

Nefndarálit

um frv. til 1. um breyt. á 1. um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum.

Frá 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Í frumvarpinu er lagt til að felld verði brott sú skylda forstöðumanns að áminna starfsmann formlega fyrir brot á starfsskyldum eða þegar hann hefur ekki staðið undir þeim kröfum sem talin eru felast í starfi hans. Þá verður slík áminning ekki lengur skilyrði þess að hægt sé að segja starfsmanni upp störfum. Á sama hátt er lagt til að fellt verði brott það skilyrði lausnar embættismanns um stundarsakir, vegna háttsemi sem svarar til 21. gr. gildandi laga, að honum hafi áður verið veitt formleg áminning.

Megintilgangur frumvarpsins er að gera forstöðumönnum ríkisstofnana auðveldara en nú er að segja starfsmönnum upp störfum. Þær breytingar sem 1. minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar hyggst gera á frumvarpinu fela í sér að gefa skuli starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi ef þær eiga rætur að rekja til þess að hann hafi brotið starfsskyldur sínar, nema slíkt sé augljóslega óþarft. Jafnframt er tillaga um að forstöðumaður geti leyst starfsmann undan vinnuskyldu á meðan verið er að skoða hvort hann hafi brotið starfsskyldur sínar. Þessi breytingartillaga er afar óljós og matskennd og gæti skapað réttaróvissu, en slíkur var hraðinn á að afgreiða málið úr nefnd að ekki gafst kostur á að kanna áhrif breytinganna. Breytingartillögurnar staðfesta þó að 1. minni hluti viðurkennir að hafa gengið of langt með því t.d. að ætla að lögfesta að ákvæði stjórnslulaga nái ekki til ákvarðana um starfslok almennra starfsmanna ríkisins, enda fráleitt.

Gagnrýni umsagnaraðila á frumvarpið er af margvíslegum toga. Kjarninn í gagnrýni heildarsamtaka opinberra starfsmanna, BHM, BSRB og Kennarasambandsins er *í fyrsta lagi* sá að með frumvarpinu sé grafið verulega undan starfsöryggi ríkisstarfsmanna. Það sé í hæsta máta óeðlilegt að segja starfsmanni upp störfum án þess að hann fái tækifæri til að bæta ráð sitt eða frammistöðu í starfi.

Bent er á að með afnámi reglunnar um áminningu sé atvinnuöryggi ríkisstarfsmanna háð geðþóttavaldi stjórnenda þeirra stofnana sem þeir starfa hjá. Gæti þessi breyting haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir starfsmenn sem sinna viðkvæmum málum, t.d. lögreglumenn, fréttamenn o.fl. Ákvæði starfsmannalaganna um áminningu hafi verndað ríkisstarfsmenn gegn tilviljanakenndum ákvörðunum ráðamanna á hverjum tíma, sem kunna að vera teknar að óyfirveguðu ráði og ekki til þess fallnar að tryggja starfshæfni ríkisstofnana. Með því að gera starfsumhverfi ríkisstarfsmanna óöruggara aukist hættan á að við úrlausnir einstakra mála komi ekki öll fagleg sjónarmið fram. Sérstaklega sé hættan á þessu ef pólitísk álitamál

Prentað upp.

eru uppi og starfsmaður talinn vera í andstöðu við pólitíska stefnu viðkomandi ráðuneytis á þeim tíma eða í andstöðu við yfirlýstan vilja forstöðumanns.

Í öðru lagi hafa stéttarfélögin bent á að með breytingartillögum skapist réttaróvissa. Samkvæmt tillögum mun málsmeðferð við uppsögn starfsmanns ráðast af því hvort hann hefur brotið starfsskyldur sínar eða verið sagt upp störfum af öðrum ástæðum. Ekki á að veita andmælarétt ef starfsmanni er sagt upp störfum vegna þess að hann hafi ekki þá kunnáttu eða reynslu sem forstöðumaður gerir kröfu um. Breytingartillagan tryggir því ekki ótvíræðan andmælarétt þannig að starfsmaður eigi undir öllum kringumstæðum kost á því að leiðrétta hugsanlegan misskilning sem búi að baki þeirri ákvörðun að segja honum upp störfum. Lögfræðingar heildarsamtaka opinberra starfsmanna segja að með öllu sé óljóst hvernig beita eigi reglum stjórnarsýslulaga um andmælarétt samhliða þessu ákvæði breytingartillögunnar og því um að ræða ávísun á ágreining og málaferli, verði frumvarpið að lögum. Að mati lögfræðinganna er hér stigið enn eitt óheillasporið, með því að setja sérreglu um að andmælaréttur eigi ekki að gilda í öllum tilvikum við uppsögn.

Í þriðja lagi er harðlega gagnrýnt hvernig ríkisvaldið hyggst standa að þessum breytingum. Heildarsamtök opinberra starfsmanna hafa átt í viðræðum um breytingar á lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og telja að það hefði verið eðlilegast að reyna til hins ýtrasta að ná samkomulagi um breytingar á starfsmannalögum. Hafa samtökin talið það skjóta skökku við að ríkið skuli með sveitarstjórnarlögum setja þá skyldu á herðar sveitarfélagi að semja við stéttarfélög um réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga en áskilja sér vald til þess að ákveða slíkt einhliða og án samráðs. Samtökin benda í því sambandi á stjórnarskrárákvæði þar sem kveðið er á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Undir þetta sjónarmið tekur ASÍ en í athugasemdum frá sambandinu segir m.a.: „Alþýðusamband Íslands leggst gegn því að mikilvægum réttindum og skyldum í ráðningarsambandi sé breytt með þeim einhliða hætti sem frumvarpið ber með sér.“ Gagnrýnin á hvernig breytingarnar koma fram er ekki eingöngu bundin við stéttarfélögin og heildarsamtök launamanna. Samband íslenskra sveitarfélaga segir t.d. í umsögn sinni: „Sambandið tekur því ekki afstöðu til frumvarpsins og óskar þ.a.l. að svo stöddu ekki eftir þeim lagabreytingum sem nauðsynlegar eru til að tryggja sambærilega niðurstöðu gagnvart starfsmönnum sveitarfélaga enda æskilegt að gera slíkt í samstarfi við stéttarfélög.“ Hefur ítrekað verið óskað eftir því að samráðsleiðin verði farin svo að breytingar á starfsmannalögum séu unnar í sátt en það hefur ekki gengið eftir.

Í fjórða lagi hefur verið bent á að starfsumhverfi ríkisstarfsmanna er að mörgu leyti frábrugðið því sem gerist á almenna vinnumarkaðnum og hafa eftirfarandi sjónarmið komið fram í því sambandi:

- Ríkisstarfsmenn bera í mjög mörgum tilvikum ríkari skyldur og kvaðir en lagðar eru á starfsmenn á almenna vinnumarkaðinum og hlýtur það að vera grundvallaratriði að endurskoðun á réttindum haldist í hendur við endurskoðun á þeim skyldum sem á starfsmönnum hvíla.
- Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna er að mörgu leyti frábrugðið því sem gerist á almennum vinnumarkaði þar sem æðsti yfirmaður (veitingarvaldshafinn) er í flestum tilfellum pólitískur. Ákvarðanir séu því teknar á öðrum forsendum á opinbera vinnumarkaðinum en á almenna vinnumarkaðinum þar sem atvinnurekandi í samkeppnisrekstri tekur ákvarðanir á rekstrarlegum forsendum en ekki pólitískum.
- Í umræðunni um kjör og réttarstöðu ríkisstarfsmanna verður að hafa í huga að það er eðlismunur á því hvort um er að ræða fyrirtæki á almennum markaði eða opinbera stofnun. Hjá einkafyrirtækjum er valdið hjá eigendum, þ.e. það eru sérhagsmunir sem

ráða, en hjá opinberum aðilum eru það hins vegar almannahagsmunir sem ráða, ekki einstaklingsbundnar ákvarðanir.

- Forstöðumenn ríkisstofnana eru embættismenn í skilningi starfsmannalaganna. Þeir eru háðir ákvörðunum ráðherra um eigið atvinnuöryggi og blasir því við sú hættu að ráðherrar geti haft bein áhrif á atvinnuöryggi ríkisstarfsmanna.
- Í rökstuðningi með frumvarpinu er því haldið fram að með því sé stefnt að auknum sveigjanleika í rekstrarumhverfi stofnana ríkisins og stuðlað að því að ríkið eigi ávallt á að skipa hæfustu starfsmönnum sem kostur er á hverju sinni. Nú þegar er hins vegar skýrt ákvæði í starfsmannalögunum sem heimilar uppsagnir vegna hagræðingar þannig að sveigjanleikinn er til staðar eins og best sést á þeim uppsögnum sem hafa átt sér stað á Landspítala – háskólasjúkrahúsi. Ef farið er að skyldu um auglýsingu starfa og þeirri meginreglu fylgt að ávallt skuli hæfasti einstaklingurinn valinn í viðkomandi starf ætti ríkið varla að þurfa að hafa miklar áhyggjur af hæfni starfsmanna. Þá er þriggja mánaða reynslutími hjá ríkisstarfsmönnum eins og annars staðar á vinnumarkaði.

Annar minni hluti tekur undir með samtökum opinberra starfsmanna um að það er fullkomlega óásættanlegt að eitt atriði sé tekið út úr starfsmannalögunum að geðþótta stjórnvalda, en ekki ráðist í þá heildarendurskoðun sem lofað var eftir síðustu kjarasamninga. Samtök opinberra starfsmanna hafa sterklega varað við því að svona umdeilt ákvæði skuli knúið fram í mikilli andstöðu við samtök opinberra starfsmanna í aðdraganda kjarasamninga og varað við afleiðingum þess.

Meðfylgjandi eru umsagnir Alþýðusambands Íslands, Bandalags háskólamanna, Bandalags starfsmanna ríkis og bæja og Kennarasambands Íslands, Landssambands lögreglumanna, Læknafélags Íslands og Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins. Fjöldi annarra stéttarfélaganna skilaði umsögnum um málið en flest þeirra telja verulega annmarka á frumvarpinu og mæla gegn samþykkt þess.

Annar minni hluti mótmælir harðlega þeim vinnubrögðum stjórnvalda að knýja fram með offorsi breytingu á mikilvægum þætti í ráðningarkjörum opinberra starfsmanna í algjörri andstöðu við stéttarfélögin og heildarsamtök þeirra. Lýsir 2. minni hluti allri ábyrgð á hendur ríkisstjórninni í málinu.

Gunnar Örlygsson er áheyrnarfulltrúi í efnahags- og viðskiptanefnd og er samþykkuð álitum þessu.

Alþingi, 14. maí 2004.

Jóhanna Sigurðardóttir,
frsm.

Össur Skarphéðinsson.

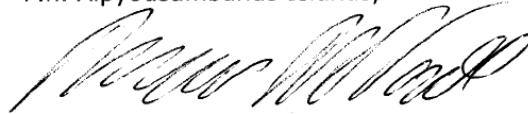
Ögmundur Jónasson.

Einar Már Sigurðarson.

Fylgiskjal I.**Umsögn Alþýðusambands Íslands.**
(22. desember 2003.)

Alþýðusamband Íslands leggst gegn því að mikilvægum réttindum og skyldum í ráðningarsambandi sé breytt með þeim einhliða hætti sem frumvarpið ber með sér. Um er að ræða, að dregið er úr mikilvægum réttindum allra sem falla undir lög nr. 70/1996 að því er sagt er til að leita samræmis við almennan vinnumarkað. Launafólk á almennum vinnumarkaði nýtur lítillar verndar gegn órökstuddum og ósanngjörnum uppsögnum og nýtur ekki þeirra lágmarksréttinda sem mælt er fyrir um í samþykkt ILO nr. 158 en lög nr. 70/1996 spegla þann rétt að nokkru. Hvatt er til þess að sú samþykkt ILO verði staðfest. Það frumvarp sem liggur fyrir stefnir gegn því markmiði ASÍ að allt launafólk njóti þeirra lágmarksverndar sem samþykkt ILO nr. 158 mælir fyrir um og leggst því eindregið gegn samþykkt þessa frumvarps.

F.h. Alþýðusambands Íslands,



Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ

Fylgiskjal II.

Umsögn Bandalags háskólamanna, Bandalags starfsmanna ríkis og bæja og Kennarasambands Íslands.

(19. janúar 2004.)

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 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 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 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 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 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 sárlaga eða reglugerða, svo sem um heilbrigðisstéttir, ábyrgð þeirra og eftirlit með þeim.

Lágmarksréttindi samkvæmt stjórnslulögum afnumin

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

Þann 1. janúar 1994 tóku stjórnslulögin nr. 37/1993 gildi. Helsta markmiðið með þeim var að tryggja sem best réttaröryggi í skiptum við hið opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélög. Gilda stjórnslulögin skv. 1. gr. þeirra þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í skjóli stjórnsluvalds, 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 stjórnsluviðurlaga. Hæstiréttur hefur í dómi frá 16. nóvember 2000 staðfest að „gera verði þá kröfu til forstöðumanna fyrirtækja í opinberri eigu, að þeir gæti almennra stjórnslureglna í samskiptum sínum við starfsmenn fyrirtækjanna. Bar að fara að reglum III. kafla stjórnslulaga 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 álitu 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 stjórnáslulögum segir:

„Þeir gallar sem hér hefur verið vikið að, varða ekki einungis stöðu borgaranna gagnvart yfirvöldum, heldur starfsskilyrði stjórnáslunnar sjálfrar. 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 stjórnáslulög hér á landi. Er það annars vegar vegna réttaröryggissjónarmiða og hins vegar vegna hagkvæmis og skilvirknissjónarmiða.“

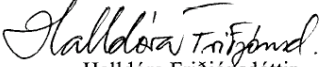
Stjórnáslulögin hafa reynst mikil réttarbót og þau bættu úr brýnni þörf á skilvirkum málsmeðferðarreglum í stjórnáslu hér á landi. Ákvæði þeirra um íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir hafa reynst mikilvægt öryggisatriði fyrir borgarana. Heildarsamtök opinberra starfsmanna telja óskiljanlegt að ríkisvaldið 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.

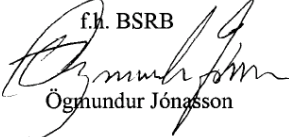
Einhliða valdboð – en öðrum gert að semja

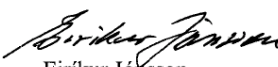
BSRB, BHM og KÍ telja það skjóta skökku við að ríkið skuli með sveitarstjórnarlögum setja þá skyldu á herðar sveitarfélaga að semja við stéttarfélög

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

Fylgiskjal III.**Umsögn Landssambands lögreglumanna.**

(8. janúar 2004.)

Almennar athugasemdir

Með bréfi dags. 27. nóvember sendi Efnahags-og viðskiptanefnd Alþingis Landssambandi lögreglumanna frumvarp um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Landssamband lögreglumanna þakkar nefndinni fyrir að fá tækifæri til að koma athugasemdum sínum að.

Það er ljóst að efni frumvarpsins varðar lögreglumenn mjög miklu og verður hér á eftir getið helstu athugasemda Landssambands lögreglumanna.

Lögreglumenn/embættismenn

Lögreglumenn falla undir það að vera embættismenn í skilningi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sbr. 7.tl. 1. mgr. 22. gr. laganna en embættismenn hafa lengi notið meiri verndar í starfi en aðrir starfsmenn.

Áminning og andmælaréttur felldur brott

Með frumvarpinu er grundvallarréttindum lögreglumanna vikið til hliðar. Það sem að áður gat skv. 2. mgr. 26. gr. starfsmannalaga hugsanlega réttlætt áminningu lögreglumanns mun leiða til þess að lögreglumanni sé án nokkurs fyrirvara veitt lausn um stundarsakir á hálfum launum um ótiltekinn tíma og felldur brott réttur hans til þess að fá áður áminningu og andmælarétt fyrir áminningunni.

Þess er svo alls óvíst hvort að hann eigi afturkvæmt til starfa sinna að nýju. Þar yrðu lögreglumenn að reiða sig á nefnd sérfróðra manna um stjórnslu skv. 27. gr. (þrátt fyrir að frumvarpið geri ráð fyrir því að stjórnslulög gildi ekki lengur um uppsagnir) sem að skoðar mál viðkomandi lögreglumanns og myndi hún illa geta gengið gegn því orðalagi laganna sem kveður á um að rétt sé að veita lögreglumönnum lausn eigi einhver þau

enda störf þeirra oft unnin við mjög erfiðar aðstæður og sífelld ófyrirséð verkefni sem að bregðast þarf við og er þ.a.l. skjótrar ákvarðanatöku oft þörf. Vegna þessa er brýnt að lögreglumenn hafi fulla möguleika að koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en þeim er vikið frá um stundarsakir en verði frumvarpið samþykkt njóta þeir ekki þess réttar.

Jafnræði gagnvart öðrum ríkisstarfsmönnum

Frumvarpið felur í sér eins og áður er getið gagnvart lögreglumönnum, að felld er brott 2. másl. 4. mgr. 26. gr. laganna um áminningu vegna atvika sem að getið er um í 2. mgr. 26. gr. laganna eins og áður er getið. Þannig á ríkislögreglustjóri að leysa lögreglumann frá störfum eigi einhver þau atriði við sem að getið er um í 2. mgr. 26. gr.

Landssamband lögreglumanna telur þarna um mikinn ágalla í frumvarpina að ræða enda í frumvarpinu verið að fella brott 21. gr. starfsmannalaga þannig að ekki er lengur þörf forstöðumanna að áminna almenna starfsmenn vegna sams konar ávirðinga og rétt er að leysa lögreglumenn frá störfum vegna. Þessi grein var áður vegvísir fyrir forstöðumenn hvenær þeim bæri að veita áminningu en nú er þessi grein felld brott. Vaknar þá sú spurning hver sé tilgangurinn með að fella þennan vegvísi brott gagnvart öllum starfsmönnum ríkisins nema gagnvart lögreglumönnum og öðrum embættismönnum sbr. 2. mgr. 26. gr. laganna. Ekki verður séð hvaða ástæður það eru þá sem að réttlæta uppsögn ríkisstarfsmanna.

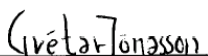
Vegna þessa á ríkislögrelustjóri skv. lögnum að veita lögreglumönnum lausn um stundarsakir komi til einhver þau atriði sem að í greininni eru nefnd. Aftur á móti virðast vera önnur sjónarmið varðandi aðra starfsmenn lögregluembætta eða aðra starfsmenn ríkisins vegna sams konar atvika enda eru þessi tilvik felld brott úr lögnum gagnvart sumum starfsmönnum en haldið inni gagnvart öðrum! Þessar breytingar hafa því víðtækari áhrif á lögreglumenn og aðra embættismenn en aðra starfsmenn ríkisins og skapa ójafnræði.

Lokaorð

Verði frumvarpið að lögum er það ljóst að lögreglumenn og aðrir embættismenn koma til með að búa við mikið óöryggi í starfi sbr. það sem að kemur fram hér að framan, andstætt því sem að þeim hefur verið tryggt í gegnum tíðina í ljósi séraðstæðna þeirra. Þá leiðir það til gríðarlegra breytinga, það sem að hefur getað réttlætt áminningu í dag mun leiða til lausnar frá embætti án þess að lögreglumönnum eða öðrum embættismönnum gefist nokkur möguleiki að taka sig á.

Þá má í ljósi framanritaðs leiða sterkar líkur að því að lögreglumenn njóti mun lakara starfsöryggis en aðrir starfsmenn ríkisins þar sem að sérstaklega tilgreind tilvik leiða til lausnar frá störfum meðan að ekki eru gerðar kröfur um það gagnvart öðrum ríkisstarfsmönnum þar sem að sambærileg tilvik hafa verið numin brott.

Virðingarfyllt


 Grétar Jónasson hdl.,
 framkvæmdastjóri LL

Fylgiskjal IV.

Umsögn Læknafélags Íslands.
(15. janúar 2004.)

Í samhengi við það frumvarp sem hér er til umfjöllunar er nauðsynlegt að vekja sérstaka athygli á réttinum til tjáningarfrelsis sem varinn er af 73. gr. stjórnarskrárinnar og þær takmarkanir sem háskólamenn og opinberir starfsmenn þurfa hugsanlega að setta sig við á þeim rétti.

Um þetta hefur Umboðsmaður Alþingis m.a. sagt (mál nr. 2475/1998):

“Almennt má því ganga út frá því að sé ríkisstarfsmanni heimilt að tjá tiltekna skoðanir með ákveðnum hætti sé ólöglegt að beita hann stjórnsýsluviðurlögum eins og áminningu með tilvísun til þeirrar tjáningar. Þær skorður sem Alþingi eru settar af stjórnarskrá gilda einnig fyrir stjórnvöld og við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og töku stjórnvaldsákvæðna”

Nú hafa þau tíðindi gerst að ríkisstjórn Íslands hefur lagt fram frumvarp þar sem ákveðið er að létta þessum skorðum, sem settar eru í stjórnarskrá, af stjórnendum hins opinbera þegar kemur að starfsmannamálum. Þetta gerir ríkisstjórnin með því að ætla að afnema skyldu til að gefa starfsmönnum kost á að tjá sig um ávirðingar í sinn garð og vera áminntir ef rök standa til þess. Verði þær breytingar á lögum sem lagt er til, þurfa stjórnendur ekki að gefa upp ástæður uppsagna né heldur fá starfsmenn tækifæri á að bæta ráð sitt. Þannig geta stjórnendur komist hjá því að virkja þá vernd sem felst í tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar ef tjáningin er hin raunverulega ástæða uppsagnar.

Nú kann að vera að einhverjir hugsi sem svo að þessu sé eins háttáð á hinum almenna vinnumarkaði. Því sé það rétt hjá fjármálaráðherra, að í því lagafrumvarpi sem hann hefur lagt fram, felist það eitt að verið sé að leggja það til að starfsmenn ríkisins búi við sams konar umhverfi varðandi uppsagnir og ráðningar og fólk almennt í landinu.

Þessi fullyrðing þarfnast nánari skoðunar því þeir sem halda slíku fram gera sér ekki grein fyrir þeim eðlismun sem er á almenna markaðinum og þeim opinbera. Annars vegar er um það að ræða að allir starfsmenn, jafnt almennir sem opinberir, hafa rétt sem þegnar í landinu til þess að tjá sig um meðferð opinbers valds og fjármuna. Það eru hins vegar eingöngu opinberir starfsmenn sem búa við það að taki þeir þátt í þjóðfélagslegri umræðu um meðferð opinbers valds og fjármuna þá eru þeir mögulega að fjalla um sinn eigin vinnuveitanda – eða náinn vin hans. Mislíki vinnuveitandanum skoðanir starfsmannsins þá getur hann, án frekari útskýringa, sagt starfsmanninum upp verði frumvarpið að lögum.

Hins vegar er rétt að skoða nánar hvort breytingin, nái hún fram að ganga, sé raunverulega til þess fallin að jafna réttarstöðu starfsmanna ríkisins og fólks almennt í landinu hvað varðar uppsagnir og ráðningar. Í lögnum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eru lagðar mun meiri skyldur á opinbera starfsmenn en almennt tíðkast á almenna markaðinum. Réttindin eru að sama skapi ekki meiri nema að opinberum starfsmönnum er tryggð ákveðin formfesta og vernd gegn ómálefnalegum uppsögnum. Skyldurnar eru m.a. þær að opinberum starfsmönnum er lögskilylt að rækja starf sitt vel, sinna leiðbeiningarskyldu um hvert skuli leita sé þess þörf, lögskilylt að vinna tiltekna yfirvinnu, gæta þagnarskyldu meðan lífsandinn er dreginn, hlíta breytingum á störfum og heimilt er að takamarka atvinnufrelsi þeirra. Þessu skyldum fylgja vissulega nokkur réttindi. Í lögnum er tryggt að opinberum starfsmönnum beri laun fyrir störf sín,

Þeim er tryggður réttur til upplýsinga um starfskjör sín, þeir eiga rétt á orlofi, þeir eiga rétt á launum í veikindaförföllum og fæðingarorlofi og jafnvel sveigjanlegum vinnutíma. Þessi réttindi eru hins vegar ekki meiri en þeirra sem vinna á hinum almenna vinnumarkaði og þykja sjálfsögð.

Þegar fjallað er um frumvarpið má ekki gleymast í umræðunni að formfesta og vernd opinberra starfsmanna, sem í áminningarferlinu felast, er ekki bara hugsuð fyrir þá sjálfa heldur er einnig verið að tryggja almenning gegn því að opinberir starfsmenn séu ekki ofurseldir geðþóttaákvörðunum æðri stjórnenda. Það er mikilvægt að opinberir starfsmenn, sem oft eru einu sérfræðingarnir á sumum sviðum, geti óhindrað tekið þátt í þjóðfélagsumræðu og dýpkað hana með sérfræðipækkingu sinni. Því er nauðsynlegt að framkvæmdavaldið fari vel með húsbóndavaldið og að opinberum starfsmönnum sé tryggt ákveðið starfsöryggi og óhlutdræg meðferð af hálfu vinnuveitanda. Það er því að sumu leyti erfið tilhugsun, bæði fyrir opinbera starfsmenn og almenning, að lesa í greinargerð með frumvarpinu, að stefnumörkunin sé m.a. sú að auka valdsvið og ábyrgð forstöðumanna með því að láta málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga ekki ná til ákvarðana um starfslok opinberra starfsmanna. Þetta er sýnu alvarlegra þegar haft er í huga að með setningu stjórnsýslulaga var verið að gera lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar, eins og segir í skýringarriti Páls Hreinssonar prófessors um stjórnsýslulögin. Þar segir enn fremur að markmið laganna sé að tryggja réttaröryggi borgaranna í skiptum þeirra við stjórnvöld.

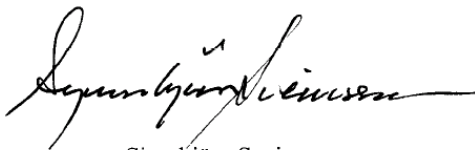
Það liggur því fyrir að með frumvarpinu eiga opinberir starfsmenn ekki einu sinni að njóta lágmarkskrafna né heldur þarf að tryggja þeim réttaröryggi í skiptum við stjórnvöld, þegar kemur að uppsögn þeirra.

Á sama tíma og opinberir starfsmenn eru sviptir lágmarkskröfum og réttaröryggi í skiptum við stjórnvöld er það víða svo í opinberri stjórnsýslu að valdið er að færast á fárra hendur. Sameining stofnana og meiri miðstýring gerir það að verkum að í mörgum tilfellum eiga sérfræðimenntaðir starfsmenn ekki kost á nema einum vinnuveitanda hér á landi og má sem dæmi um slíkan vinnuveitanda nefna Landspítala- háskólasjúkrahús.

Þegar saman fer skerðing á réttarvernd opinberra starfsmanna, aukið vald forstöðumanna, sameining stofnana og miðstýring er full ástæða fyrir opinbera starfsmenn og almenning í landinu að óttast um tjáningarfrelsi og sjálfstæði háskólamanna.

Þess er óskað að fulltrúar félagsins fái tækifæri á fundi með nefndinni til að gera henni frekari grein fyrir afleiðingum frumvarpsins gagnvart læknum.

Virðingarfyllst,
f.h. Læknafélags Íslands



Sigurbjörn Sveinsson
formaður

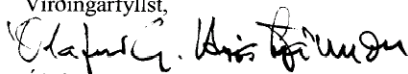
Fylgiskjal V.**Umsögn Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins.**
(15. janúar 2004.)

Félag háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins (FHSS) hefur fengið ofangreint frumvarp sent til umsagnar. Af því tilefni vill stjórn félagsins leyfa sér að gera athugasemd við þann hátt sem háttvirtur fjármálaráðherra hefur á framlagningu erindisins, sem er algerlega án samráðs við þann mikla fjölda launamanna á opinberum vinnumarkaði sem málið snertir. Af þeirri ástæðu einni er tilefni til þess að draga frumvarpið til baka og hefja viðræður við samtök opinberra starfsmanna um þann ætlaða vanda sem frumvarpið beinist gegn og finna leiðir til úrbóta.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það leiða til þess að launamenn hjá hinu opinbera standa berskjaldaðir gagnvart yfirmönnum sínum, sem í hinu pólitískt litaða starfsumhverfi Stjórnarráðs Íslands er óviðunandi. Ítrekað hafa verið gerðar athugasemdir við það hvernig staðið er að ráðningu starfsfólks hjá hinu opinbera eins og bent er á í skýrslu fjármálaráðuneytisins frá 1999, *Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldhvörf*. Verði stjórnendum að óbreyttu fenginn í hendur sá aukni „stjórnunarréttur“ að reka fólk án þess að starfsmenn komi nokkurri vörn við er hætt við að mannauður hjá hinu opinbera fari fljótt þverrandi. Eðlilegra virðist að byrja á að tryggja opinberum stofnunum kunnáttusama og hæfa stjórnendur sem eru færir um að fylgja einföldum, skriflegum leiðbeiningum. Þegar þeim áfanga er náð má fara að huga að því að rýmka „stjórnunarrétt“ þeirra.

Stjórn FHSS mótmælir fram komnu frumvarpi fjármálaráðherra og krefst þess að það verði dregið tafarlaust til baka.

Virðingarfyllst,


Ólafur Grétar Kristjánsson, formaður