

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 130/850*  
*komudagur 26.1.2004*

22.1.2004

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis.

Landssamband slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna mótmælir framkomnu frumvarpi til laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna ríkisins, 307. mál.

Að öðru leiti vill LSS vísa til meðfylgjandi sameiginlegs álits BSRB, BHM og KÍ um frumvarpið.

Kveðja,

Vernharð Guðnason  
Formaður og framkvæmdastjóri LSS

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. Stjórnunarrétti vinnuveitandans séu of þröngar skorður settar með núgildandi ákvæði 21. gr. starfsmannalaganna sem innihaldi þá meginreglu að óheimilt sé að segja starfsmanni sem lögin 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 sín 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 grundvallartriði 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 lögunum 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 hættu 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 starfsmannalögunum 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 sérлага eða reglugerða, svo sem um heilbrigðisstéttir, ábyrgð þeirra og eftirlit með þeim.

## Lágmarksréttindi samkvæmt stjórnýslulögum afnumin

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

Þann 1. janúar 1994 tóku stjórnýslulögin nr. 37/1993 gildi. Helsta markmiðið með þeim var að tryggja sem best réttaröryggi í skiptum við hið opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélög. Gilda stjórnýslulögin skv. 1. gr. þeirra þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í skjóli stjórnýsluvalds, 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 stjórnýsluviðurlaga. Hæstiréttur hefur í dómi frá 16. nóvember 2000 staðfest að „ gera verði þá kröfu til forstöðumanna fyrirtækja í opinberri eigu, að þeir gæti almennra stjórnýslureglna í samskiptum sínum við starfsmenn fyrirtækjanna. Bar að fara að reglum III. kafla stjórnýslulaga 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. stjórnýslulaga er svohljóðandi ákvæði: „Ákvæði annarra laga, sem hafa að geyma strangari málsmeðferðarreglur en lög þessi mæia fyrir um, haida 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 stjórnýslulaga samhliða ákvæðum starfsmannalaga. Í lagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að brjóta þetta upp þannig að ekki þurfi að fara eftir stjórnýslulögum þegar ákvarðanir eru teknar um uppsagnir. Uppsögn verður samkvæmt þessu ekki lengur stjórnýsluákvörðun heldur annars konar ákvörðun sem hafa er yfir ákvæði stjórnýslulaganna. Um þessar ákvarðanir þarf þess vegna ekki lengur að gæta lágmarksréttinda samkvæmt stjórnýslulögum svo sem andmælaréttar, meðalhófs, jafnræðis eða veita rökstuðning gagnvart þeim sem sagt verður upp störfum.

Hér er að álitu heildarsamtaka opinberra starfsmanna farið inn á nýjar og afar vafasamar brautir í lagasetningu. Meginregla 2. mgr. 2. gr. stjórnýslulaga 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 viðrhlutamikið að setja slíkar sérreglur í öðrum tilvikum þar sem ráðamönnum kann að þykja þægilegt að þurfa ekki að líta til stjórnýslulaga í ákvörðunum sínum og gerðum.

Í greinargerð með stjórnýslulögum segir:

*„Þeir gailar sem hér hefur verið vikið að, varða ekki einungis stöðu borgaranna gagnvart yfirvöldum, heldur starfsskilyrði stjórnýslunnar sjálfar. Skortur á skýrum og ljósum réttarreglum er mjög til boga þegar yfirvöld þurfa að leysa úr stjórnarfarlegum álitafnum 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 stjórnýslulög hér á landi. Er það annars vegar vegna réttaröryggissjónarmiða og hins vegar vegna hagkvæmis og skilvirknissjónarmiða.“*

Stjórnýslulögin hafa reynst mikil réttarbót og þau bættu úr brýnni þörf á skilvirkum málsmeðferðarreglum í stjórnýslu hér á landi. Ákvæði þeirra um íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir hafa reynst mikilvægt öryggisatriði fyrir borgarana. Heildsarsamtök 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 stjórnýsluna.

### **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 stéttarfélög 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 Jónasson

f.h. KÍ Eiríkur Jónsson