

Alþingi
Erindi nr. P 130/867
komudagur 20.1.2004

Nefndasvið Alþingis
Ágúst Geir Ágústsson, nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Reykjavík, 20. janúar 2004.

Umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. 130. lögjafarþing 2003-2004, þskj. 352 -307. mál.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur haft ofangreint frumvarp til athugunar og mælir eindregið gegn því að það verði afgreitt í óbreyttri mynd.

Með 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að 21. gr. laganna um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 verði felld brott og 3. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að lögfest verði regla í 44. gr. laganna sem kveður á um að ákvæði stjórnsýslulaga skuli ekki ná til ákvarðana um starfslok almennra starfsmanna ríkisins. Laganefnd Lögmannafélags Íslands telur þessar fyrirætlanir mjög orka tvímælis.

1. Nánar um 1. gr. frumvarpsins.

Ákvæði 21. gr. laganna um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 er svohljóðandi:

“Ef starfsmaður hefur sýnt í starfi sínu óstundvísni eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandrækslu í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölvæður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu skal forstöðumaður stofnunar veita honum skriflega áminningu. Áður skal þó gefa starfsmanni kost á að tala máli sínu ef það er unnt”.

Ákvæði 21. gr. geymir reglu sem telja verður eðlilega að því er varðar það fyrirkomulag að veita beri starfsmanni sem gerst hefur sekur um brot í starfi áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en gripið er til þess að segja honum upp starfi af þessum ástæðum. Reglan er í góðu samræmi við almenn sjónarmið stjórnsýsluréttar um meðferð opinbers valds og sambærileg regla hefur verið talin gilda á almennum vinnumarkaði. Ákvæði 21. gr. er hinsvegar óhæfilega víðtækt. Þannig verður að líta svo á að sá almenni lögjafarvilji sem lá að baki setningu starfsmannalaganna hafi staðið til þess að gera stöðu almennra starfsmanna ríkisins sem líkasta stöðu starfsmanna á almennum vinnumarkaði, einnig að því er varðaði starfsöryggi. Meginhugmyndin sem lögin byggja á að þessu leyti var því sú að forstöðumönnum ríkisstofnana ætti að vera heimilt að segja starfsmönnum upp störfum af ástæðum sem varða þarfir stofnunarinnar eða vegna þess að starfsmaður hentaði ekki því verkefni sem hann var ráðinn til án þess að í því fælist að starfsmaður hefði gerst brotlegur í starfi og ætti á þeim forsendum rétt á að með mál hans færi einsog þess sem sakaður er um brot í starfi. Með því orðalagi 21. gr. sem varð að lögum var hinsvegar áminningarskylda teygð útyfir þau tilvik þegar starfsmaður „hefur ekki náð fullnægjandi árangri í

starfi“ og ákvæðið þannig látið ná til tilvika sem það á ekki við um. Um leið var regla 43. gr. laganna um að „forstöðumaður stofnunar hefur rétt til að segja starfsmanni upp störfum eftir því sem fyrir er mælt í ráðningarsamningi“ í raun gerð óvirk að nokkru leyti. Sé mið tekið af þeim rökstuðningi sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu sem nú hefur verið lagt fram virðist hugsunin nú einmitt vera sú að sjá við þessum annmarka 21. gr. Laganefnd LMFÍ telur þetta markmið eðlilegt og til þess fallið að skerpa þá meginhugsun sem lá að baki upphaflegum hugmyndum um breytingar á starfsmannalögunum sem lagasetningin frá 1996 byggði á. Það að fella 21. gr. alfarið niður er hinsvegar að mati laganefndarinnar of víðtæk aðgerð og til þess fallin að skerða umfram það sem eðlilegt er réttarstöðu almennra starfsmanna ríkisins. Að mati laganefndar væri nægjanlegt að breyta 21. gr. þannig að ljóst væri að áminningarskylda næði ekki til þeirra tilvika þegar forstöðumaður á grundvelli 43. gr. segir starfsmanni upp eftir því sem fyrir er mælt í ráðningarsamningi. Jafnframt mætti hugsa sér að skerpa enn ákvæði 43. gr. um þessa heimild forstöðumanna.

2. Nánar um 3. gr. frumvarpsins.

Sú fyrirætlan 3. gr. frumvarpsins að lögfest verði regla í 44. gr. laganna um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sem kvæði á um að ákvæði stjórnslulaga skuli ekki ná til ákvarðana um starfslok almennra starfsmanna ríkisins er mati laganefndar afar hæpin. Þó e.t.v. mætti játa löggjafanum nokkurt svigrúm til að ákveða að tiltekna ákvarðanir framkvæmdavaldshafanna skuli ekki lúta þeim lögmálum sem gilda um stjórnsluákvarðanir er tæpast unnt að fallast á að þannig verði jafn veigamiklar og mikilvægar ákvarðanir og þær sem snúa að starfslokum almennra starfsmanna ríkisins teknar undan þeim reglum um málsmeðferð sem gilda við meðferð stjórnsluvalds. Í þessu sambandi skal minnt á að um ákvarðanir af þessum toga giltu almennar málsmeðferðarreglur stjórnsluréttar, einnig áður en slíkar reglur urðu lögfestar með stjórnslulögunum frá 1993. Lögfestar undanþágur frá því að um meðferð stjórnsluvalds gildi almennar málsmeðferðarreglur sem ættu við hvort sem þær eru beinlínis lögfestar eða ekki geta því samkvæmt eðlisrökum tæpast átt við um ákvarðanir stjórnsluhafanna.

Virðingarfyllst,

f.h. Laganefndar Lögmannafélags Íslands

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl., formaður