

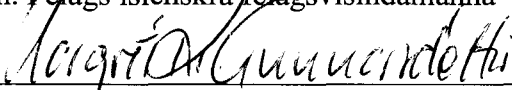
Alþingi
Erindi nr. Þ 130/813
komudagur 21.1.2004

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Reykjavík 19. janúar 2004

Visað er til bréfs efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dagsett 25. nóvember 2003 þar sem óskað er umsagnar Félags íslenskra félagsvísindamanna um frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, 307. mál, uppsögn.

Farið hefur verið yfir frumvarpið og vísar félagið í meðfylgjandi athugasemdir heildarsamtaka opinberra starfsmanna (BSRB, BHM og KÍ).

Virðingarfyllt,
f.h. Félags íslenskra félagsvísindamanna

Margrét Kr. Gunnarsdóttir, formaður.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 19. janúar 2004

Efni: Umsögn BHM, BSRB og KÍ um frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, 307. mál, uppsögn.

Um tilgang frumvarpsins

Í greinargerð sem fylgir frumvarpinu segir að tilgangur þess sé í samræmi við það meginmarkmið sem stefnt hafi verið að við setningu laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 (starfsmannalaganna) að færa starfsumhverfi ríkisstarfsmanna nær því sem almennt gerist á vinnumarkaði. Stjómunarrétti vinnuveitandans séu of þröngar skorður settar með núgildandi ákvæði 21. gr. starfsmannalaganna sem innihaldi þá meginreglu að óheimilt sé að segja starfsmanni sem löggin taka til upp starfi án undanfarandi áminningar, þannig að starfsmaðurinn fái möguleika á að bæta ráð sitt og þannig geti hann afstýrt uppsögn.

Heildarsamtök opinberra starfsmanna (BSRB, BHM og KÍ) telja vafasamt að einblína í þessu sambandi á réttindi og skyldur starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Með starfsmannalögunum var valdið til að ráða og segja upp starfsfólki fært í hendur forstöðumanna ríkisstofnana. Forstöðumenn ríkisstofnana eru embættismenn í skilningi starfsmannalaganna og samkvæmt 23. gr. laganna gildir sú meginregla um þá að þeir skuli skipaðir tímabundið í embætti í 5 ár í senn en heimilt er viðkomandi stjórnvaldi að framlengja þá ráðningu að skipunartímanum loknum og þá til 5 ára í senn. Forstöðumennirnir hafa þannig allt aðra stöðu varðandi ráðningarkjör sin heldur en stjórnendur fyrirtækja á almennum markaði, sem reyndar eru í mjög mörgum tilvikum sjálfir eigendur fyrirtækjanna sem þeir stjórna.

Með þessu frumvarpi er ekki verið að færa starfsumhverfi nær því sem gerist á almennum vinnumarkaði. Ljóst er hins vegar að ráðningarréttindi ríkisstarfsmanna verða að verulegu leyti ótryggari en annarra vegna þeirra reglna sem gilda um ráðningu forstöðumanna ríkisstofnana. Einnig er rétt að benda á að verði frumvarpið að lögum verður réttarstaða fjölmargra starfsstétta ólík eftir því hvort menn starfa hjá ríkinu eða öðrum opinberum aðilum. Fyrirmyndir um ráðningarréttindi starfsmanna flestra sveitarfélaga hafa jafnan verið sóttar í lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og þau eða reglur sama efnis verið tekin upp í kjarasamninga stéttarfélaga við sveitarfélögin. Á þetta t.d. við um andmælaréttinn og áminningarskylduna. Sveitarfélögin geta ekki breytt slíkum ákvæðum einhliða eins og ríkið hyggst gera í þessu tilviki.

Breyting á grundvallarréttindum ríkisstarfsmanna

Reglur um áminningu og andmælarétt í 21. gr. starfsmannalaganna fela í sér grundvallaratriði um starfsöryggi starfsmanna ríkisins. Afnáam þessa lagaákvæðis þýðir að áminning verður ekki undanfari uppsagnar úr starfi og um leið fellur andmælaréttur þeirra niður. Sérreglur um embættismenn varðandi lausn um stundarsakir gilda hins vegar áfram, þó með þeirri breytingu að andmælaréttur þeirra takmarkast við meðferð máls þeirra fyrir nefnd samkvæmt 27. gr. laganna þannig að réttaröryggi forstöðumanna verður t.a.m. meira en þeirra starfsmanna sem forstöðumenn geta samkvæmt frumvarpinu sagt upp án nokkurrar tryggingar um réttláta málsmeðferð.

Af þessu má vera ljóst að frumvarpið felur í sér grundvallarbreytingu á þeim reglum sem gilt hafa um langan aldur um starfsöryggi starfsmanna ríkisins. Með því að fella ákvæði 21. gr. úr lögnum eru ríkisstarfsmenn hvað atvinnuöryggi sitt varðar settir undir geðþóttavald stjórnenda þeirra stofnana sem þeir starfa hjá. Þegar svo það bætist við, að stjórnendurnir eru háðir ákvörðunum ráðherra um sitt eigið atvinnuöryggi blasir við sú hætta að ráðherrar geti haft bein áhrif á atvinnuöryggi ríkisstarfsmanna. Þessi aðstaða fer þvert gegn yfirlýstum markmiðum með lagasetningunni árið 1996 en þá var ákveðið að færa valdið í þessum efnum frá ráðuneytunum.

Samkvæmt starfsmannalögnum eru margar skyldur og kvaðir lagðar á ríkisstarfsmenn sem ekki eru á almennum vinnumarkaði. Má þar t.d. nefna að upplýsingar um störf opinberra starfsmanna verða almennt ekki talin til einkamálefna þeirra í skilningi upplýsingalaga. Stjórnvöld hafa t.d. túlkað upplýsingalög svo að almenningi sé heimill aðgangur að gögnum í málum þar sem opinberum starfsmanni er sagt upp störfum. Þá á almenningur rétt á upplýsingum um föst laun og launakjör opinberra starfsmanna. Þagnarskylda hvílir á opinberum starfsmönnum og þeir hafa yfirvinnuskyldu. Harðari refsingum er beitt ef um brot í starfi er að ræða. Loks má nefna ákvæði ýmissa sérlaga eða reglugerða, svo sem um heilbrigðisstéttir, ábyrgð þeirra og eftirlit með þeim.

Lágmarksréttindi samkvæmt stjórnarsýslulögum afnumin

Í frumvarpinu er gerð tillaga um að stjórnarsýslulögin gildi ekki um þann kafla starfsmannalaganna sem fjallar um starfslok annarra starfsmanna en embættismanna samkvæmt lögnum.

Þann 1. janúar 1994 tóku stjórnarsýslulögin nr. 37/1993 gildi. Helsta markmiðið með þeim var að tryggja sem best réttaröryggi í skiptum við hið opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélög. Gilda stjórnarsýslulögin skv. 1. gr. þeirra þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í skjóli stjórnarsýsluvalds, m.ö.o. stjórnvaldsákvörðun. Hefur það verið alveg skýrt að undir hugtakið stjórnvaldsákvörðun falli ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og um lausn þeirra frá störfum, brottvikningu þeirra og um beitingu annarra stjórnarsýsluviðurlaga. Hæstiréttur hefur í dómi frá 16. nóvember 2000 staðfest að „gera verði þá kröfu til forstöðumanna fyrirtækja í opinberri eigu, að þeir gæti almennra stjórnarsýslureglna í samskiptum sínum við starfsmenn fyrirtækjanna. Bar að fara að reglum III. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 við þá ákvörðun að segja [starfsmanni Strætisvagna Reykjavíkur] upp störfum og varð hún að byggjast á

málefnalegum sjónarmiðum” og byggðist niðurstaðan á því að þessi réttarstaða væri hluti af kjörum starfsmannsins og réttindum.

Í 2. mgr. 2. gr. stjórnáslulaga er svohljóðandi ákvæði: „*Ákvæði annarra laga, sem hafa að geyma strangari málsmeðferðarreglur en lög þessi mæla fyrir um, halda gildi sínu.*”

Í mörgum dómsmálum og álitum umboðsmanns Alþingis sem snúist hafa um réttarstöðu ríkisstarfsmanna í tengslum við uppsagnir eða áminningar hefur verið áréttað að beita beri málsmeðferðarreglum stjórnáslulaga samhliða ákvæðum starfsmannalaga. Í lagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að brjóta þetta upp þannig að ekki þurfi að fara eftir stjórnáslulögum þegar ákvarðanir eru teknar um uppsagnir. Uppsögn verður samkvæmt þessu ekki lengur stjórnásluákvörðun heldur annars konar ákvörðun sem hafin er yfir ákvæði stjórnáslulaganna. Um þessar ákvarðanir þarf þess vegna ekki lengur að gæta lágmarksréttinda samkvæmt stjórnáslulögum svo sem andmælaréttar, meðalhófs, jafnræðis eða veita rökstuðning gagnvart þeim sem sagt verður upp störfum.

Hér er að áliti heildarsamtaka opinberra starfsmanna farið inn á nýjar og afar vafasamar brautir í lagasetningu. Meginregla 2. mgr. 2. gr. stjórnáslulaga um lágmarksréttaröryggi er hér brotin á bak aftur og það er gert með þeirri röksemd að færa eigi réttarstöðu ríkisstarfsmanna meira í átt til þess sem tíðkast á almennum vinnumarkaði. Slíkt fordæmi í lagasetningu er óheillaspor því að hætt er við að mönnum muni þá ekki þykja viðurhlutamikið að setja slíkar sérreglur í öðrum tilvikum þar sem ráðamönnum kann að þykja þægilegt að þurfa ekki að líta til stjórnáslulaga í ákvörðunum sínum og gerðum.

Í greinargerð með stjórnáslulögunum segir:

„Þeir gallar sem hér hefur verið vikið að, varða ekki einungis stöðu borgaranna gagnvart yfirvöldum, heldur starfsskilyrði stjórnáslunnar sjálftrar. Skortur á skýrum og ljósum réttarreglum er mjög til boga þegar yfirvöld þurfa að leysa úr stjórnarfararslegum álitaeftum á margvíslegum sviðum. Hætta er á að úrlausnir verði handahófskenndar og skilvirkni mun minni en æskilegt verður að telja. Af þessum ástæðum er nauðsynlegt að sett verði stjórnáslulög hér á landi. Er það annars vegar vegna réttaröryggissjónarmiða og hins vegar vegna hagkvæmis og skilvirknissjónarmiða.“

Stjórnáslulögin hafa reynst mikil réttarbót og þau bættu úr brýnni þörf á skilvirkum málsmeðferðarreglum í stjórnáslu hér á landi. Ákvæði þeirra um íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir hafa reynst mikilvægt öryggisatriði fyrir borgarana. Heildarsamtök opinberra starfsmanna telja óskiljanlegt að ríkisvaldið skuli nú freista þess að draga úr þýðingu þessara laga og vara samtökin eindregið við afleiðingum þess að það verði gert. Sík breyting mundi óhjákvæmilega draga stórlega úr vægi þeirra laga fyrir stjórnásluna.

Einhliða valdboð – en öðrum gert að semja

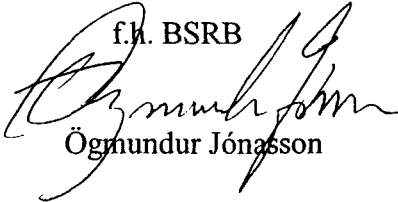
BSRB, BHM og KÍ telja það skjóta skökku við að ríkið skuli með sveitarstjórnarlögum setja þá skyldu á herðar sveitarfélaga að semja við stéttarfélag

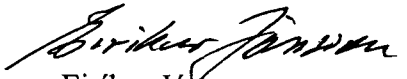
um réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga en áskilja sér vald til þess að ákveða slíkt einhliða og án samráðs – þrátt fyrir að undir stjórn núverandi fjármálaráðherra, Geirs H. Haarde, hafi árið 1995 eftirfarandi ákvæði verið bætt við stjórnarskrána:
„Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.“

BHM, BSRB og KÍ leggjast alfarið gegn frumvarpinu og óska þess eindregið að það verði dregið til baka.

f.h. BHM

Halldóra Friðjónsdóttir

f.h. BSRB

Ögmundur Jónsson

f.h. KÍ

Eiríkur Jónsson