



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (afnám áminningar ofl.) FJR25050080
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið/Skrifstofa kjara- og mannauðsmála
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	12.09.2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Samkvæmt fjármálaáætlun árána 2026-2030 er stefnt að endurskoðun lagaramma um mannauðsmál ríkisins. Markmið slíkrar endurskoðunar er umbætur í ríkisrekstri og bætt þjónusta við samfélagið.

Einna helst ber að líta til laga nr. 70/1996 (starfsmannalög) en þau voru sett með það í huga að færa réttindi starfsfólks ríkisins nær því sem starfsfólk á almennum vinnumarkaði bjó við. Frekari skref í þá átt voru stigin með samkomulagi aðila vinnumarkaðarins um jöfnun lífeyrissréttinda árið 2016. Við kjarasamningsborðið snúa kröfur stéttarfélaganna að því að jafna laun á milli markaða. Því er eðlilegt að skoða í hvaða tilvikum tilefni er til að jafna einnig réttindi og skyldur á milli markaða.

Starfsfólk ríkisins er í lykilhlutverki við að veita góða opinbera þjónustu og mikilvægt að ríkið laði að og haldi í fjölbreyttan hóp starfsfólks sem býr yfir mismunandi reynslu og færni og sem beitir skapandi hugsun við lausn flókinna viðfangsefna ríkisins á hverjum tíma. Drög að stefnu ríkisins í mannauðsmálum hefur nú verið birt á samráðsgátt stjórnvalda. Henni er ætlað að leggja grunn að markvissri mannauðsstjórnun sem ætlað er að styðja við árangursmenningu í starfsemi stofnana, bættu starfsumhverfi fyrir starfsfólk ríkisins, aukinni skilvirkni og fyrst og fremst góðri þjónustu við samfélagið.

Núgildandi starfsmannalög hafa að mörgu leyti stutt við framfarir í ríkisrekstrinum og ekki er talin þörf á heildarendurskoðun að svo stöddu. Upprunalegt markmið þeirra var ekki ósvipað því sem ríkið hefur að leiðarljósi í dag: að auka hagkvæmni í ríkisrekstrinum og mæta auknum kröfum um bætta þjónustu, m.a. vegna síbreytilegra aðstæðna í þjóðfélaginu. Með frumvarpi því sem varð að starfsmannalögum er tekið fram að mikilvægt sé að nálgast starfsmannamál ríkisins með jákvæðum formerkjum þar sem höfuðáherslan er lögð á að skapa möguleika til að mæta nýjum þörfum í rekstri hins opinbera og bæta opinbera þjónustu en tækifæri til hagræðingar jafnframt gripin til að stuðla að jafnvægi í ríkisfjármálunum.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Sú ráðningarvernd sem núverandi starfsmannalög mæla fyrir um samræmist hvorki upphaflegu markmiðum laganna um bætta þjónustu við almenning og að tryggt sé að hæft starfsfólk sinni almannaþjónustu. Jafnframt samræmist það ekki núverandi markmiðum stjórnvalda um bætt starfsumhverfi til handa starfsfólki ríkisins. Vísast í þessu samhengi einkum til þess að upphaflega var áminningunni ekki ætlað að vera undanfari uppsagnar eða lausnar um stundarsakir en það breyttist í meðförum þingsins. Má því segja að löggjöfin sé að þessu leyti í þversögn við upphaflegt markmið sem snéri m.a. að því að auka hagkvæmni í ríkisrekstrinum og stuðla að bættri þjónustu hins opinbera

Falli áminningarskylda á brott munu starfsmenn eftir sem áður njóta málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaganna vegna uppsagna eða lausnar um stundarsakir sem rekja má til starfsmannsins

sjálfs og þannig áfram tryggt að ákvarðanir verði málefnalegar, réttmætar sem og að meðalhófs verði gætt. Þá mun nefnd sem starfar á grundvelli 27. gr. starfsmannalaga áfram hafa skilgreint hlutverk í tilviki embættismanna vegna sérstöðu þeirra. Þannig verða embættismenn ekki leystir frá störfum að fullu nema að undangengnu áliti þeirra nefndar.

Félag forstöðumanna ríkisins sem og stjórnendur mannauðsmála hjá ríkinu hafa um langt skeið bent á atriði sem þykir nauðsynlegt að endurskoða og styðja við framangreind markmið. Þar hæst áminningarskyldu en hafa þarf í huga að þau ákvæði starfsmannalaganna sem um ræðir tvinnast saman við málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Mikilvægt er að samhliða vandaðri stjórnun mannauðsmála geti stofnanir ríkisins skapað starfsfólki öruggt starfsumhverfi og tekið með skilvirkum hætti á málum sem snúa m.a. að einelti, kynbundnu áreiti, kynferðislegri áreitni og ofbeldi. Erfitt hefur reynst fyrir stjórnendur að leysa úr slíkum málum þar sem meintir þolendur og gerendur hafa í mörgum tilvikum þurft að vinna áfram saman á vinnustað eftir að atvik hefur komið upp, enda njóta gerendur þess að fá tækifæri til að bæta ráð sitt í kjölfar áminningar. Oftar en ekki er það þolandinn sem þá hverfur á brott úr starfi. Að mati ráðuneytisins eru áform þessi til þess fallin að styðja við heilbrigða vinnustaðamenningu hjá stofnunum ríkisins. Auk þess fela áformin í sér samræmingu við það sem gildir á almennum vinnumarkaði þó þannig að tryggt sé að ákvarðanir byggji á málefnalegum sjónarmiðum sem samræmist réttmætisreglu stjórnsýslulaga. Þannig er jafnframt komið í veg fyrir misbeitingu valds.

Einnig eru áform um að leggja til fáeinar tæknilegar breytingar á nokkrum ákvæðum starfsmannalaga, svo sem breytingar er varða það hvenær laun skulu greidd út og undanþágu frá auglýsingaskyldu þegar verið er að sameina stofnanir eða flytja verkefni á milli stofnana. Jafnframt eru áform varðandi breytingu á 24. gr. laganna er varða setningu annars manns í embætti vegna fjarveru skipaðs embættismanns.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Gildandi lög kveða á um að áminna þurfi starfsmann og gefa honum tækifæri til að bæta ráð sitt. Markmið áformanna er að fella þessi ákvæði starfsmannalaga niður og því þarf að breyta þeim til samræmis við áformin. Jafnframt þarf að gera breytingar á ákvæðum um setningu embættismanna, hvenær laun skulu greidd út og auglýsingarskyldu.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Samkvæmt fjármálaáætlun árána 2026-2030 er stefnt að endurskoðun lagaramma um mannauðsmál ríkisins. Markmið slíkrar endurskoðunar er umbætur í ríkisrekstri og bætt þjónusta við samfélagið. Þá er það hagsmunamál fyrir íslenska ríkið að störf séu mönnum hæfum einstaklingum.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Þar sem markmiðið er m.a. að afnema áminningarskyldu þarf að breyta lögum nr. 70/1996 til samræmis við áformin.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Áformum um afnám áminningar verður þá ekki hrint í framkvæmd.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ef koma á áformum í framkvæmd krefjast þær breytinga á gildandi lögum. Því eiga önnur úrræði ekki við.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Til að koma áformum í framkvæmd er eina leiðin að breyta nokkrum ákvæðum laga nr. 70/1996.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Áformin miða að því að fella brott áminningarskyldu starfsmannalaga fyrir starfsmenn ríkisins Til að koma nauðsynlegum breytingum í framkvæmd þarf því að breyta nokkrum ákvæðum laga nr. 70/1996.

Í 21. gr. og 2. mgr. 26. gr. starfsmannalaga eru taldar upp ástæður sem réttlætt geta áminningu. Dómstólar og umboðsmaður Alþingis hafa ályktað að í þeim tilvikum sem vafi leikur á því hvort að tiltekin háttsemi starfsmanns falli þar undir, njóti viðkomandi vafans.

Í 44. gr. og 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga er fjallað um skilyrði uppsagnar eða lausnar um stundarsakir, vegna háttsemi sem rekja má til starfsmannsins sjálfs, en þau eru að starfsmanni hafi áður verið veitt áminning og honum gefinn kostur á að bæta ráð sitt. Ákveðið viðmið um tímalengd á milli áminninga hefur mótast í dómaframkvæmd og hafa áminningar gilt í 12 til 24 mánuði. Þetta þýðir að eigi uppsögn eða lausn um stundarsakir rætur að rekja til þess að starfsmaður hafi brotið starfsskyldur sínar eða ekki náð fullnægjandi árangri þarf honum að hafa verið veitt áminning vegna samkynja háttsemi innan þessa tímabils að öðrum kosti falli áminningin niður og hefja þarf ferlið að nýju með nýrri áminningu. Hefur þetta valdið stofnunum erfiðleikum og eru uppi sjónarmið um að umrædd réttarvernd gangi lengra en efni standa til. Þannig hefur áminningarferlið verið talið þungt í vöfum og mál fallið á formi fremur en efni. Auk þess sem háttsemi kann að vera þess eðlis að ekki sé réttlætanlegt að starfsmaður njóti skilyrðislaus réttar til að fá tækifæri til að bæta ráð sitt í kjölfar áminningar. Má sérstaklega nefna svokölluð EKKO mál sem geta haft mikil áhrif á starfsumhverfið.

Þannig skapast heilbrigð vinnustaðamenning og tryggt að hæft starfsfólk sinni almannabjónustu. Þannig næst jafnframt fram hagkvæmni í ríkisrekstri og bætt þjónusta samfélaginu til heilla.

Með áformunum eru einnig lagðar til breytingar á 24. gr. starfsmannalaga er varða setningu í embætti vegna fjarveru skipaðs embættismanns þegar um er að ræða skipulagsbreytingar eða aðrar sambærilegar aðstæður. Auk þess eru áform um gera tæknilegar breytingar er varða það hvenær laun skulu greidd út til samræmis við núverandi framkvæmd og undanþágu frá auglýsingaskyldu þegar verið er að sameina stofnanir eða flytja verkefni á milli stofnana.

Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Til að koma áformunum í framkvæmd er nauðsynlegt að breyta lögum nr. 70/1996.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Efni frumvarpsins kallar ekki á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Heildarsamtök starfsmanna ríkisins og starfsmenn ríkisins eru helstu hagsmunaaðilar. Við samningu stjórnvaldsfyrirmæla skv. lögum nr. 70/1996, annarra en verklagsreglna, svo og við endurskoðun þeirra, skal jafnan skv. 52. gr. laganna gefa BSRB, BHM og ASÍ kost á fylgjast með og fjalla um fyrir hönd félaga sinna um ágreiningsatriði þau sem upp kunna að koma.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Samráð hefur ekki farið fram en í tillögum starfshóps um hagræðingu í ríkisrekstri frá 4. mars 2025 er lagt til að starfsmannalög verði aðlöguð almennum markaði og ákvæði um áminningu verði jafnframt fellt brott, þó ekki fyrir embættismenn eins og þeir eru skilgreindir í lögum. Jafnframt leggur starfshópurinn til að reglur stjórnsýsluréttar, m.a. um meðalhóf, rannsóknarskyldu og málefnaleg sjónarmið gildi áfram. Þá telur starfshópurinn einnig að ýmis önnur ákvæði starfsmannalaga séu úrelt sem þyrfti að taka til skoðunar með það fyrir augum að auka sveigjanleika stjórnenda. 4. Fyrirhugað samráð. Fyrirhugað er samráð í samræmi við 52. gr. starfsmannalaga auk þess sem gert er ráð fyrir því að bæði áformaskjal og drög að frumvarpi verði lögð í opið umsagnarferli.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Frummat á áhrifum hefur farið fram. Ítarlegra mat á áhrifum mun fara fram samhliða vinnu við skrif frumvarpsins.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já. Gengið er út frá því að frumvarpið megi leggja fram haustið 2025. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Nái áformin fram að ganga mun löggjöfin hafa áhrif á uppsagnir almennra starfsmanna ríkisins og lausn embættismanna um stundarsakir. Jafnframt mun þetta hafa áhrif á starfsfólk við skipulagsbreytingar og aðrar sambærilegar aðstæður. Ekki er talið að sú framkvæmd þurfi langan tíma til undirbúnings en við innleiðingu er m.a. stefnt að fræðslu til forstöðumanna og mannauðsfólks vegna breytinganna. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? 4. Engar sérstakar en lagasetning er forsenda þess að unnt verði að aðlaga starfsmannalögin að almennum markaði og koma tillögum starfshópsins um hagræðingu í ríkisrekstri í framkvæmd. Mælikvarðar á árangur og útkomu. 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. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Nei.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. Sjá lið G. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.