í þeim efnum eðlilegt að taka mið af ákvæðum stjórnsýslulaga.

30. grein

Í 30. grein er kveðið á um að skylt sé að veita embættismanni lausn frá störfum vegna heilsubreysts ef hann hefur verið *"frá störfum vegna sjúkdóma eða slysa samfellt í eitt ár eða sem svarar 1/18 af samfelldur starfstíma hans hjá ríkinu, ef sá tími er lengri en eitt ár"*. Í skýringum með 30. grein frumvarpsins er vísað í 5. grein reglugerðar um veikindaforföll starfsmanna ríkisins og látið að því liggja að hér sé um að ræða efnislega sömu hlutina þó með annarri útfærslu vegna 5 ára skipunartíma embættismanna. Þetta er ekki rétt. Í 5. grein reglugerðarinnar segir að ef starfsmaður hefur verið frá starfi vegna veikinda svo mánuðum skiptir á hverju ári um 5 ára tímabil eða ef starfsmaður hefur verið frá starfi vegna veikinda tvöfaldan þann tíma, er hann átti rétt á að halda launum í fjarveru sinni þá megi veita starfsmönnum lausn frá starfi. Ef starfsmenn hafa starfað í þjónustu ríkisins í 20 ár þá eiga þeir skv. reglugerð rétt á launum í eitt ár í veikindum og þurfa því að vera frá störfum vegna veikinda samfellt í tvö ár til þess að stjórnvöld hafi heimild til að veita þeim lausn frá störfum vegna veikinda. Í frumvarpinu er hins vegar skylda að veita starfsmönnum sem starfað hafa í þjónustu ríkisins í 20 ár lausn frá störfum ef þeir hafa verið fjarverandi vegna veikinda samfellt í rúmlega 13 mánuði.

Það getur auk þess ekki samræmst góðri starfsmannastefnu ríkisins að hafa það sem skylduákvæði að mönnum sé vikið úr starfi hjá ríkinu vegna veikinda.

34. og 35. grein

Biðlaunaréttur embættismanna og þeirra sem skipaðir eru tímabundið í embætti

Í 34. og 35. gr. er kveðið á um biðlaunarétt embættismanna og þeirra sem skipaðir eru tímabundið í embætti. Lagt er til að biðlaunaréttur embættismanna sé skertur verulega frá því sem hann er í dag og biðlaunaréttur annarra ríkisstarfsmanna falli niður. Í bráðabirgðaákvæði með frumvarpinu er þó gert ráð fyrir að ríkisstarfsmenn sem eru í starfi í dag haldi biðlaunarétti, sem er þó aðeins brot af þeim rétti sem þeir hafa í dag.

Biðlaunaréttur skv. gildandi lögum

Samkvæmt 14. grein gildandi laga á ríkisstarfsmaður sem starfað hefur í 15 ár eða skemur hjá ríkinu rétt á biðlaunum í 6 mánuði ef staða hans er lögð niður en hafi hann starfað í yfir 15 ár hjá ríkinu á hann rétt á biðlaunum í 12 mánuði ef staða hans er lögð niður. Litið hefur verið á biðlaun sem bætur fyrir að réttindaávinnsla hjá ríkinu rofnar þegar staða starfsmanns er lögð niður. Biðlaun falla þannig niður ef starfsmanni er boðið sambærilegt starf hjá ríkinu, þar sem hann nýtur þá sambærilegra réttinda. Í 14. grein gildandi laga er starfsmönnum einnig tryggður forgangur að sömu eða sambærilegri stöðu ef hún losnar innan næstu 5 ára.

Biðlaunaréttur embættismanna skv. frumvarpi

Biðlaunaréttur embættismanna er skertur verulega í þessu frumvarpi og ekki er lengur litið á biðlaun sem bótagreiðslu fyrir rof á ávinnslu réttinda:

- Gert er ráð fyrir að laun í nýju starfi hjá öðrum aðila eiga að ganga upp í biðlaunagreiðsluna.
- Gert er ráð fyrir að embættismaður sem nýtur biðlauna skv. 34. grein þurfi að sinna vinnu ef óskað er eftir vinnuframlagi hans á meðan hann nýtur biðlaunagreiðslna.
- Embættismenn hafa ekki forgang að sama eða sambærilegu starfi hjá ríkinu.

Biðlaunaréttur annarra starfsmanna en embættismanna skv. frumvarpi:

Biðlaunaréttur nýrra starfsmanna er afduminn.

Biðlaunaréttur þeirra sem ráðnir eru fyrir gildistöku laganna skerðist verulega þannig að hann verður aðeins brot af þeim rétti sem menn hafa í dag og ekki er lengur litið á biðlaun sem bótagreiðslu fyrir rof á ávinnslu réttinda:

- Biðlaunatíminn er stytur um helming, úr 6 og 12 mánuðum í 3 og 6 mánuði.
- Gert er ráð fyrir að laun í nýju starfi hjá öðrum aðila eiga að ganga upp í biðlaunagreiðsluna.
- Gert er ráð fyrir að starfsmaður sem nýtur biðlauna skv. 34. grein þurfi að sinna vinnu ef óskað er eftir vinnuframlagi hans á meðan hann nýtur biðlaunagreiðslna.

Ríkisstarfsmenn hafa áunnið sér biðlaunarétt með starfi hjá ríkinu. Hægt er að líta á biðlaun sem nokkurs konar tryggingu fyrir bótum vegna ófyrirséðra tilvika, þ.e. fyrir því að starf þess er lagt niður. Ófært er að löggjafinn skuli á þennan máta ætla sér að svipta starfandi ríkisstarfsmönnum þessari tryggingu sem þeir hafa talið sig hafa og hafa greitt fyrir með lægri launum en ella.

36. grein

Réttur til að flytja embættismenn á milli embætta

Í þessari grein frumvarpsins er gert ráð fyrir að stjórnvald geti flutt embættismenn úr einu embætti í annað og embættismaðurinn haldi fyrri kjörum ef þau eru betri það sem eftir er af skipunartíma hans. Þetta ákvæði er rökstutt með tilvísun í 20. grein stjórnarskrárinnar sem heimilar forseta (ráðherra) að flytja embættismann úr einu embætti í annað. Þessi heimild í stjórnarskránni hefur alltaf verið túlkuð þröngt þannig að hún eigi aðeins við fáa æðstu embættismenn. Ákvæðið felur auk þess í sér mun meiri kvaðir en gilda um almenna starfsmenn ríkisins í dag. Í þessu frumvarpi er hins vegar gert ráð fyrir því að flytja megi stóran óskilgreindan hóp embættismanna (sbr. 22. og 23. gr. frumvarpsins) milli embætta og þannig sé hægt að krefjast þess að þeir breyti högum sínum og starfsvettvangi án þess að þeir hafi möguleika á að bregðast við eða hafa áhrif á þá flutninga. Þetta er algerlega óásættanlegt og er á skjön við þær reglur sem gilda vinnumarkaði. Í dag er litið svo á að starfsmenn ríkisins, aðrir en þeir fáu embættismenn sem falla undir 20. gr. stjórnarskrárinnar, þurfi ekki að sæta meiri breytingum á störfum sínum og starfssviði en þeir gátu búist við þegar þeir réðu sig til starfa.

38. grein

Í 38. grein er lagt til að forstöðumanni sé sent erindisbréf og tilgreind er ábyrgð hans gagnvart ráðherra. Í greininni er tekið fram að *"ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar telst óviðunandi getur ráðherra veitt forstöðumanni áminningu skv. 21. gr. eða veitt*

honum lausn frá embætti skv. 6. kafla ...". Vald ráðherra yfir forstöðumönnum er hér aukið. Ráðherra getur t.d. gert kröfu um aukna þjónustu samhliða því að stofnunin fær minna fjármagn til að veita þessa þjónustu. Ef síðan forstöðumanni tekst ekki að uppfylla kröfur ráðherra að þessu leyti getur ráðherra veitt honum áminningu eða lausn frá störfum.

Það er eðlilegt að gera kröfur um góða nýtingu á fjármagni og góða þjónustu. Það verða hins vegar að vera takmörk fyrir því hvernig ráðherra getur beitt valdi sínu á embættismenn í stjórnáslunni. Þessi grein frumvarpsins gefur ráðherra á hverjum tíma möguleika á að setja fram óraunsæ og ósanngjörn markmið sem erfitt er að vinna að og getur dregið úr sjálfstæði forstöðumanna gagnvart ráðherrum og hinu stjórnmalalega valdi.

40. grein

Í 40. grein er embættismönnum bannað að *"efna til, stuðla að eða taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum"*. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir því að embættismenn séu í stéttarfélögum og af því leiðir að embættismenn taka ekki þátt í aðgerðum stéttarfélaga. Hins vegar er í þessari grein gengið enn lengra því embættismenn eru með henni sviptir tjáningarfrelsi að hluta þegar deilur standa yfir um kaup og kjör launamanna. Þetta stenst ekki ákvæði 73. greinar stjórnarskrárinnar og stríðir gegn almennum viðhorfum til efnis ákvæða stjórnarskrár og alþjóðasamþykktu um félagafrelsi. Þá kveður 53. gr. frumvarpsins á um að beita megi embættismönnum viðurlögum brjóti þeir ákvæði þessarar greinar. Það ákvæði er fráleitt.

42. grein

Óeðlilegt er að ráðherra skuli einhliða ætla sér að setja reglur um form ráðningarsamninga. Eðlilegra er að ráðherra hafi samráð við samtök opinberra starfsmanna við samningu þessara reglna.

44. grein

Samkvæmt þessari grein frumvarpsins er ekki skylt að veita starfsmanni áminningu áður en honum er sagt upp störfum. Þetta er algerlega óviðunandi og stangast á við meðalhófsreglu stjórnáslulaga, um rökstuðning vísast í umfjöllun um 21. grein frumvarpsins. Í greininni er einnig tekið fram að ekki sé skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en tekin er ákvörðun um uppsögn. Þetta stangast á við 13. grein stjórnáslulaga en þar segir að aðili máls skuli eiga *"..þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því.."*

45. grein

Í 45. grein er kveðið á um rétt til að framlengja uppsagnarfrest starfsmanns í 6 mánuði.

Gildandi lög

Í 15. gr. l. nr. 38/1954 getur ráðherra framlengt uppsagnarfrest í 6 mánuði *"ef svo margir beiðast lausnar samtímis eða um líkt leyti í sömu starfsgrein, að til auðnar um*

starfrækslu þar mundi horfa, ef beiðni hvers um sig væri veitt." Þetta ákvæði á í dag einungis við um skipaða og setta starfsmenn ríkisins.

Frumvarp

Í frumvarpinu er stjórnvöldum gefinn aukinn réttur til að framlengja uppsagnarfresti starfsmanna:

- Umboð til framlengingar er fært frá ráðherra til forstöðumanna einstakra stofnunar.
- Réttur til að framlengja uppsagnarfrest á við um alla starfsmenn skv. frumvarpinu en ekki eingöngu skipaða og setta starfsmenn eins og gert gert er ráð fyrir í gildandi lögum.

Að mati Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga er engin ástæða til þess að auka möguleika stjórnvalda á að framlengja uppsagnarfrest starfsmanna. Það væri skynsamlegra að fella brott þetta ákvæði frumvarpsins.

47.- 48. grein

Í lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986 er fjallað um sammingsrétt stéttarfélaga og því eru þessar greinar óþarfar.

49. grein

Í greininni er gert ráð fyrir að starfsmenn ríkisins verði sviptir þeim rétti sem þeir hafa í dag að geta skotið máli sínu til æðra stjórnvalds. Það eru engin rök fyrir því að svipta ríkisstarfsmenn jafn sjálfsögðum réttindum og þessum. Það er nauðsynlegt að ríkisstarfsmenn hafi möguleika á að skjóta máli sínu til úrskurðar æðra stjórnvalds til að tryggja öryggi þeirra og réttarstöðu í samskiptum við sína yfirmenn.

53. grein

Sjá umsögn um 40.gr.