



Efnahags- og viðskiptanefnd
Nefndasvið Alþingis
Smiðju við Vonarstræti

Reykjavík, 8. apríl 2026

Efni: Umsögn BSRB, Fíh og KÍ um frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 (afnám áminningar o.fl.), 536. mál.

BSRB, Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga (Fíh) og Kennarasamband Íslands (KÍ) hafa tekið til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (hér eftir starfsmannalög). Með frumvarpinu er m.a. lagt til að afnema reglur um áminningarskyldu, sbr. 21. gr. starfsmannalaga. Í umsögninni eru helstu athugasemdir BSRB, Fíh og KÍ dregnar saman og í kjölfarið eru þeim gerð ítarlegri skil.

Helstu athugasemdir eru eftirfarandi:

- BSRB, Fíh og KÍ leggjast alfarið gegn einhliða áformum um afnám áminningarskyldu. Áminning skv. starfsmannalögum felur í sér mikilvæg réttindi ríkisstarfsmanna. Aðför ríkisstjórnar að réttindum með þessum hætti eiga sér ekki fordæmi og eru brot á skráðum sem óskráðum reglum sem gilda um samskipti og samvinnu á vinnumarkaði. Með því afnema áminningarskyldu aukast verulega líkur á óréttlátum, ósanngjörnum og tilhæfulausum uppsögnum. Við krefjumst þess að fjármálaráðherra dragi frumvarpið til baka.
- Réttindi launafólks eru afrakstur langrar og oft á tíðum harðrar baráttu til að vinna gegn valdaójafnvægi milli starfsfólks og stjórnenda. Ef ekki væri fyrir kjarasamnings- og lögbundin réttindi þá myndu atvinnurekendur ráða einir yfir lífsviðurværi og starfsaðstæðum launafólks.
- Engin greining, gögn né haldbær rök hafa verið færð fram um nauðsyn breytinganna. Því er haldið fram að um mannauðsstjórnunarmál sé að ræða en það blasir við að skerðing réttinda og aukið starfsóöryggi fellur ekki þar undir. Mannauðsstjórnun felur í sér að laða að, halda í og efla mannauð og byggir því ofan á réttindi og skyldur sem starfsfólk hefur samkvæmt lögum og kjarasamningum.
- Þvert á það sem fjármálaráðuneytið gefur til kynna í greinargerð með frumvarpinu þá er ekkert í núverandi lagaumhverfi sem hamlar framþróun mannauðsmála hjá ríkinu. Nú þegar eru fullar heimildir til að framkvæma frammistöðumat, veita reglulega endurgjöf eða halda starfsmannasamtöl o.s.frv. Enda tíðkast það víða hjá ríkinu þó það



sé því miður ekki á öllum vinnustöðum. Hjá Reykjavíkurborg er leiðbeinandi samtali hluti af mannauðsstefnunni og undanfari mögulegrar áminningar.

- ° Fjármálaráðuneytið gefur einnig til kynna að framþróun mannauðsmála sé svo mikil að í nútímanum sé ekki lengur þörf á reglum á borð við uppsagnarvernd sem áminningarskyldan felur í sér. Það endurspeglar í besta falli mikið þekkingarleysi á því valdaójafnvægi sem gildir á vinnumarkaði. Með sömu röksemdarfærslu mætti halda því fram að almennt þyrfti ekki lög- eða kjarasamningsbundin réttindi eða vernd launafólks því þau myndu samt sem áður öll njóta jafnræðis og sanngirni á vinnustaðnum. Af hverju skyldum við annars enn þurfa reglur sem tryggja lágmarksorlof eða uppsagnarvernd óléttra kvenna. Staðreyndin er sú að fjármálaráðuneytið hefur nánast enga yfirsýn yfir stöðu mannauðsmála hjá ríkinu annað en það sem einstaka stjórnendur segja þeim og niðurstöður úr könnunni Stofnun ársins - en þar virðist ráðuneytið eingöngu líta til meðaltala en ekki til þeirra stofnana sem koma bersýnilega illa út þegar kemur að mannauðsmálum.
- ° Reynsla BSRB, Fíh og KÍ er sú að víða skortir stjórnendur stuðning í starfi, aukna fræðslu og leiðbeiningar. Við höfum átt í samtölum við fjölda stjórnenda hjá ríkinu sem kannast ekki við að reglur um áminningarskyldu sé vandamál í þeirra starfsemi. Ef stjórnendur kunna að beita reglunum þá eru þeim allir vegir færir. Þvert á það sem er haldið fram hafa þau ekki óskað eftir afnámi hennar.
- ° Reglan um áminningu í starfi felur í sér réttindi enda er hún nauðsynlegur undanfari uppsagnar af ástæðum sem má rekja til starfsmanns sjálfs. Það er sanngjörn krafa að önnur úrræði hafi verið fullreynd áður en getur komið til uppsagnar og starfsmanni gefið tækifæri til að bæta ráð sitt. Áminningarskyldan þjónar m.a. því hlutverki að tryggja vandaða og faglega málsmeðferð. Hún er til að forða því að stjórnendur geti sagt upp fólki af eigin geðþótta eða misbeitt valdi sínu. Þannig er hún vörn gegn óréttlæti, klíkumyndun, ógnarstjórnun og pólitískum ákvörðunum.
- ° Fjármálaráðuneytið vísar til þess að áminning verði "alltaf íþyngjandi úrræði með sérlega neikvætt yfirbragð," en það eina sem er til rökstuðnings staðhæfingunni er dómur Hæstaréttar í máli nr. 371/2003. Hefði fjármálaráðuneytið haft fyrir því að lesa þó ekki væri nema reifun málsins hefði mátt vera ljóst að áminningin í umræddu máli þótti hafa skaðað æru embættismannsins vegna þess að á hann voru bornar sakir sem yfirmenn höfðu ekki aflað sér fullnægjandi sönnur á - þó þeim væri það í lófa lagt. Áminningin var því óréttmæt enda hafði verið brotið á rétti embættismannsins og hún felld úr gildi. Það er íþyngjandi gagnvart starfsmanni þegar stjórnandi fer ekki eftir þeim málsmeðferðarreglum sem gilda. Það er ekki íþyngjandi að njóta þess öryggisventils að það þurfi að koma til áminningar áður en hægt er að segja starfsmanni upp af ástæðum sem má rekja til hans sjálfs. Í slíkri uppsagnarvernd felast líka kostir fyrir



atvinnurekendur s.s. minni starfsmannavelta, betri þjónusta og minni kostnaður vegna ráðninga og þjálfunar til starfa.

- Flest allir aðrir dómar er varða áminningu eru af svipuðum toga og áðurnefndur dómur. Stjórnendur hafa ekki fylgt málsmeðferðarreglum og því niðurstaðan að brotið hafi verið gegn rétti starfsmannsins. Hins vegar er skýrt að sé formreglunum fylgt hafa stjórnendur víðtækar heimildir til að bregðast við ef starfsmaður er ekki að standa sig eða brýtur af sér í starfi. Formreglurnar leiða af reglum stjórnarsýsluréttar og mætti því ætla að stofnanir sem bera ábyrgð á stjórnvaldsákvörðunum í daglegri starfsemi hefðu þá lágmarksþekkingu sem til þarf að vanda til verka í starfsmannamálum.
- Afnáam áminningarskyldu fæli í sér skerðingu á starfsöryggi ríkisstarfsmanna enda væri þá hægt að segja upp fólki án þess að því hafi fyrst verið veitt aðvörðun eða tækifæri til að bæta ráð sitt. Fólk er ekki aftur dæmt inn í starf sitt og mikil réttaróvissa myndi skapast verði áformin að veruleika. Alla jafna eru stjórnvöld að reyna að eyða óvissu og stuðla að skýrum og gagnsæjum ferlum til að skapa traust.
- Hafa ber í huga að gríðarlegur aðstöðumunur er á milli atvinnurekanda og starfsfólks og afnáam uppsagnarverndar mun auka það valdaójafnvægi sem er þeirra á milli nú þegar. Inn á borð stéttarfélaga koma ítrekað mál þar sem ljóst er að stjórnandi hefur ekki uppfyllt þær skyldur sem á honum hvíla s.s. varðandi skýrar væntingar til starfsmannsins, þjálfun, stuðning, reglulega endurgjöf, frammistöðumat og starfsmannasamtal. Við slíkar aðstæður er líklegra en ekki að áform stjórnanda um uppsögn eða áminningu sé af ómálefnalegum eða óréttmætum toga.
- Á Norðurlöndunum er uppsagnarvernd ríkari heldur en hér á landi. Á almennum vinnumarkaði má almennt finna ígildi áminningarskyldu og reglur um uppsagnir á hinum opinbera vinnumarkaði eru víðtækari heldur en hér á landi. Ein af röksemdum fyrir afnámi áminningarskyldu hefur verið sú að jafna eigi réttindi milli hins almenna vinnumarkaðar og hins opinbera hér á landi. Það er verulegt umhugsunarefni að stjórnvöld líti til lægsta samnefnara þegar boðuð er jöfnun slíkra réttinda. Mun eðlilegra og sanngjarnara væri að horfa til Norðurlandanna og jafna réttindin þannig að uppsagnarvernd nái til alls vinnumarkaðar hér á landi. Í þessu sambandi má nefna að ýmis stærri fyrirtæki hér á landi hafa í sínum mannauðsstefnum reglur um að fólki sé gefinn kostur á að bæta ráð sitt ef þeim verða á mistök í starfi áður en það getur komið til uppsagnar. Það skýtur því skökku við að afnáam slíkra reglna gagnvart ríkisstarfsmönnum séu gerðar í nafni aukinna gæða mannauðsstjórnunar.

Einhliða ákvörðun brot á reglum

Þvert á það sem haldið er fram þá hefur ekki átt sér stað samráð um málið. Í fyrstu var tilkynnt um áformin nokkrum klukkustundum áður en þau voru birt í samráðsgátt stjórnvalda. Eftir



umleitán okkar og óskir um fundi vegna málsins var fallist á það og í kjölfarið óskað eftir að við myndum skila skriflegum athugasemdum um hvaða breytingar við gætum séð á lögnum. Í kjölfarið var aftur boðað til fundar skömmu áður en frumvarpið var birt í samráðsgátt en engin efnisleg breyting hafði átt sér stað frá áformunum. Samráð felur í sér að sameiginlega sé greind áskorunin og kallað eftir þeim gögnum og greiningum sem þarf til að leggja mat á aðstæður, til hvaða aðgerða megi grípa og lagt sé mat á áhrif mögulegra breytinga. Þá að reynt sé eftir fremsta megni að finna jafnvægi milli ólíkrar stöðu atvinnurekenda og starfsfólks. Það er fordæmalaust að ríkisstjórn ráðist að réttindum launafólks með svo einhliða hætti og sé að leggja fram frumvarp sem er eingöngu á forsendum stjórnenda og sérhagsmunasamtaka á almennum vinnumarkaði. Það er brot á skráðum sem óskráðum reglum sem gilda um samskipti og samvinnu á vinnumarkaði og hefur grafið verulega undan því nauðsynlega trausti sem þarf að vera á milli aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda.

Almennt um mannauðsstjórnun ríkisins

Meginmarkmið frumvarpsins er sagt vera að tryggja áframhaldandi framþróun í mannauðsstjórnun hjá ríkinu. Í nútíma mannauðsstjórnun er áherslan frekar á laða fólk til sín til starfa og halda í það, efla starfsmannahópinn, draga úr starfsmannaveltu, bæta mönnun, draga úr óhóflegu álagi fremur en að einblína á hvernig megi auðvelda uppsagnir á fólki. Þannig er markmiðið að byggja upp sterkan og sjálfbæran mannauð en ekki að finna leiðir til að losa sig við fólk. Það er því augljóst að yfirlýst markmið frumvarpsins stenst ekki skoðun og að megintilgangur áforma um afnám áminningarskyldu er af pólitískum ástæðum. Það eru engar faglegar röksemdir, hvorki greiningar né gögn sem sýna annað.

Núgildandi reglur hamla ekki faglegri mannauðsstjórnun nema síður sé. Ekkert er því til fyrirstöðu að haldin séu regluleg starfsmanna- og endurgjafasamtöl og að helstu atriði úr slíkum samtölum við starfsfólk séu skráð niður. Raunar eru fjölmargar stofnanir sem nú þegar nýta slík samtöl með markvissum hætti og þarf enga lagabreytingu til þess að þær geti haldið því áfram.

Um áminningarskyldu starfsmannalaga

Ákvæðið um áminningarskyldu á sér langa sögu, eða um 70 ár, og má rekja aftur til eldri starfsmannalaga. Meginmarkmið áminningarskyldunnar eru að starfsfólki sé veitt tækifæri til að bæta ráð sitt áður en til uppsagnar kemur og að tryggja réttaröryggi starfsfólks. 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 ósæmleg eða ósamrýmanleg starfinu. Sambærileg ákvæði má til dæmis finna í kjarasamningum starfsfólks sveitarfélaga.

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 tilfalli, en túlka þer 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 þer 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 þer 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. Almenn þer 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 þannig beinlínis ætlað að ná yfir þær aðstæður þegar starfsfólk veldur ekki starfi sínu eða uppfyllir ekki þær kröfur sem því fylgja. Það er sérstaklega 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 kjarasamningum og er stjórnandi því í lykilaðstöðu til að hafa áhrif telji hann starfsmann ekki hafa náð tókum á starfinu eins og væntingar voru um í upphafi ráðningarsambandsins. 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 Stofnunar ársins og Sveitarfélags



ársins að starfsmannasamtöl bera árangur til að skapa sameiginlega sýn um hver markmið starfsins eru. Slíkt verkfæri séu 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 forgangs röðun verkefna. Þá bera stjórnendur ábyrgð á að veita starfsfólki nauðsynlegar bjargar í starfi, leiðbeina, aðstoða og veita endurgjöf á vinnuna. Áminningu ætti því eingöngu að beita að þessu verklagi fullreyndu, 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. Þá benda undirrituð á að alfarið skortir upplýsingar um hversu mikils stuðnings stjórnendur njóta í sínu starfi og þá hvernig þeirra frammistaða er metin.

Hlutverk áminningarskyldunnar er m.a. að tryggja starfsmönnum vernd gegn ólögmætum uppsögnum, stuðla að vandaðri málsmeðferð, draga úr hættu á að því að störf opinberra starfsmanna litist af ólögmætum og/eða ómálefnalegum sjónarmiðum yfirmanna þeirra og draga úr líkum á að stjórnámálamenn og æðstu yfirmenn losi sig við þá starfsmenn sem þeir telja andsnúna sér og ráði í staðinn stuðningsmenn sína. Slík ógn getur haft áhrif á ákvarðanir og störf opinberra starfsmanna enda eiga þeir alla afkomu sína undir. Ákvæði um áminningarskyldu er þannig eitt af þeim grundvallar lagaákvæðum sem eiga að tryggja að síður sé misfarið með það vald sem opinberir stjórnendur hafa.

Hægt er að bera áminningu undir dómstóla áður en til uppsagnar kemur. Reynist áminning ólögmæt er hægt að ógilda hana. Hafi starfsmanni verið sagt upp án áminningar og uppsögnin dæmd ólögmæt þá er viðkomandi ekki dæmdur aftur inn í starf sitt heldur kann hann að eiga rétt til bóta. Sá sem var ráðinn í starfið í stað þess sem var sagt upp með ólögmætum hætti heldur starfi sínu. Þannig væri skaðinn skeður og hægt væri að losa sig varanlega við hóp opinberra starfsmanna sem hefur t.a.m. ekki „réttar“ skoðanir hverju sinni og ráða á skömmum tíma hópa starfsfólks sem hafa „réttari“ skoðanir og sýn og eru stuðningsmenn viðkomandi stjórnenda. Sú staða gæti vel komið upp að til valda kæmust einstaklingar eða hópar einstaklinga sem litu svo á að kynin séu aðeins tvö, að gagnkynhneigð sé eina kynhneigðin og/eða að konur eigi ekki að vera á vinnumarkaðnum heldur heima að gæta barna. Sú staða kann einnig að koma upp að þeir vildu losa sig við starfsmenn sem væru annarrar skoðunar. Má því segja að áminningarskyldan sé ákveðinn öryggisventill í lýðræðisríki.

Nú á tímum er bakslag í réttindabaráttu ýmissa hópa t.d. hinsegin fólks. Einnig er bakslag í jafnréttismálum og útlendingaandúð eykst. Ekki þarf að leita langt út fyrir landssteinana til að finna dæmi um kennara sem hefur verið sagt upp fyrir þær einu sakir að hafa notað Dagbók



Önnu Frank sem hluta af kennslufni eða hópuppsagnir kennara sem höfðu ekki réttar pólitískar skoðanir og studdu lýðræði. Einmitt þess vegna er mikilvægt að ákveðnar öryggisventlar gegn ólögumtæm uppsögnum séu lögfestir og er áminningarskyldan einn þeirra.

Uppsagnir á hinum Norðurlöndunum

Í frumvarpinu er fjallað um réttarstöðuna á hinum Norðurlöndunum og er þar fullyrt að reglur um áminningar séu vægari en hér á landi. Sú fullyrðing stenst ekki skoðun. Reglur um uppsagnir á hinum Norðurlöndunum eru almennt formfastari en hér á landi og má segja að starfsmenn bæði á almennum og opinberum vinnumarkaði njóti ríkari uppsagnarverndar en hér þekkist. Uppsagnir þurfa í öllum tilvikum að vera á málefnalegum grundvelli og eru slíkar reglur skilgreindar í lögum.

Ekki eru fyrir hendi sambærilegar reglur fyrir starfsfólk á almennum vinnumarkaði hér á landi sem þýðir að starfsöryggi þeirra er umtalsvert lakara en á öðrum Norðurlöndum. Í Noregi og Svíþjóð er löggjöf sem tryggir áminningu eða ígildi hennar áður en til uppsagnar kemur vegna atriða sem varða starfsmann sjálfan sem gildir fyrir allan vinnumarkað. Starfsmenn eiga alltaf rétt á að tjá sig og hafa fulltrúa stéttarfélags eða trúnaðarmann með sér. Á stjórnendum hvílir einnig sú skylda að leiðbeina starfsfólki um möguleg réttarúrræði sem fylgja uppsögn, svo sem að leita til úrskurðanefnda eða dómstóla. Ákvæði um skaðabætur eru skýr og kveða oft á um nokkurra mánaða laun. Ef segja á upp opinberum starfsmönnum í Svíþjóð þarf ítrekaðar áminningar, en hér á landi hefur ein áminning nægt sem undanfari uppsagnar, bæti starfsmaður ekki ráð sitt.

Þá má nefna að í Danmörku og Svíþjóð þurfa stjórnendur opinberra stofnana að gæta meðalhófs og leita vægari úrræða áður en til uppsagna kemur. Það getur t.d. þýtt að færa viðkomandi starfsmann til í starfi. Það er því ekki rétt að vísa til réttarstöðu á öðrum Norðurlöndum sem rökstuðnings fyrir því að draga úr uppsagnarvernd opinberra starfsmanna. Reglur um áminningar fyrir opinbera starfsmenn eru mjög sambærilegar þeim sem hér gilda og ráðningarvernd er almennt meiri á almennum vinnumarkaði. Formkröfur eru skýrar og vel skilgreind eru réttarúrræði ef þeim er ekki fylgt eða ef uppsagnir byggjast ekki á málefnalegum grunni.

Málsmeðferðarreglur eru til að tryggja vandaða ákvörðunartöku

Að mati BSRB, Fíh og KÍ eru þær reglur sem gilda á opinberum vinnumarkaði, t.a.m. þau lagaákvæði er varða uppsagnir eða áminningar ríkisstarfsfólks, skýr og þarfnast ekki breytinga. Ef stjórnendur ríkisins þekkja reglurnar og kunna að beita þeim geta þeir tekið á starfsmannamálum þegar þess krefst. Þeir geta þannig 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 undirritaðra af þeim málum sem berast frá félagsfólki og hefur þetta verið staðfest í dómaframkvæmd, sbr. t.d. dóm Landsréttar í máli nr. 231/2024.

Í 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 stjórnarsýslulög. Landsréttur taldi að frammistaða sérfræðingsins hefði verið ófullnægjandi og var ákvörðun forstjóra um áminningu og uppsögn talin vera innan ramma laga og ekki byggt á ómálefnalegum sjónarmiðum. Ekki var talið að brotið hefði verið gegn andmælarétti starfsmannsins og bæði áminningin og uppsögnin því lögmæt.

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, ekki sé hægt að segja þeim upp eða að stjórnendur ríkisins séu berskjaldaðir eða hafi ekki næg verkfæri til að bregðast við.

Hins vegar eru allnokkur dæmi þess að rangt sé staðið að slíkum málum, formreglum ekki fylgt, og þá hefur það haft í för með sér að áminning er annað hvort dregin til baka eða að samið sé við fólk 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, ákvæði kjarasamninga starfsfólks sveitarfélaga eða stjórnarsýslulaga. Það á því ekki við nein rök að styðjast að núgildandi ákvæði starfsmannalaga komi í veg fyrir að stjórnendur geti áminnt eða eftir atvikum sagt starfsfólki upp þegar slíkt getur átt við.

Aðrar og árangursríkari leiðir til þess að ná fram markmiðum frumvarpsins

Ráða má af greinargerð frumvarpsins að stjórnendur hjá ríkinu telji sig ekki hafa nægilega víðtækar heimildir til að geta brugðist hratt við í málum er varða einelti, kynferðislega- og kynbundna áreitni og ofbeldi (EKKO mál). Undirrituð og samtök þeirra hafa um langt skeið barist fyrir raunverulegum aðgerðum á vinnumarkaði gegn áreitni og ofbeldi á vinnustöðum. Þrátt fyrir að menningin hafi breyst hratt á undanförunum árum þá er einnig mjög skýrt bakslag þegar kemur að jafnréttismálum og þó nokkur dæmi um fólk sem er enn spyrji sig “hvort ekkert megi lengur” eða að gerendur þyki algjörlega ómissandi fyrir vinnustaðinn sem felur þá sjálfkrafa í sér að þolendur er gert að taka pokann sinn. Svo þó viljinn til að bæta aðstæður þolenda á vinnustöðum sé mikilvægur þá gæti lagabreytingin haft áhrif til hins verra, enda yrði starfsöryggi þolenda ekki bara gerenda minna.

Enn fremur hafa undirrituð bent á að nú þegar séu heimildir til að bregðast hratt við en það sé hins vegar almennt ekki nýtt. Fjármálaráðuneytið leggur annan skilning í lögin og telur mikilvægt að breyta ákvæðinu. Til að mæta því sjónarmiði höfum við bent á að ekki þurfi að



skerða starfsöryggi allra ríkisstarfsmanna til þess að auðvelda skilvirkari viðbrögð í EKKO málum. Mun árangursríkari leið væri að bæta við ákvæði sem tekur sérstaklega á slíkum málum. Fyrirmynd að því má finna í kjarasamningi sveitarfélaga. Þar er ákvæði um fyrirvaralausar uppsagnir vegna slíkra mála og gætu stjórnvöld jafnvel tekið forystu í þeim málum og útfært sérstakt lagaákvæði. Undirrituð hafa lýst yfir fullum vilja til að taka þátt í að móta slíkar reglur en því hefur alfarið verið hafnað af fjármálaráðuneytinu, sbr. órökstuddar staðhæfingar þeirra um ómöguleika slíkra reglna í kafla 7.5. í greinargerð með frumvarpinu.

Leiðbeinandi samtal eða tilmæli

Með frumvarpinu er boðuð “nýjung” í mannauðsmálum ríkisins og þar segir að þrátt fyrir afnám áminningarskyldu úr lögum sé gert ráð fyrir því að áður en til uppsagnar komi muni yfirmaður „gjarnan eiga samskipti við starfsmann, t.a.m. í formi leiðbeinandi samtals eða tilmæla.“ Slíkt samtal yrði ekki lögbundinn undanfari eða skilyrði fyrir því að hefja mætti uppsagnarferli starfsmanns af sökum sem má rekja til hans sjálfs. Það felur í sér að stjórnandi getur átt slíkt samtal - eða sleppt því. Þegar frumvarpið var lagt fram í samráðsgátt vantaði jafnframt alfarið umfjöllun um leiðbeinandi samtöl sem stjórnvöld höfðu áður boðað, en hana má nú finna í kafla 7.6.

Nú segir í frumvarpinu að leiðbeinandi samtal kunni að vera liður í meðalhófi, en að slíkt samtal þurfi þó ekki að hafa farið fram svo uppsögn geti komið til, enda geti komið upp aðstæður sem réttlætt geti uppsögn án þess að starfsmanni sé gefið færi á að bæta ráð sitt.

Vandséð er hvort eða hvernig gert sé ráð fyrir að stjórnendur uppfylli skyldur sínar um að mál sé upplýst áður en kemur til ákvörðunar um uppsögn, sem er stjórnvaldsákvörðun. Ef til stendur að segja upp starfsmanni vegna ástæðna sem má rekja til hans sjálfs er lykilatriði að honum hafi gefist tækifæri til að tjá sig um það sem er borið á hann, þ.e. honum veittur andmælaréttur. Það er m.a. ástæða þess að áminningarskyldan var sett í lög. Með því að afnema áminningarskyldu úr lögum og boða í staðinn samtal við starfsmann, sem þarf þó ekki að fara fram, er verið að skapa óvissu og ótta á vinnustöðum ríkisins. Samkvæmt gildandi reglum er áminningarskylda til staðar og um hana hefur mótast áratugalöng framkvæmd hjá dómstólum landsins. Með því að afnema þær reglur er verið að búa til réttaróvissu. Líkt og nánar verður fjallað um síðar í umsögninni þá leyfir fjármálaráðuneytið sér að áætla sparnað vegna dómsmála sem ekki verði af þar sem búið verði að svipta starfsfólk réttindum sínum - og því þurfi ekki lengur að greiða þeim bætur þegar brotið hefur verið á rétti þeirra í tengslum við veitingu áminningu. En í frumvarpinu er samt vísað til þess að framkvæmd “leiðbeinandi samtals” muni mótast í dómaframkvæmd. Nokkuð mótsagnakennt er að skerða réttindi fólks til að komast hjá því að greiða bætur þegar rangt er staðið að málum en vilja svo stuðla að aukningu á dómsmálum til að skýra megi þá réttaróvissu sem fyrirhugað afnám áminningarskyldu mun fela í sér. Miðað við reynsluna fram til þessa er enginn vafi á því að



stjórnendur muni áfram misfara með málsmeðferðarreglur og ríkið verða dæmt bótaskyld vegna ólögðra uppsagna. Spurningin er bara í hversu miklum mæli og hvort fjárhæðin muni koma út á því sama, lækka eða hækka.

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.

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. 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. Um er að ræða stéttir framlínustarfsfólks sem þarf oft að taka erfiðar ákvarðanir í sínum störfum, og jafnvel án þess að geta metið aðstæður áður. Jafnframt er um að ræða stéttir sem eru án verkfallsréttar vegna mikilvægis þeirra. Þar sem ríkisstjórninn er svo annt um að jafna réttindi milli markaða leggjum við til að allar þessar skyldur verði felldar niður og ríkisstarfsfólki tryggður sami verkfallsréttur og á almennum vinnumarkaði.

Vinnubrögð og undirbúningur frumvarpsins

Undirrituð hafa verið afar gagnrýnin á tilurð frumvarpsins, þau vinnubrögð sem hafa verið viðhöfð, skort á samráði og undirbúning frumvarpsins. Vinnubrögðin endurspeglar skýrt að



pólítískar kreddur ráða för. Til marks um hversu lítill undirbúningur liggur að baki áformunum eru engin haldbær rök færð fyrir því af hverju nauðsynlegt þyki að breyta lögunum með þeim hætti sem frumvarpið boðar. Þegar áform voru kynnt upphaflega í samráðsgátt var einungis ein ástæða nefnd og þar vísað til tillagna starfshóps um hagræðingu í ríkisrekstri.

Í samráðsgátt var einnig að finna skjal um mat á áhrifum fyrirhugaðrar lagasetningar. Einu fjárhagsáhrifin sem nefnd voru þar voru þau 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. Í kafla 8.1 kemur fram að ríkið sjái fyrir sér að spara sér rúmlega 50 millj. kr. á ári með því að afnema þessi réttindi þar sem það er sú fjárhæð sem ríkið hefur þurft að greiða í skaðabætur að meðaltali á ári vegna ólögmetra uppsagna. Eins og nefnt hefur verið hér áður eru þessi dómsmál tilkomin vegna ófullnægjandi málsmeðferðar og eru á ábyrgð þeirra stjórnenda sem sögðu fólki upp með ólögmetum hætti og án réttmætra ástæðna.

Að mati BSRB, Fih og KÍ verður að telja það ámælisverða röksemdafærslu að leggja til að reglur verði afnumdar á þeirri forsendu að ríkið geti sparað sér fjármuni þar sem starfsfólk gæti ekki lengur leitað réttar síns fyrir dómstólum. Umræddir dómur endurspeglar það eitt að stjórnendur þekki ekki þær reglur sem gilda um málsmeðferð slíkra mála, eða brjóti þær vísvitandi. Þeir 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 fyrirnefndu áformaskjali sem birtist í samráðsgátt síðasta haust átti til dæmis að tilgreina hvaða mælikvarðar yrðu 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 vinnuskilyrði og starfsöryggi um 30 þúsund einstaklinga sem starfa hjá ríkinu.

Í skjalinu sagði 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 auglýsingu 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 með litlum skrefum í rétta átt og þá við gerð síðustu kjarasamninga við kennara. Þessi röksemd fjármálaráðuneytisins fyrir nauðsyn þess að skerða réttindi starfsfólks ríkisins með því að gera stjórnendum auðveldara að segja þeim upp endurspeglar að hér er verið að misnota valdið til að ráðast að réttindum launafólks sem í raun ættu heima við kjarasamningsborðið.

Að lokum

Áform ríkisstjórnarinnar um breytingar á starfsmannalögum taka eingöngu mið af sjónarmiðum lítils hlutar stjórnenda ríkisins, 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 sé litið til fjölda þeirra sem starfa hjá ríkinu. Dómaframkvæmd staðfestir 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.

Þá hefur verið gert þó nokkuð mikið úr hversu íþyngjandi áminningarskyldan er. Það er vissulega rétt að það óskar sér enginn að fá áminningu í starfi en hins vegar eru þetta réttindi vegna þess að þetta er formleg viðvörðun áður það getur komið til uppsagnar af ástæðum sem má rekja til starfsmannsins sjálfs. Þar sem engin ráðningarvernd er fyrir hendi er algengt að stjórnendur misbeiti valdi sínu og uppsögn einstakra starfsmanna sé ekki starfseminni sjálfri til hagsbóta. Þess vegna er áminningarskylda m.a. mikilvæg til að tryggja málefnaleg og fagleg vinnubrögð og gæði opinberrar þjónustu. Reglur um uppsagnarvernd í öðrum löndum þjóna þeim tilgangi að minnka starfsmannaveltu, bæta þjónustu með stöðugleika í mannauð og sparnaði vegna þess að nýráðningar og þjálfun starfsfólks er kostnaðarsamt. Almennt er litið á þær sem gagnkvæma hagsmuni atvinnurekanda og starfsfólks.

Við hvetjum þingmenn til að kynna sér hvað ríkisstarfsfólk hefur að segja um áformin á <https://godaminning.is/>

Við áréttum jafnframt þá kröfu okkar að fjármálaráðherra dragi frumvarpið til baka. Vinnubrögðin fram að þessu hafa grafið verulega undan trausti okkar til ríkisstjórnarinnar



sem enn má vinda ofan af. Að öðrum kosti viljum við minna á að kjarasamningar undirritaðra munu losna í síðasta lagi vorið 2028 og síðar sama ár verður væntanlega gengið til Alþingiskosninga. Fram að þeim tíma verður fullt tilefni til að láta reyna á mál fyrir dómstólum.

Fyrir hönd BSRB

Sonja Ýr Þorbergsdóttir
formaður

Fyrir hönd Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga

Helga Rósa Másdóttir
formaður

Fyrir hönd Kennarasambands Íslands

Magnús Þór Jónsson
formaður