

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins,
nr. 70/1996, með síðari breytingum.

Flm.: Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Ólöf Nordal, Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir,
Einar K. Guðfinnsson, Guðlaugur Þór Þórðarson, Kristján Þór Júlíusson,
Pétur H. Blöndal, Ragnheiður E. Árnadóttir, Ragnheiður Ríkharðsdóttir,
Tryggvi Þór Herbertsson, Unnur Brá Konráðsdóttir.

1. gr.

21. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

4. mgr. 26. gr. laganna orðast svo:

Lausn um stundarsakir skal jafnan vera skrifleg með tilgreindum ástæðum. Ekki er skylt að gefa embættismanni kost á að tjá sig um ástæður lausnar áður en hún tekur gildi.

3. gr.

Í stað orðanna „áminningu skv. 21. gr.“ í 3. málsli. 2. mgr. 38. gr. laganna kemur: skriflega áminningu.

4. gr.

44. gr. laganna fellur brott.

5. gr.

Í stað orðanna „13., 17. og 21. gr.“ í fyrri málslið 2. mgr. 51. gr. laganna kemur: 13. og 17. gr.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til nokkrar breytingar á ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Breytingarnar miða að því að fella niður þá skyldu forstöðumanns að áminna starfsmann með formlegum hætti vegna brots á starfsskyldum hins síðarnefnda, eða þegar hann hefur ekki staðið undir þeim kröfum sem leiðir af starfi hans. Frumvarp sama efnis var lagt fram af þáverandi fjármálaráðherra á 130. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu (307. mál á 130. löggjafarþingi). Þetta frumvarp var lagt fram á 139. löggjafarþingi.

Í almennum athugasemdum við það frumvarp sem varð að gildandi lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins kemur fram að markmið með setningu þeirra hafi einkum verið

þrífætt: Í fyrsta lagi að jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði. Í öðru lagi að auka sjálfstæði forstöðumanna ríkisstofnana og möguleika þeirra til að taka ákvarðanir er varða stjórnun og starfsmannahald, sem og að gera auknar kröfur til þeirra og auka ábyrgð þeirra. Í þriðja lagi að fella brott ýmis úrelt ákvæði eldri laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (þskj. 650 á 120. löggjafarþingi).

Tilgangur þessa frumvarps er að stefna að auknum sveigjanleika í rekstrarumhverfi stofnana ríkisins, að ríkið hafi ávallt á að skipa hæfustu starfsmönnum sem kostur er á hverju sinni og að fjármunir séu nýttir á sem árangursríkastan hátt. Í ljósi þess að þrír af fjórum nefndarmönnum annars minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar, sem beitti sér mjög gegn framangreindu frumvarpi þáverandi fjármálaráðherra um sama efni á 130. löggjafarþingi, sitja nú í ríkisstjórn er ekki líklegt að ríkisstjórnin beiti sér fyrir breytingum á þessu sviði. Er því óhjákvæmilegt, einnig eftir umræðu síðustu missira og ára um aukið aðhald í ríkisrekstri og ítrekaðar ábendingar Ríkisendurskoðunar um það sem betur má fara í starfsemi hinna ýmsu ríkisstofnana, að skerpa á ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. skýrslu stofnunarinnar *Mannauðsmál ríkisins – 1, starfslok ríkisstarfsmanna*, sem kom út í janúar 2011. Í skýrslunni koma fram ábendingar til fjármálaráðuneytis m.a. um að einfalda málsmeðferð við uppsagnir ríkisstarfsmanna en þar segir m.a.: „Ríkisendurskoðun telur að breyta þurfi lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og einfalda reglur þeirra um starfslok ríkisstarfsmanna. Endurskoða ætti skyldu til að áminna starfsmann og gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en til uppsagnar kemur, samkvæmt 1. mgr. 44. gr. starfsmannalaga, eða lausnar frá embætti, samkvæmt 26. gr. starfsmannalaga. Að mati Ríkisendurskoðunar tryggja stjórnarsýslulög ríkisstarfsmönnum fullnægjandi réttarvernd í starfi. Þau atriði sem tilgreind eru í 21. gr. starfsmannalaga og skylt er að áminna fyrir verða grundvöllur uppsagnar þótt áminningarskyldan og það sem henni fylgir falli brott. Nefna má að í Danmörku eru þær ástæður sem geta verið grundvöllur uppsagnar ekki tilgreindar sérstaklega í kjarasamningum starfsmanna ríkisins eða í lögum um embættismenn. Almenna krafan er hins vegar að uppsagnir verði að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum.“

Í umsögnum sem bárust um málið þegar það var lagt fram á 139. löggjafarþingi var þeim áhyggjum m.a. lýst að með því að fella brott reglur um skriflega áminningu væri unnt að láta ómálefnaleg sjónarmið ráða þegar tekin væri ákvörðun um starfslok, lausn frá embætti eða lausn um stundarsakir. Flutningsmenn telja nauðsynlegt að taka fram að verði frumvarpið að lögum verða forstöðumenn og veitingarvaldshafar að gæta þess eins og áður að málefnaleg sjónarmið liggi til grundvallar starfslokum og lausn frá embætti og enn fremur að þeir geti þurft að rökstyðja ákvarðanir sínar m.a. fyrir dómi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að ákvæði 21. gr. laganna um skriflega áminningu verði fellt brott. Í ákvæðinu er kveðið á um að forstöðumaður stofnunar skuli veita starfsmanni skriflega áminningu hafi hann brotið gegn starfsskyldum sínum eða ef hann uppfyllir ekki lengur þær kröfur sem gerðar eru til hans. Ákvæðið vísar þannig til atvika sem starfsmanni verður beinlínis kennt um eða teljast sök hans, en einnig til atvika sem honum verður ekki kennt um. Ekki er í ákvæðinu gerður greinarmunur á því hvort starfsmann skortir getu eða vilja til þess að sinna starfi sínu. Skylt er samkvæmt lokamálslið ákvæðisins að veita starfsmanni kost á að tala máli sínu, ef það er unnt. Fyrirkomulag sem þetta er hamlandi og er hvorki sveigjanlegt né skilvirkt. Samkvæmt 14. gr. laganna eru gerðar ríkar kröfur til vammleysis ríkisstarfsmanna. Starfsmaður getur sýnt af sér slíka háttsemi að hún telst ekki samboðin starfi hans. Í slíkum tilfellum er

mikilvægt að forstöðumaður hafi sveigjanleika og ráðrúm til að bregðast við. Þá getur það vart talist rétt að gera það að ófrávíkjanlegu skilyrði að starfsmanni sé veitt áminning þegar í ljós kemur að hann veldur ekki því starfi sem um er að ræða án þess að hann eigi þar nokkra sök á. Undir slíkum kringumstæðum er nauðsynlegt að forstöðumaður hafi möguleika til þess að ráða annan starfsmann til þess að sinna starfinu. Í samræmi við þá stefnu að umhverfi ríkisstarfsmanna verði í takt við hinn almenna vinnumarkað er ekki talin sérstök nauðsyn á því að binda í lög með hvaða hætti yfirmaður eigi að taka á því þegar starfsmaður sinnir starfi sínu með ófullnægjandi hætti.

Um 2. gr.

Í 26. gr. laganna, sem fellur innan þess hluta laganna sem nær til embættismanna, er fjallað um lausn um stundarsakir. Mælt er fyrir um skilyrði lausnar um stundarsakir í 2. og 3. mgr. Í 2. mgr. er kveðið á um að rétt sé að veita embættismanni lausn um stundarsakir ef hann hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, sbr. m.a. 38. gr., hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegnir. Í slíkum tilvikum er það skilyrði lausnar um stundarsakir að embættismaður hafi hlotið áminningu vegna sams konar háttsemi. Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að 4. mgr. 26. gr. verði breytt í þá veru að áminning verði ekki skilyrði lausnar um stundarsakir vegna atvika sem falla undir 2. mgr. Eðlilegt er að sá sem veitir lausn eigi sjálfstætt mat um það hvort atvik séu með þeim hætti að embættismaður hafi með háttsemi sinni vanrækt svo starfsskyldur sínar að hann teljist ekki lengur verður þess að gegna því. Með þessu er málsmeðferðin einfölduð og gerð skilvirkari. Rétt er að undirstrika að eftir sem áður er máli ávallt vísað til rannsóknar og meðferðar nefndar skv. 27. gr. og þannig skal leiða í ljóst hvort skilyrði lausnarinnar hafi verið til staðar. Að lokinni rannsókn nefndarinnar er tekin ákvörðun um það hvort embættismanni verði vikið úr embætti, sbr. 29. gr. Að þessu leyti verður réttarstaða embættismanns því óbreytt.

Um 3. gr.

Nauðsynlegt er að gera breytingu á 38. gr. laganna, enda er þar vísað til 21. gr. þeirra sem gerð er tillaga um að falli brott í 1. gr. frumvarpsins. 38. gr. fjallar um forstöðumenn stofnunar og er í þeim hluta laganna sem í eru sérstök ákvæði um embættismenn. Í 2. mgr. 38. gr. er mælt fyrir um að við ákveðnar ástæður geti ráðherra veitt forstöðumanni áminningu skv. 21. gr. eða veitt honum lausn frá embætti skv. VI. kafla laganna hafi vanræksla hans verði ítrekuð eða stórfelld. Í grein þessari er lagt til að veitt skuli skrifleg áminning í stað áminningar skv. 21. gr. laganna.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. 43. gr. laganna er kveðið á um að forstöðumaður hafi rétt til að segja starfsmanni upp störfum samkvæmt því sem fyrir sé mælt um í ráðningarsamningi. Í 44. gr. er fjallað um grundvöll uppsagnar og málsmeðferð. Er þar annars vegar greint á milli þess hvort starfsmaður hefur brotið starfsskyldur sínar eða hann hefur ekki valdið starfi sínu eins og nánar er lýst í 21. gr. og hins vegar annarra ástæðna sem leiða má af rekstri stofnunar, svo sem sparnaðar eða skipulagsbreytinga. Það skiptir máli að gera þennan greinarmun þar sem ólíkar málsmeðferðarreglur eiga við eftir því hver grundvöllur uppsagnar er. Eins og fram kemur í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins greinir 21. gr. ekki á milli þess hvort háttsemi starfs-

mannsins megi rekja til skorts á vilja hans eða getu til þess að sinna starfinu. Í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í nefndum skýringum og í almennum athugasemdum er lagt til að ákvæði 44. gr. falli brott. Af þessu leiðir að ekki verður gerður munur á mismunandi grundvelli uppsagnar að því er varðar rétt forstöðumanns til að binda enda á ráðningarsamband starfsmanns. Þannig fellur brott það skilyrði að undanfari uppsagnar, vegna atvika sem falla undir 21. gr., skuli ávallt vera skrifleg áminning vegna þess konar háttsemi eða framkomu. Af því leiðir enn fremur að uppsögn í slíkum tilfellum verður ekki kæránleg til ráðherra. Er það í samræmi við þá stefnumörkun að auka valdsvið og ábyrgð forstöðumanna á rekstri stofnana ríkisins.

Um 5. og 6. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.