Efnahags- og viðskiptanefnd
Nefndasvið skrifstofu Alþingis

Umsögn send rafrænt.

8. apríl 2026

Efni: Frumvarp um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (afnám áminningarskyldu o.fl.), 536. mál

1. Inngangur

BHM gerir alvarlegar athugasemdir við þann skort á raunverulegu og efnislegu samráði sem hefur einkennt undirbúning frumvarpsins. Það ráðslag að tilkynna samtökum launafólks einhliða um áform veigamikilla breytinga á réttindum opinberra starfsmanna er ámælisvert og kemur í veg fyrir að bestu lausna sé leitað. Í málum af þessu tagi getur það ekki talist fullnægjandi samráð við samtök launafólks að gefa kost á umsögnum gegnum samráðsgátt stjórnvalda. Gera verður ríkari kröfur til vandaðrar lagasetningar þegar um er að ræða veigamiklar breytingar á réttindum opinberra starfsmanna.

BHM leggur áherslu á að fjármála- og efnahagsráðuneytið gegni hér tvíþættu hlutverki, bæði sem frumkvæðisaðili lagasetningar og sem fulltrúi opinberra vinnuveitenda. Við slíkar aðstæður er sérstaklega mikilvægt að undirbúningur lagabreytinga fari fram í nánu og raunverulegu samráði við samtök launafólks, þar sem samráðið er efnislegt og hefur áhrif á niðurstöðu mála.

BHM telur því nauðsynlegt að Alþingi tryggi að frekari vinna við frumvarpið fari fram í raunverulegu og markvissu samráði við heildarsamtök launafólks, þar sem sjónarmið þeirra fá raunverulegt vægi við mótun endanlegrar lagasetningar.

2. Tengsl við nútímalega mannauðsstjórnun, en skortur á lagalegum viðmiðum

Í greinargerð frumvarpsins er vísað til nútímalegrar mannauðsstjórnunar sem byggir á reglulegri endurgjöf, sálfélagslegu öryggi og virku samtali milli stjórnenda og starfsfólks. Slík markmið samræmast aðgerðaáætlun stjórnvalda í mannauðsmálum þar sem lögð er áhersla á gagnsæi, mælikvarða og faglega ferla í stjórnun mannauðs, auk aukinnar áherslu á forvarnir og markvissa eftirfylgni.

BHM tekur undir mikilvægi þessara sjónarmiða og telur að vönduð mannauðsstjórnun geti stuðlað að betra starfsumhverfi og aukinni skilvirkni. Hins vegar er grundvallarmunur á stefnumótandi mannauðsstjórnun annars vegar og lögbundnum réttindum og reglum um meðferð mála hins vegar. Þessar reglur gegna ólíku hlutverki: annars vegar að styðja við stjórnunarhætti og hins vegar að tryggja að ákvarðanir stjórnvalda séu lögmætar, málefnalegar og byggðar á réttlátri málsmeðferð.

Að mati BHM er ekki unnt að láta óskuldbindandi stefnumið koma í stað skýrra lagareglna um réttindi starfsmanna án þess að skerða réttaröryggi og auka hættu á geðþótta eða ósamræmdri framkvæmd.

3. Grundvallarbreytingar og misræmi milli lagatexta og opinberrar umfjöllunar

Frumvarpið felur í sér grundvallarbreytingu á réttarvernd opinberra starfsmanna með því að fella brott lögbundna áminningarskyldu, þ.e. skyldu stjórnvalda til að veita starfsmanni skýrt og formlegt tækifæri til úrbóta áður en gripið er til uppsagnar eða annarra íþyngjandi úrræða.

Í stað þessa fyrirkomulags er gert ráð fyrir að byggt verði á almennum meginreglum stjórnsýsluréttar, svo sem meðalhófi, jafnræði og rannsóknarskyldu, auk leiðbeinandi samtala eða annarra stjórnunarlegra úrræða, sem þó er ekki getið í frumvarpstextanum sjálfum.

Í opinberri umræðu, m.a. í grein fjármálaráðherra, sem birt var 27. mars sl. á Vísi.is, hefur verið lögð áhersla á að breytingarnar feli ekki í sér efnislega skerðingu á réttindum starfsmanna heldur aðlögun að nútímalegri mannauðsstjórnun. Sú afstaða samrýmist þó illa efni frumvarpsins, þar sem afnumin er skýr og bindandi lagaregla án þess að sambærileg og jafnskýr málsmeðferðartrygging sé sett í staðinn.

Að mati BHM hafa slíkar yfirlýsingar takmarkað gildi nema þær séu festar í lögskýringargögnum, einkum nefndaráliti Alþingis. Að öðrum kosti er hætta á að framkvæmd þróist í aðra átt en lýst er og að dómstólar hafi ekki skýran grundvöll til að byggja á við mat á lögmæti ákvarðana.

Af meðalhófsreglu leiðir að stjórnvöld skulu almennt beita vægari úrræðum áður en gripið er til uppsagnar og að starfsmanni skuli veitt raunhæft tækifæri til úrbóta. Ef þessi stigskipting er ekki skýr eykst hætta á ófullnægjandi málsmeðferð, auknum ágreiningi og bótaábyrgð ríkisins.

BHM telur því brýnt að nefndin taki af skarið í nefndaráliti og skýri með afdráttarlausum hætti hvaða kröfur gilda um málsmeðferð, skráningu og mat á því hvort vægari úrræði hafi verið fullreynd áður en gripið er til uppsagnar.

4. „Leiðbeinandi samtöl“ – óformlegt úrræði án lagastoðar

Frumvarpið gerir ráð fyrir auknu vægi svonefndra leiðbeinandi samtala sem hluta af mannauðsstjórnun og sem mögulegu úrræði í aðdraganda uppsagnar. Réttarstaða slíkra samtala er þó óskýr og lítt afmörkuð í frumvarpinu. Ekki virðist ætlunin að um lagalega skyldu verði að ræða, heldur einungis leiðbeinandi verklag sem stjórnendur geti beitt eftir eigin mati. Þá eru engar skýrar kröfur gerðar um efni, form eða skráningu slíkra samtala né er kveðið á um hvaða réttaráhrif það hefur ef slíkt ferli er ekki virt eða ef það er ófullnægjandi.

Án skýrra viðmiða er hætta á ósamræmdri framkvæmd sem uppfyllir ekki kröfur um gagnsæi, rekjanleika og sönnunargildi. BHM telur nauðsynlegt að skýrt sé hvort slík samtöl teljist hluti af skyldubundnu meðalhófsmati og hvaða lágmarkskröfur gildi um framkvæmd þeirra.

5. Starfslok í EKKO-málum (einelti, kynferðisleg áreitni og ofbeldi)

Gert er ráð fyrir að heimilt verði að víkja frá úrbótarfresti í alvarlegum tilvikum, svo sem EKKO-málum. Hins vegar skortir skýra umfjöllun um viðmið, málsmeðferð og samspil við gildandi reglur.

BHM telur mikilvægt að geta þess með skýrum hætti hvernig bregðast beri við EKKO-málum og leggur áherslu á að slík mál krefjist tafarlausra viðbragða en jafnframt ítarlegrar og vandaðrar málsmeðferðar. Undantekningar frá úrbótarfresti mega ekki leiða til skerðingar á rannsóknarskyldu eða andmælarétti. Nauðsynlegt er að nefndin skýri þetta sérstaklega og tryggi að sérreglur og verklag í slíkum málum haldi gildi sínu.

6. Uppsögn eftir því sem fyrir er mælt í ráðningarsamningi

Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. gildandi laga hefur forstöðumaður stofnunar rétt til að segja starfsmanni upp störfum *eftir því sem fyrir er mælt í ráðningarsamningi*. Þetta orðalag hefur almennt verið túlkað í samhengi við önnur ákvæði laganna, þar á meðal áminningarskyldu og meginreglur stjórnsýsluréttar.

Með afnámi áminningarskyldu eykst hætta á að ákvæðið verði túlkað rýmra og skapi þannig óvissu um vægi samningsákvæða gagnvart lögbundnum réttindum. Þessi óvissa er sérstaklega varhugaverð í ljósi þess að uppsagnir opinberra starfsmanna eru stjórnvaldsákvarðanir sem verða ávallt að byggjast á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum. BHM telur því nauðsynlegt að þetta verði skýrt í lagatexta og ef ekki þar þá a.m.k. í nefndaráliti.

7. Þörf á lögfestingu meginreglu um málefnalegar ástæður uppsagna á almennum vinnumarkaði

BHM telur rétt að vekja athygli á því að sú umræða sem frumvarpið kallar fram varpar ljósi á veigamikið skarð í íslenskum vinnurétti. Á meðan reglur stjórnsýsluréttar gera opinberum launagreiðendum skylt að styðja uppsagnir starfsfólks málefnalegum rökum, gildir ekki sambærileg regla um málefnalegar ástæður uppsagna á almennum vinnumarkaði.

BHM telur tímabært að lögfesta almenna reglu þess efnis að uppsagnir verði að byggja á málefnalegum ástæðum, svo tryggt sé að ákvarðanir um starfslok byggist ekki á geðþótta heldur viðurkenndum forsendum, svo sem rekstrarlegum ástæðum, skipulagsbreytingum eða háttsemi starfsmanns.

Í þessu sambandi bendir BHM á að íslenskur vinnumarkaður sker sig úr í samanburði við Norðurlöndin, þar sem slík meginregla er lögfest og telst hornsteinn verndar starfsmanna gegn óréttmætum uppsögnum.

Í ljósi þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér er enn ríkari ástæða til að tryggja skýrar og almennar lágmarksreglur um málefnalegar uppsagnir. BHM hvetur því Alþingi til að hefja vinnu við lagasetningu í samræmi við það sem almennt gildir á Norðurlöndunum.

8. Krafa um skýra afstöðu í nefndaráliti

Í ljósi framangreindra sjónarmiða telur BHM mikilvægt að efnahags- og viðskiptanefnd taki efnislega afstöðu í nefndaráliti til meðferðar mála í aðdraganda starfsloka vegna frammistöðu eða framgöngu starfsmanns.

Ef draga á úr formbundnum reglum, svo sem áminningarskyldu, verður jafnframt að skýra hvernig málsmeðferð uppfyllir kröfur um lögmæti, meðalhóf, rannsókn og andmælarétt. Sérstaklega þarf að árétta að athugasemdir forstöðumanns séu skýrar, málefnalegar og skjalfestar og að starfsmanni sé ljóst hvaða afleiðingar fylgja ef ekki er brugðist við þeim.

Áherslur frumvarpsins um bætta mannauðsstjórnun þurfa að fara saman við meginreglur stjórnsýsluréttar. BHM telur því nauðsynlegt að nefndin kveði skýrt á um að starfsmanni skuli almennt tryggt raunhæft og skráð tækifæri til úrbóta áður en til uppsagnar kemur, nema í tilteknum undantekningartilvikum. Jafnframt þarf að staðfesta að leiðbeinandi samtöl séu hluti af meðalhófsmati og uppfylli lágmarkskröfur, að stjórnvöld beri sönnunarbyrði fyrir því að vægari úrræði hafi verið reynd og að tryggður sé rekjanleiki ákvarðana í samræmi við kröfur um gagnsæi.

9. Niðurstaða

Að mati BHM skortir frumvarpið, í núverandi mynd, nauðsynlegan skýrleika og lagalega afmörkun. Ekki er nægjanlegt að vísa til almennra meginreglna stjórnsýsluréttar eða treysta á opinberar yfirlýsingar sem ekki eru festar í lögskýringargögnum. Ef markmiðið er að réttindi starfsmanna haldist óskert verður það að koma skýrt fram í lagatexta eða nefndaráliti Alþingis. Að öðrum kosti er hætta á réttaróvissu, ósamræmi í framkvæmd og auknum ágreiningi með tilheyrandi kostnaði fyrir bæði starfsfólk og hið opinbera.

10. Lokaorð

Rétt er að ítreka það við efnahags- og viðskiptanefnd að í aðdraganda málsins stóð stjórnvöldum til boða að nálgast samkomulag um breytingar á starfsmannalögunum gegnum virkt samráð, enda er það mat samtaka launafólks opinberra starfsmanna að tiltekin atriði laganna kunni að þarfnast endurskoðunar. Þessu sjónarmiði er m.a. lýst í minnisblaði, sem BHM, BSRB og KÍ sendu efnahags- og fjármálaráðherra þ. 25. nóvember sl. Því tilboði var illu heilli ekki tekið, heldur ákvað ráðherra að fara fram með málið í óþökk samtaka launafólks og halda sig við einhliða afnám áminningarskyldu 21. greinar laganna. Það er mat BHM að enn sé tækifæri til að nálgast breytingar á ákvæðinu, sem væru til þess fallnar að breyta viðhorfi til úrræðisins og þar með skapa sátt um málið. Nú er það í höndum efnahags- og viðskiptanefndar, sem hefur þinglega meðferð málsins á sínu forræði, að opna á slíkt samtal með það að markmiði að jafna ágreining um málið og leiða það til lykta eftir nýjum leiðum.

Virðingarfyllst,

Kolbrún Halldórsdóttir
Formaður BHM