

Samráðsgátt stjórnvalda
Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Skrifstofa kjara- og mannauðsmála

Reykjavík, 26. september 2025

Efni: Áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, mál nr. S-167/2025

Í samráðsgátt stjórnvalda hafa verið birt áform ríkisstjórnarinnar um breytingar á lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (hér eftir starfsmannalög). Áformað er að gera tvær veigamiklar breytingar á lögnum og aðrar umfangsminni. Hér verður eingöngu vikið að því sem snýr að afnámi áminningarskyldu. Áformin í heild sinni endurspegla með skýrum hætti að undirbúningur þeirra er lítill sem enginn, mjög einhliða sýn á starfsmannamál ríkisins er undirliggjandi meginstef og rökstuðningur afar dræmur. Sá litli rökstuðningur sem fram kemur um nauðsyn lagabreytinga er að mestu staðlausar staðhæfingar, og vinnubrögðin með öllu óviðunandi samanborið við undirbúning og aðdraganda lagabreytinga er varða vinnumarkaðinn í gegnum tíðina.

Líkt og fjallað verður um í þessari umsögn er ámælisvert að ekki hafi verið haft samráð við heildarsamtök launafólks vegna áforma sem þessara, en það á einnig við um óvönduð vinnubrögð fjármálaráðuneytisins við meðferð málsins. Þær reglur sem til stendur að afnema hafa verið til staðar í áratugi og þó þær feli í sér tiltekin réttindi til handa starfsfólki ríkisins þá skapa þær einnig ákveðnar leikreglur á vinnumarkaði. Þessar reglur hafa sannað gildi sitt og nýleg dómaframkvæmd sem fjallað er um hér síðar sýnir að engin rök eru fyrir því að afnema þær úr starfsmannalögum. Dómaframkvæmd sýnir einfaldlega að þeir stjórnendur sem kunna að beita reglunum hafa mikið svigrúm til þess að taka ákvarðanir um starfsmannamál. Reglurnar hafa því ekki verið vandamálið þegar kemur að starfsmannamálum ríkisins heldur beiting þeirra.

Almennt um áminningarskyldu starfsmannalaga

Ákvæði um áminningarskyldu á sér langa sögu og má rekja aftur til eldri starfsmannalaga. Það felur í sér það meginmarkmið að starfsfólki sé veitt tækifæri til að bæta ráð sitt áður en til uppsagnar kemur. Markmið þess er að tryggja bæði réttaröryggi starfsfólks og gæði mannauðsstjórnunar innan stjórnarsýslunnar. Áminningarskyldan tryggir þannig að stjórnendur geti gripið inn í þegar starfsfólk vanrækir skyldur sínar, sýnir óhlýðni, vankunnáttu eða

óvandvirkni í starfi, eða framkoma þeirra er ósæmileg eða ósamrýmanleg starfinu. Sambærileg ákvæði má finna í kjarasamningum starfsfólks sveitarfélaga og ýmissa annarra atvinnurekenda.

Þegar núgildandi starfsmannalög voru sett árið 1996 var gerð sú breyting á ákvæði um áminningarskyldu að það næði einnig til þess ef starfsmaður hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi. Í athugasemdum með greinargerð frumvarpsins sem varð að núgildandi lögum segir:

„Nýmæli er að heimilt sé að áminna starfsmann hafi hann ekki náð fullnægjandi árangri í starfi sínu í þágu ríkisins. Hvenær árangur telst ófullnægjandi verður að meta heildstætt í hverju tilfelli, en túlka ber ákvæðið rúmt þannig að mörg tilvik geti komið til skoðunar þegar árangur í starfi er metinn. Afköst starfsmanns eru ekki einhlítur mælikvarði heldur verður einnig að líta til atriða eins og gæða þeirrar þjónustu sem látin er í té.

Við matið ber að hafa hliðsjón af reglum 14. gr. frumvarpsins, en þar eru talin upp atriði sem telja verður að hver góður og gegn ríkisstarfsmaður skuli hafa að leiðarljósi í öllum störfum sínum. Þá ber að taka mið af helstu markmiðum í rekstri stofnunar og verkefna hennar, sbr. 1. mgr. 38. gr. frumvarpsins, en gera verður þær kröfur til starfsmanna að þeir geti unnið saman að þeim markmiðum sem stofnun er ætlað að ná. Af þeim orsökum geta samstarfsörðugleikar haft verulegt vægi við mat á starfsárangri.

Undir umrætt orðalag getur t.d. flokkast að þær væntingar sem gerðar voru til starfsmannsins við ráðningu hafi ekki verið uppfylltar, enda hafi honum verið slíkar væntingar ljósar eða mátt vera þær ljósar, eða að starfsmaður teljist að öðru leyti ekki uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til starfsins án þess að um vanrækslu eða óvandvirkni sé að ræða. Sem dæmi um hið síðastgreinda má nefna ef starfsmaður virðist ekki valda því starfi sem hann er ráðinn til að gegna.

Leggja verður sérstaka áherslu á að við matið má eingöngu leggja til grundvallar málefnalegar ástæður. Tekið er af skarið um það að það heyri undir forstöðumann stofnunar að veita starfsmanni áminningu, en skylt er að hafa áminningu í skriflegu formi, einkum til að tryggja sönnun fyrir tilvist og efni áminningar. Almennt ber að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um málið áður en áminning er veitt í samræmi við reglur stjórnsýslulaga.“

Ólíkt því sem gjarnan er haldið fram er ákvæðinu beinlínis ætlað að ná yfir þær aðstæður þegar starfsfólk veldur ekki starfi sínu eða uppfyllir ekki þær kröfur sem því fylgja. Sérstaklega er það ávarpað í lögskýringargögnum með 21. gr. starfsmannalaga að þær væntingar sem stjórnandi gerði til starfsmanns í upphafi starfs geti haft áhrif á mat um það hvort starfsmaður

sé að valda starfinu þegar ákveðin reynsla er komin á það. Í því sambandi má einnig nefna að almennt gildir þriggja til sex mánaða reynslutími við upphaf ráðningar samkvæmt kjara-samningum og stjórnandi því í lykilaðstöðu til að hafa áhrif telji hann starfsmann ekki hafa náð tökum á starfinu eins og væntingar voru um. Stjórnendur hafa jafnframt ýmis verkfæri til þess að taka á málum þar sem frammistaða er ekki nægilega góð. Þar má nefna t.d. frammistöðumat og starfsmannasamtöl, en staðfest hefur verið í könnunum Stofnun ársins og Sveitarfélag ársins að starfsmannasamtöl bera árangur til að skapa sameiginlega sýn um hver markmið starfsins eru. Slíkt verkfæri sé hins vegar ekki nýtt af öllum stjórnendum og þegar þau fara fram er framkvæmdin ekki í samræmi við bestu stöðu þekkingar.

Á stjórnendum hvílir sú ábyrgð að gera starfsfólki ljóst til hvers er ætlast af þeim. Kröfur og væntingar til starfs taka reglulega breytingum og ekki er nægilegt að byggja eingöngu á starfslýsingu, sérstaklega þegar kemur að forgangsöröðun verkefna. Þá bera stjórnendur ábyrgð á að veita starfsfólki nauðsynlegar bjargar í starfi, leiðbeina og aðstoða og veita endurgjöf á vinnuna. Áminningu ætti því eingöngu að beita þegar þessar leiðir hafa verið tæmdar, en líkt og fjallað er um hér síðar eru heimildir til áminningar í tilvikum sem þessum nokkuð rúmar og byggjast á mati stjórnanda. Greining á því að hvaða marki stjórnendur noti þau verkfæri mannauðsstjórnunar sem tiltæk eru, og eðlilegt er að þeir nýti sér, er forsenda þess að hægt sé að fjalla með faglegum hætti um málefni sem snýr að starfsfólki sem mögulega er ekki að standa sig í starfi. Enn fremur þarf að draga fram upplýsingar um hversu mikinn stuðning stjórnendur njóta í sínu starfi.

Er áminningarferlið notað af stjórnendum ríkisins?

BSRB telur að þær reglur sem gilda á opinberum markaði, t.a.m. þau lagaákvæði er varða uppsagnir eða áminningar ríkisstarfsfólks, séu skýrar og þarfnist ekki breytinga. Ef stjórnendur ríkisins þekkja reglurnar og kunna að beita þeim geta þeir tekið á starfsmannamálum þegar þess krefst. Þeir geta þá bæði veitt áminningar og eftir atvikum sagt upp starfsfólki ef þess þarf vegna tiltekinna atriða er varða starfsmanninn og hans háttsemi eða skort á vinnuframlagi. Þetta er reynsla bandalagsins af þeim málum sem berast aðildarfélögum þess og hefur einnig verið staðfest nýlega með dómaframkvæmd, sbr. dómar Landsréttar í málum nr. 231/2024 og 239/2024.

Í fyrra málinu var sérfræðingi hjá ríkisstofnun veitt áminning og síðar sagt upp vegna ófullnægjandi frammistöðu í starfi. Áminningin var gerð í samræmi við bæði starfsmannalög og stjórnsýslulög. Landsréttur taldi að frammistaða sérfræðingsins hefði verið ófullnægjandi, og var ákvörðun forstjóra um áminningu og uppsögn talin vera innan ramma laga og ekki byggð

á ómálefnalegum sjónarmiðum. Ekki var talið að brotið hefði verið gegn andmælarétti starfsmannsins og bæði áminningin og uppsögnin því lögmæt.

Í seinna málinu var kennara við framhaldsskóla veitt áminning vegna ósæmilegrar framkomu í garð samstarfsfólks á fundi. Áminningin byggðist á 14. gr. og 21. gr. starfsmannalaga sem fjalla um kurteisi, lipurð og réttisýni í starfi og ósæmilega eða óhæfilega framkomu. Landsréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms um að framkoma kennarans á fundinum hefði verið ósæmileg og ósamrýmanleg starfi hans sem kennara. Rétturinn til tjáningar er ekki takmarkalaus, og þótt kennarinn hefði rétt til að gagnrýna stjórnendur, var framkoma hans á fundinum talin fara út fyrir mörk leyfilegrar tjáningar starfsmanns ríkisins. Áminningin var því talin lögmæt og ekki brotið gegn tjáningarfrelsi starfsmannsins.

Af dómaframkvæmd er ljóst að áminningum hefur verið beitt og þeim hafa fylgt uppsagnir. Það er því ekki rétt að halda því fram að ríkisstarfsmenn séu á einhvern hátt ósnertanlegir í sínum störfum eða að ekki sé hægt að segja þeim upp. Hins vegar er talsvert algengt að rangt sé staðið að slíkum málum og þá hefur það haft í för með sér að áminning er annað hvort dregin til baka eða að fólk hefur samið um starfslok. Slík mál ættu að vera hvatning til stjórnvalda um að gera betur og standa betur að fræðslu til sinna stjórnenda, fremur en að skerða réttindi starfsfólksins. Stjórnendur þurfa einfaldlega að fylgja þeim reglum sem gilda, hvort sem um er að ræða lagaákvæði starfsmannalaga eða ákvæði kjarasamninga starfsfólks sveitarfélaga. Það á því ekki við nein rök að styðjast að núgildandi ákvæði starfsmannalaga komi í veg fyrir að stjórnendur geti brugðist við málum og áminnt eða eftir atvikum sagt starfsfólki upp þegar slíkt getur átt við.

Af áformunum má ráða að stjórnendur hjá ríkinu hafi bent á að núgildandi reglur um áminningar geti gert það flóknara að taka á málum sem varða einelti, kynferðislega- og kynbundna áreitni og ofbeldi (EKKO mál). BSRB hefur um langt skeið lagt áherslu á aðgerðir gegn áreitni og ofbeldi á vinnustöðum. Bandalagið telur þó ekki að afnema eigi lagaákvæði um áminningu til þess að gera meðferð EKKO mála auðveldari. Hins vegar má vera að bæta þurfi við ákvæðum sem taka sérstaklega á slíkum málum og lýsir BSRB yfir fullum vilja til að taka þátt í að móta slíkar reglur.

Réttindi og skyldur

Starfsfólk ríkisins hefur bæði réttindi og skyldur, eins og nafn laga um réttindi og skyldur bera með sér. Minna hefur farið fyrir umræðu um lögbundnar skyldur þeirra og er því rétt að gera stuttlega grein fyrir þeim

Starfsfólk ríkisins þarf að uppfylla hlýðniskyldu gagnvart sínum yfirmanni og vammleysisskyldu sem felur m.a. í sér að starfsmaður skal forðast að gera nokkuð það í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis og getur varpað rýrð á það starf eða starfsgrein sem hann vinnur við, sbr. 14. gr. starfsmannalaga. Þá er þagnarskylda og starfsfólki ríkisins skylt að hlíta breytingum á störfum sínum þegar svo ber undir. Einnig er starfsfólk ríkisins með yfirvinnuskyldu, ólíkt starfsfólki á hinum almenna vinnumarkaði og tilteknar stéttir þurfa að vinna alla þá yfirvinnu sem yfirmaður þeirra telur nauðsynlega og án takmarkana á fjölda yfirvinnustunda. Það hefur reynt ítrekað á slíkar reglur undanfarin ár vegna undirmönnunar en einnig vegna heimsfaraldurs, náttúruhamfara og annarra atburða sem hafa gert miklar kröfur til opinberra starfsmanna í framlínustörfum.

Þannig hefur starfsfólk ríkisins almennt minna forræði yfir frítíma sínum heldur en starfsfólk á almennum vinnumarkaði, enda getur það þurft að breyta áætlunum með skömmum fyrirvara ef þess er krafist af þeim að sinna yfirvinnu eða mæta óvænt til starfa.

Samráðsleysi

BSRB gagnrýnir harðlega vinnubrögð ráðuneytisins og skort á samráði. Fulltrúar heildarsamtaka launafólks sem gæta hagsmuna starfsfólks ríkisins heyrðu fyrst af áformunum á fundi með fulltrúum ráðuneytisins. Fundurinn var boðaður með stuttum fyrirvara án þess að lægi fyrir hvert fundarefnið væri. Þar var tilkynnt um hvað áformin fela í sér og að þau yrðu birt í samráðsgátt stjórnvalda sama dag. Þessi áform höfðu ekki verið nefnd fyrir en á þeim fundi og ekkert benti til þess að þau væru í farvatninu. Málið er ekki á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir yfirstandandi þing sem var birt við setningu Alþingis, en samt sem áður hyggst ríkisstjórnin leggja það fram á þingi í haust.

Þau lagaákvæði sem til stendur að afnema fela í sér réttindi sem hafa verið til staðar um áratugaskeið á íslenskum vinnumarkaði og er því um gríðarlega umfangsmikla breytingu að ræða. Þegar stjórnvöld hyggjast leggja fram breytingar á starfsmannalögum eða öðrum reglum sem gilda á opinberum vinnumarkaði ber þeim að viðhafa samráð við heildarsamtök launafólks. Sú samráðsskylda er lögbundin samkvæmt 52. gr. starfsmannalaga en byggir einnig á áratuga gamalli venju á vinnumarkaði þar sem heildarsamtök eiga að fá tækifæri til þess að koma að samningu breytinga og fjalla um þær fyrir hönd síns félagsfólks áður en þær eru lagðar fram. Þegar samráðsskylda við heildarsamtök launafólks var lögfest með fyrri starfsmannalögum árið 1954 sagði flutningsmaður frumvarpsins: „...nauðsynlegt [er] og heilbrigt, að náíð samstarf sé á milli fulltrúa ríkisvaldsins og samtaka opinberra starfsmanna, svo að takast megi að finna hið rétta meðalhóf, er tryggt geti hagsmuni starfsmanna á þann hátt, sem samrýmast má getu ríkisins.“

Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því að á hinum opinbera vinnumarkaði starfa fjölmargar og fjölbreyttar stéttir við afar ólík starfsskilyrði. Þetta eru stéttir sem gegna ómissandi hlutverki í samfélagi okkar s.s. í heilbrigðis- og félagsþjónustu, menntakerfinu og löggæslu. Umrædd samráðsskylda sem hvílir á stjórnvöldum er því ekki síst til þess að meta megí áhrif breytinganna á alla þá ólíku hópa starfsfólks og embættismanna sem starfa hjá ríkinu og tryggja þannig vandaða lagasetningu sem skilar tilætluðum markmiðum með hliðsjón af hagsmunum starfsfólks, embættismanna og ríkisins.

Óvandaður undirbúningur

Til marks um hversu lítill undirbúningur liggur að baki áformunum er að nánast engin rök eru færð fyrir því af hverju nauðsynlegt þygi að breyta lögunum með þeim hætti sem áformað er. Einungis ein ástæða er nefnd í skjalinu og þar er vísað til tillagna starfshóps um hagræðingu í ríkisrekstri. Ekki er gerð nánari grein fyrir því hvaða sparnaður kynni að hljóta af breytingunni ef áformin ná fram að ganga.

Í samráðsgátt er einnig að finna skjal um mat á áhrifum fyrirhugaðrar lagasetningar. Einu fjárhagsáhrifin sem nefnd eru þar eru að fyrirhugað afnám áminningarskyldu muni „líklega draga verulega úr þeim kostnaði sem fellur á ríkið vegna mála sem upp hafi komið vegna áminningar og uppsagna hjá ríkinu.“ Því til rökstuðnings er vísað í fyrirspurn þingmanns á 156. löggjafarþingi um kostnað vegna hvers kyns dómsmála sem starfsfólk ríkisins höfðar á hendur ríkinu. Fyrirspurninni hefur ekki verið svarað, og vísar hlekkur í áformaskjalinu því á ósvaraða fyrirspurn.

Að mati BSRB verður að telja það ámælisverða röksemdafærslu að leggja til að reglur verði afnumdar á þeirri forsendu að starfsfólk hafi þurft að leita réttar síns fyrir dómstólum vegna þess að það telji brotið á réttindum sínum. Það myndi því felast sparnaður í þessu fyrir ríkið. Þeir dómar sem fjalla um áminningu eða uppsögn vegna brota í starfi endurspegla það eitt að stjórnendur þekki ekki þær reglur sem gilda um málsmeðferð slíkra mála og segja ekkert til um hvort efnisleg ástæða hafi verið innan ramma laganna. Þá fjallar stór hluti þessara mála ekki um áminningu eða uppsögn vegna brota eða vanrækslu í starfi.

Í fyrrnefndu áformaskjali ber að tilgreina hvaða mælikvarðar verði nýttir til að meta hvort breytingin hafi náð tilgangi sínum, en þar segir einfaldlega: „*Ekki er gert ráð fyrir að árangur verði mældur sérstaklega en að mati ráðuneytisins er flækjustigið sem ákvarðanir um áminningu hafa skapað vel þekkt og árangur af því að horfið verði frá áminningu.*“ Þannig virðast áformin ekki byggð á neinum rökum, gögnum né greiningu, heldur eingöngu tilfinningu

ráðuneytisins og/eða fjármála- og efnahagsráðherra. Ekkert skynbragð er borið á að áformin varði um 30 þúsund einstaklinga sem starfa hjá ríkinu.

Í skjalinu segir enn fremur að við kjarasamningsborðið hafi kröfur stéttarfélaganna snúið að því að jafna laun á milli markaða og það sé því eðlilegt að skoða í hvaða tilvikum tilefni er til að jafna einnig réttindi og skyldur á milli markaða. Þetta er ekki síst áhugaverð staðhæfing í ljósi þess að í vinnu við jöfnun launa milli markaða var ákveðið að fyrstu skrefin myndu beinast að því að jafna laun starfsfólks innan ríkisins, einkum þeirra sem gegna sambærilegum störfum og eru að hluta til jafn verðmæt, þvert á stofnanir ríkisins. Ekki hefur náðst samkomulag um að klára þá vinnu og þaðan af síður er í augnsýn vinna um að jafna launin svo milli markaða.

Loforð stjórnvalda um jöfnun launa milli markaða kemur í tengslum við samræmingu lífeyrisréttinda milli markaða, sem leiddi til þess að réttindi á almennum vinnumarkaði voru aukin en skert á hinum opinbera. Rannsóknir sýna að meginástæða launamunar kynjanna sé hversu kynskiptur vinnumarkaður er. Kvinnastéttirnar séu vanmetnar í launum en þær eru einmitt meðal fjölmennustu hópa starfsfólks hjá ríkinu. Engin leiðrétting á því vanmati hefur átt sér stað nema e.t.v. lítið skref í rétta átt við gerð síðustu kjarasamninga kennara. Þessi röksemd fjármálaráðuneytisins fyrir nauðsyn þess að skerða réttindi starfsfólks ríkisins með því að gera stjórnendum auðveldara að segja þeim upp afhjúpar því verulegt þekkingarleysi.

Að lokum

Áform ríkisstjórnarinnar um breytingar á starfsmannalögum taka eingöngu mið af sjónarmiðum stjórnenda, sem virðast ekki þekkja lögin og kvarta ranglega undan því að ómögulegt sé að segja starfsfólki upp ef það er ekki að standa sig. Slík mál virðast hins vegar hafa verið fá að teknu tilliti til fjölda þeirra sem starfa hjá ríkinu, en þessi skoðun þó fengið mikinn hlómgrunn. Nýlega fallnir dómar sýna að stjórnendum ríkisins eru allir vegir færir ef þeir þurfa að grípa til aðgerða gagnvart starfsfólki sem brýtur af sér í starfi eða sinnir ekki störfum sínum. Ólíkt því sem gjarnan er haldið fram er ákvæðinu um áminningarskyldu beinlínis ætlað að ná yfir þær aðstæður þegar starfsfólk veldur ekki starfi sínu eða uppfyllir ekki þær kröfur sem starfið gerir líkt og rakið hefur verið hér að framan með vísan til lagaákvæðisins sjálfs, lögskýringargagna og dómaframkvæmdar. Það er því einfaldlega rangt að halda því fram að lögin hamli eða torveldi slíka ákvörðunartöku.

Vandséð er að málefnaleg sjónarmið og meðalhóf búi að baki áformunum vegna þess hve lítill undirbúningur hefur átt sér stað og rökþurrðar gætt um nauðsyn lagabreytinganna. Óskiljanlegt er að hagsmunir þeirra sem málið snertir mest skuli ekki hafa verið metnir eða virtir.

Samráðsleysi ríkisstjórnarinnar við heildarsamtök launafólks hjá ríkinu, ásamt því hve óeðlilega mikið var lagt upp úr að koma málinu í samráðsgátt án þess að tryggja nauðsynlegan undirbúning og mat á áhrifum, staðfestir að málið hefur verið illa unnið innan ráðuneytisins og skortir faglega og lýðræðislega meðferð. Sú litla tilraun sem gerð er til að rökstyðja þessi áform er í formi staðhæfinga sem ekki byggja að neinu leyti á faglegri vinnu, greiningum eða gögnum. Þetta eru óásættanleg vinnubrögð og ekki til þess fallin að stuðla að sátt né friði á vinnumarkaði.

Af því tilefni er rétt að minna á kjarasamningar aðildarfélaga BSRB munu losna vorið 2028 og síðar sama ár verður væntanlega gengið til Alþingiskosninga. Fram að þeim tíma er fullt tilefni til að láta reyna á mál fyrir dómstólum, ef ekki er fyrir hendi traust um að þau verði leyst í samvinnu við ríkisstjórnina eða fjármálaráðuneytið.

Stærstu áskoranirnar þegar kemur að starfsmannamálum ríkisins eru mannekla, atgervisflótti, starfsmannavelta og veikindafjarvera. Það skýtur verulega skökku við að fyrsta verkefni ríkisstjórnarinnar sem snýr að starfsfólki ríkisins feli í sér skerðingu réttinda þeirra. Ef markmiðið er raunverulega að bæta gæði þjónustu ríkisins og koma í veg fyrir sóun þá eru ofangreindar áskoranir verkefnin sem beina þarf kastljósinu á.

Fyrir hönd BSRB

Sonja Ýr Þorbergsdóttir
formaður