

157. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 (afnám áminningar o.fl.).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI.

Breyting á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- Í stað orðanna „í Lögbirtingablaði“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: „opinberlega með birtingu auglýsingar á vefsvæði um laus embætti og störf hjá ríkinu“ og í stað orðanna „útgáfudegi blaðsins“ kemur: birtingu auglýsingar opinberlega.
- Orðin „í forföllum“ og „1. málsl.“ í 2. málslíð 1. mgr. falla brott.
- Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Við sameiningu stofnana er heimilt að bjóða starfsmanni nýtt starf hjá nýrri stofnun án þess að starfið sé auglýst laust til umsóknar. Jafnframt er heimilt ef verkefni flytjast á milli stjórnvalda að bjóða starfsmanni nýtt starf hjá því stjórnvaldi sem tekur við verkefnum hans án þess að starfið sé auglýst laust til umsóknar.

2. gr.

Orðið „virkan“ í 1. mgr. 10. gr. laganna fellur brott.

3. gr.

21. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

24. gr. laganna orðast svo:

Nú fellur maður frá sem skipaður hefur verið í embætti, eða er fjarverandi um lengri tíma vegna veikinda eða af öðrum ástæðum, og getur þá það stjórnvald sem veitir embættið sett annan mann til að gegna því um stundarsakir, þó aldrei lengur en í tvö ár.

Stjórnvald getur sett mann til að gegna nýju embætti sem verður til vegna skipulagsbreytinga eða annarra sambærilegra aðstæðna, þó aldrei lengur en í sex mánuði. Jafnframt er stjórnvaldi heimilt ef skipaður embættismaður er fluttur milli embætta skv. 36. gr. að setja annan mann til að gegna því embætti um stundarsakir, þó aldrei lengur en í sex mánuði.

Nú er manni sem skipaður hefur verið í embætti veitt launalaust leyfi frá því til að gegna öðru starfi og getur þá það stjórnvald sem veitir embættið sett annan mann til að gegna því á starfstíma skipaðs manns í starfinu sem honum er veitt launalaust leyfi vegna, þó aldrei lengur en skipunartíma þess sem skipaður er í embætti skv. 23. gr. Vari launalaust leyfi lengur en tvö ár skal auglýsa áframhaldandi setningu í embættið skv. 1. mgr. 7. gr.

Stjórnvaldi er heimilt að setja mann til reynslu í embætti, áður en hann er skipaður í það, til eins árs í senn, þó aldrei lengur en tvö ár.

Sá sem settur er í embætti nýtur réttinda og ber skyldur skv. VI. og VII. kafla eftir því sem við á.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 26. gr. laganna:

a. Í stað 2. og 3. málsl. 4. mgr. komi:

Ekki er skylt að gefa embættismanni kost á að tjá sig um ástæður lausnar áður en hún tekur gildi og málinu er vísað til nefndar skv. 27. gr.

b. Á eftir orðunum „hlutaðeigandi ráðherra“ í 5. mgr. kemur: innan þriggja vikna.

6. gr.

Við 27. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Verði álit meiri hluta nefndarinnar að rétt sé að embættismaður taki aftur við embætti sínu skal nefndin ákveða þóknun vegna lögmannaðstoðar hafi embættismaður notið hennar fyrir nefndinni sem greidd skal af hlutaðeigandi stjórnvaldi.

7. gr.

28. gr. laganna orðast svo:

Meðan mál er til meðferðar hjá nefnd skv. 27. gr. nýtur embættismaður fastra launa sem starfi hans fylgja.

Þrátt fyrir 1. mgr. skal embættismaður sem veitt hefur verið lausn um stundarsakir einungis njóta helmings af föstum launum frá því að sakamál er höfðað á hendur honum sé lausn tengd gruni um refsiverða háttsemi.

Nú tekur sá aftur við embætti sínu sem lausn hefur fengið um stundarsakir og skal þá líta svo á að hann hafi gegnt starfanum óslitið.

Nú tekur sá aftur við embætti sínu sem notið hefur helmings af föstum launum skv. 2. mgr. og skulu honum þá greidd þau laun er hann hefur verið sviptur.

8. gr.

Við 29. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir að sakamál hafi verið höfðað gegn embættismanni er heimilt að víkja honum úr embætti að fullu verði álit meiri hluta nefndar skv. 27. gr. að rétt hafi verið að veita honum lausn frá störfum vegna annarra ávirðinga en rannsókn sakamáls lýtur að.

9. gr.

Orðin „hvenær embættismaðurinn skuli sleppa íbúð, jarðnæði“ í 31. gr. falla brott.

10. gr.

Í stað orðanna „áminningu skv. 21. gr.“ í 3. málsl. 2. mgr. 38. gr. laganna kemur: skriflegar athugasemdir og tilmæli um til hverra úrræða hann eigi að grípa.

11. gr.

Á eftir orðinu „óperustjóra“ í 2. málsl. 1. mgr. 39. gr. laganna kemur: aðstoðarríkislögreglustjóra, aðstoðarlögreglustjóra á höfuðborgarsvæðinu, aðstoðarlögreglustjóra á Suðurnesjum, gæðastjóra lögreglu, yfirdýralæknis og forstöðumanna fangelsa,

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 44. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo: Ekki er skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi ef uppsögn stafar af þeirri ástæðu að verið sé að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar.
- b. 2. málsl. 2. mgr. fellur brott.

13. gr.

Í stað orðanna „13., 17. og 21. gr.“ í 1. málsl. 2. mgr. 51. gr. laganna kemur: 13. og 17. gr.

14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Í fjármálaáætlun árána 2026-2030 er stefnt að endurskoðun lagaramma um mannauðsmál ríkisins með umbætur í ríkisrekstri og bætta þjónustu við samfélagið að markmiði. Gildandi lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalög) frá 1996 hafa að mörgu leyti stutt við framfarir í ríkisrekstri og er ekki talin þörf á heildarendurskoðun laganna að svo stöddu.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á starfsmannalögum sem fela í sér afnám áminningarskyldu sem undanfara uppsagnar annars vegar og lausnar um stundarsakir hins vegar. Jafnframt eru lagðar til breytingar á ákvæðum starfsmannalaga um setningu í embætti, lausn frá embætti, auglýsingaskyldu og greiðsludag launa.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**2.1. Bætt þjónusta við almenning.**

Starfsfólk ríkisins gegnir lykilhlutverki við að veita góða opinbera þjónustu. Mikilvægt er að ríkið laði að og haldi í fjölbreyttan hóp starfsfólks sem býr yfir mismunandi reynslu og færni og beitir skapandi hugsun við lausn flókinna viðfangsefna ríkisins á hverjum tíma. Ríkar kröfur eru gerðar til þeirrar þjónustu sem ríkið veitir í þágu borgaranna. Með því að hlúa að og efla starfsfólk ríkisins er stuðlað að betri þjónustu við almenning. Aðstæður í samfélaginu eru síbreytilegar og nauðsynlegt að ríkið geti mætt þeim með framúrskarandi þjónustu. Forsenda þess að ríkið geti veitt framskúrandi þjónustu í samræmi við þær kröfur sem gera verður grunnþjónustu samfélagsins er að tryggja áframhaldandi framþróun í

mannauðsstjórnun hjá ríkinu og efla þann mannauð sem ríkið býr yfir. Til þess að ná því meginmarkmiði að tryggja góða þjónustu ríkisins við almenning þarf að styðja við þær áherslur sem lagt er upp með í frumvarpinu, þ.e. að efla mannauð, beita uppbyggilegum aðferðum til að leiðbeina starfsfólki og tryggja þeim sem starfa hjá ríkinu heilbriggt og öruggt starfsumhverfi.

2.2. Efling mannauðs.

Þáttur í því að efla mannauð ríkisins er að stuðla að stefnumiðaðri og aðlögunarhæfri mannauðsstjórnun sem skapar eftirsóknarvert starfsumhverfi og jákvæða vinnustaðamenningu, líkt og kveðið er á um í stefnu ríkisins í mannauðsmálum frá október 2025 sem gefin var út undir yfyrskriftinni „Mannauður í lykilhlutverki“. Í stefnunni eru sett fram markmið og áherslur í mannauðsstjórnun ríkisins og samhliða var gefin út aðgerðaráætlun fyrir árin 2026–2029. Þau markmið og áherslur sem sett eru fram í stefnunni eru: stefnumiðuð mannauðsstjórnun, tilgangsdryfin störf og verkefni, aukin hæfni til árangurs, eftirsóknarvert starfsumhverfi og aðlögunarhæfni starfsfólks og stofnana. Mannauðsstjórn dagsins í dag byggir á menningu þar sem samtöl um árangur, frammistöðu, skýrar væntingar og þróun eru eðlilegur og reglulegur hluti af störfum fólks og heilbrigðu vinnuumhverfi. Sterk tengsl eru á milli velgengi í verkefnum stofnana og árangursríkrar mannauðsstjórnunar. Starfsmannalögin hafa að geyma lagalegan ramma um starfsmannamál ríkisins sem styðja þarf við markmið ríkisins í mannauðsmálum. Þörf er á að ákvæðum starfsmannalaga verði breytt til samræmis við þá þróun sem orðið hefur í stjórnunarháttum og þær kröfur sem gerðar eru til starfsumhverfis. Þannig er rétt að fella út úr lögnum skyldu til veitingar áminningar og færa í hendur stjórnenda að fara með viðeigandi stjórnunarheimildir gagnvart starfsfólki á grundvelli vandaðra stjórnunarháttanna. Í stjórnendastefnu ríkisins sem gefin var út í júní 2019 er áréttað að jöfn tækifæri og virðing skuli ávallt höfð að leiðarljósi í starfsumhverfi ríkisins. Núverandi lagarammi starfsmannalaga um áminningu sem undanfara uppsagnar og lausnar um stundarsakir er ekki til samræmis við þessi markmið og þá ábyrgð og traust sem eðlilegt er að borið sé til stjórnenda og starfsfólks ríkisins. Ríkar kröfur eru gerðar til stjórnenda og fá þeir reglulega endurgjöf í gegnum stjórnendamat. Starfsmannalögin þurfa að vera einn þáttur í að styðja stjórnendur við árangursríka mannauðsstjórnun.

2.3. Jákvæðar aðferðir til að leiðbeina starfsfólki.

Líkt og ákvæði gildandi laga eru sett upp er ljóst að áminning verður ávallt íþyngjandi úrræði með sérlega neikvætt yfirbragð. Þannig má nefna að dómstólar hafa komist að þeirri niðurstöðu að áminning hafi verið til þess fallin að skaða æru embættismanns, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar frá 18. mars 2004 í máli nr. 371/2003. Fagleg mannauðsstjórnun býður upp á mun árangursríkari og hagfelldari leiðir til að koma ábendingum, uppbyggilegri gagnrýni og viðvörunum á framfæri til starfsfólks. Slíkar leiðbeiningar geta til að mynda farið fram í reglulegum starfsmannasamtölum og endurgjafarsamtölum sem snúa að afmörkuðum atriðum eða verkefnum. Í faglegri mannauðsstjórnun er lögð áhersla á að frammistaða sé metin reglubundið og starfsfólki þannig veitt færi á að bæta sig og eflast. Mikilvægt er að helstu atriði úr slíkum samtölum við starfsfólk séu skráð niður í samræmi við skráningarskyldu og góða stjórnsýsluhætti. Í slíkum samtölum er samhliða unnt að koma á framfæri jákvæðum athugasemdum við starfsfólk ólíkt því sem á við í áminningarferli sem er í formi stjórnvaldsákvörðunar. Að sama skapi gefst starfsfólki fremur kostur á því að benda á atriði sem unnt væri að bæta úr á vinnustað þeirra þar sem slík samtöl eru betur til þess fallin að vera

gagnkvæmt ferli til úrbóta. Ferlið samkvæmt núgildandi lögum ber þess fremur merki að fela í sér viðurlög en ferli til úrbóta. Hér má benda á bréf umboðsmanns Alþingis frá 24. apríl 2024, í máli nr. 12324/2023, þar sem umboðsmaður benti á að leiðbeinandi samtal við starfsmann feli hvorki í sér stjórnvaldsákvörðun né að ákveðið sé að hefja meðferð stjórnsýslumáls þótt boðað hafi verið til slíks samtals. Í bréfinu er einnig tekið fram að ákvarðanir yfirmanna um hvernig beri að haga störfum hjá stofnun og leysa tiltekin verkefni af hendi lúti almennt að innri málefnum hennar og teljist ekki stjórnvaldsákvæðanir. Í samræmi við þetta er gert ráð fyrir því að með afnámi áminningarskyldu verði slíkar leiðbeiningar og ábendingar um það sem betur skal fara sem komið er á framfæri við starfsmann með samtali ekki í formi stjórnvaldsákvörðunar. Slík vinnubrögð eru í takti við faglega stjórnun mannauðsmála og betur til þess fallin að skapa heilbriggt starfsumhverfi og góða vinnustaðamenningu heldur en ákvörðun um að veita formlega áminningu í skjóli stjórnsýsluvalds.

2.4. Heilbriggt og öruggt starfsumhverfi.

Mikilvægt er að samhliða vandaðri stjórnun mannauðsmála geti stofnanir ríkisins skapað starfsfólki heilbriggt og öruggt starfsumhverfi. Starfsmannalögin verða að stuðla að því að stjórnendur geti tekist á við mál sem koma á þeirra borð með viðeigandi hætti og stuðla þannig að traustu umhverfi síns starfsfólks. Einn þáttur í því er að unnt sé að taka á málum sem snúa m.a. að einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi sem og öðrum brotum starfsfólks. Erfitt hefur reynst fyrir stjórnendur að leysa farsællega úr slíkum málum þar sem gerendur og þolendur þurfa að vinna áfram saman á vinnustað eftir að atvik hefur komið upp þegar gerendur njóta þess að fá tækifæri til að bæta ráð sitt í kjölfar áminningar. Gjarnan er það þolandi sem þá hverfur á brott úr starfi. Eitt af markmiðum með breytingum þeim sem frumvarpið felur í sér er að greiða fyrir því að unnt sé taka á slíkum aðstæðum og öðrum alvarlegum atvikum. Með því er jafnframt betur stuðlað að þolendavernd innan vinnustaða ríkisins. Starfsmannavelta getur einnig aukist hafi stjórnendur ríkisstofnana ekki á færi sínu að beita skilvirkum aðferðum mannauðsstjórnunar til að takast á við óviðunandi hegðun og tryggja öryggi og velferð starfsfólks og þar með heilbrigða vinnustaðamenningu.

2.5. Skilvirkni og árangur í ríkisrekstri.

Markmið frumvarpsins er jafnframt að stuðla að skilvirkni og árangri í ríkisrekstri. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá janúar 2011 um mannauðsmál ríkisins er ein af ábendingum til fjármálaráðherra sú að einfalda þurfi málsmeðferð við uppsagnir ríkisstarfsmanna. 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 stjórnsýslulög 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.“ Taka má undir þessi sjónarmið og samrýmast þau einnig tillögum starfshóps forsætisráðherra frá 2025 um hagræðingu í ríkisrekstri þar sem lagðar voru til breytingar á

áminningarskyldu starfsmanna. Þar er tekið fram að með afnámi áminningarskyldu verði þolendavernd ríkari og sveigjanleiki meiri fyrir ríkisstofnanir til að mæta breyttum aðstæðum. Sú ráðningarvernd sem gildandi lög mæla fyrir um samræmist ekki markmiðum um skilvirkni og sveigjanleika í takt við breytilegar aðstæður í þjóðfélaginu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginbreytingin sem lögð er til í frumvarpinu felst í því að fella brott skyldu til að veita starfsmanni eða embættismanni formlega áminningu áður en til uppsagnar eða lausnar um stundarsakir kemur. Áminning er íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem er úr takti við stefnumiðaða og aðlögunarhæfa mannauðsstjórnun. Þrátt fyrir afnám áminningarskyldu er gert ráð fyrir að áður en til uppsagnar komi muni gjarnan eiga sér stað samskipti við viðkomandi starfsmann, t.a.m. í formi leiðbeinandi samtala eða tilmæla. Þó kunna að vera aðstæður þar sem slíkt á ekki við. Þá er lögð áhersla á mikilvægi reglulegrar endurgjafar til starfsmanna. Ekki er hróflað við þeirri réttarvernd opinbers starfsfólks sem felst í því að ákvarðanir um uppsögn starfsmanns eða lausn embættismanns um stundarsakir teljast stjórnvaldsákvæðanir samkvæmt stjórnsýslulögum þó möguleg undanfarandi tilmæli séu það ekki.

Einnig eru lagðar til breytingar á ákvæðum laganna um embættismenn. Lagt er til að embættismanni sem hefur verið veitt lausn um stundarsakir verði greidd föst laun í stað hálfra launa á meðan mál hans er rannsakað af nefnd sérfróðra manna. Að auki er lagt til að kostnaður embættismanns vegna lögmannaðstoðar fyrir nefndinni verði greiddur af hlutaðeigandi stjórnvaldi samkvæmt mati nefndarinnar verði niðurstaða hennar embættismanni í vil. Jafnframt er lagt til að setningartími í embætti vegna fjarveru skipaðs embættismanns verði lengdur úr einu ári í tvö ár og heimilað verði að setja í embætti í allt að sex mánuði vegna skipulagsbreytinga eða þegar embættismaður hefur verið fluttur í annað embætti. Þá er lögð til sérstök heimild til að setja mann í embætti meðan skipuðum embættismanni er veitt launalaust leyfi vegna annarra starfa.

3.1. Áminningarskylda felld brott.

Lagt er til að 21. gr. laganna verði felld út í heild sinni sem leiðir til þess að einnig þarf að gera breytingar á 4. mgr. 26. gr. þannig að ekki verður skylt að veita embættismanni áminningu áður en honum er veitt lausn um stundarsakir og á 44. gr. þannig að ekki verður skylt að veita starfsmanni áminningu áður en honum er sagt upp störfum. Þá fellur jafnframt út úr 2. mgr. 38. gr. ákvæði um að ráðherra geti veitt forstöðumanni áminningu ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar telst óviðunandi og í stað þess lagt til að ráðherra geti veitt skriflegar athugasemdir og tilmæli um til hvaða úrræða forstöðumaður eigi að grípa. Jafnframt leiðir brottfall 21. gr. laganna til þess að kæruheimild skv. 2. málsl. 2. mgr. 44. gr. fellur brott enda meginreglan að ákvarðanir samkvæmt lögnum eru ekki kæranlegar til æðra stjórnvalds sbr. 49. gr. þeirra.

Í 21. gr. gildandi laga eru taldar upp ástæður sem réttlætt geta áminningu. Í ákvæðinu er ekki kveðið á um heimild forstöðumanns til að veita áminningu eigi þær ástæður sem eru raktar í ákvæðinu við um starfsmann heldur er kveðið á um að þá sé skylt að veita áminningu. Því hefur forstöðumaður samkvæmt ákvæðinu ekki val um að fara aðra leið við að koma á framfæri leiðbeiningum eða ábendingum til starfsmanns um hvað skuli betur fara. Áminning er stjórnvaldsákvörðun og ber því við undirbúning og töku hennar að fylgja ákvæðum stjórnsýslulaga. Kröfur til málsmeðferðar eru þær sömu við áminninguna og við uppsögnina sjálfa sbr. t.d. álit umboðsmanns Alþingis frá 27. febrúar 2001 í máli nr. 2877/1999. Í

dómaframkvæmd og í álitum umboðsmanns Alþingis hafa mótast ákveðin viðmið um beitingu áminningar sem og tímalengd á milli áminningar og uppsagnar. Hafa áminningar verið taldar gilda í 12 til 24 mánuði. 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. Um þetta má t.a.m. vísa til dóms Hæstaréttar frá 9. mars 2006 í mál nr. 384/2005. Um þessi skilyrði er einnig fjallað í dómum Landsréttar frá 5. júní 2025 í máli nr. 231/2024 og 2. október 2025 í máli nr. 530/2024. Að öðrum kosti falla áhrif áminningar niður og hefja þarf ferlið að nýju með nýrri áminningu.

Samkvæmt 21. gr., 4. mgr. 26. gr. og 44. gr. gildandi laga er þannig ljóst að tilgangur áminningar er að veita embættismönnum og almennum starfsmönnum færi á að bæta ráð sitt áður en þeim er sagt upp störfum eða veitt er lausn frá störfum um stundarsakir. Um er að ræða ákvörðun sem reynst getur þung í vöfum í beitingu og jafnvel þó að áminning sé veitt í samræmi við stjórnsýslulög getur áminningarferlið á meðan það stendur yfir haft mikil áhrif á starfsfólk og vinnustaðinn í heild. Þá lengist slíkt ferli enn frekar sé ákvörðun um áminningu borin undir dómstóla. Er því um að ræða umfangsmikið og þýngjandi ferli þó að því kunni að ljúka með því að áminning verði dæmd lögmæt. Um þetta má t.a.m. vísa til dóma Hæstaréttar frá 18. desember 2003 í máli nr. 247/2003 og 17. febrúar 2000 í máli nr. 369/1999.

Réttaröryggissjónarmið að baki ákvæðum stjórnsýslulaga um stjórnvaldsákvörðanir eiga síður við í tilvikum þar stjórnandi hyggst veita starfsmanni viðvörðun og benda honum á úr hvaða atriðum hann þurfi að bæta í sínum störfum. Er því talið eðlilegra að um heimild forstöðumanns sé að ræða til að veita tilmæli eða viðvörðun áður en tilkynnt er um fyrirhugaða uppsögn, þegar slík nálgun á við. Leiðbeinandi samtöl kunna þannig að vera liður í meðalhófi. Slíkt leiðbeinandi samtal yrði þó ekki forsenda fyrir því að hægt verði að segja starfsfólki upp störfum enda geta komið upp aðstæður sem réttlæta uppsögn án þess að starfsmanni sé gefið færi á að bæta ráð sitt. Þar sem ákvörðun um uppsögn starfsmanns verður áfram stjórnvaldsákvörðun er tryggt að slíka ákvörðun ber að taka í samræmi við málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga og á grundvelli málefnalegra og réttmætra sjónarmiða. Tryggir það réttarvernd starfsfólks ríkisins og verður staða þeirra því enn mun sterkari en tíðkast á almennum vinnumarkaði.

Stjórnendum ríkisins er treyst til að taka á málum sem koma upp hjá starfsmönnum í samræmi við lög, vandaða stjórnsýsluhætti og faglega mannauðsstjórnun. Starfsmannalögin þurfa að mæta framþróun í mannauðsfræðum og styðja við aðlögunarhæfa mannauðsstjórnun. Stjórnendum er þannig falið að koma á framfæri ábendingum og leiðbeiningum, og eftir atvikum viðvörðunum, til starfsmanna í samræmi við aðferðir faglegrar mannauðsstjórnunar. Það er til að mynda gert með því að meta frammistöðu starfsfólks reglulega og eiga reglubundin starfsmannasamtöl og endurgjafarsamtöl. Það er ekki til þess fallið að skapa góðan starfsanda að unnt sé að bera undir dómstóla þá afstöðu stjórnanda að benda þurfi starfsmanni á hvernig hann skuli bæta ráð sitt. Slík málsmeðferð tekur langan tíma og krefst mikillar vinnu og orku frá öllum hlutaðeigandi. Neikvæð áhrif á starfsumhverfi og starfsanda innan stofnunar sem slík málsmeðferð kann að skapa geta jafnframt leitt til verri þjónustu út á við gagnvart almenningi og fyrirtækjum í landinu og dregið úr skilvirkni og hagkvæmni.

Háttsemi kann að vera þess eðlis að ekki eigi við að veita starfsmanni tækifæri til þess að bæta ráð sitt. Samkvæmt 3. málsl. 1. mgr. 14. gr. laganna eru gerðar ríkar kröfur til vammleysis ríkisstarfsmanna sem nær bæði til háttsemi í starfi og utan starfs. Í ljósi þess hversu víðtæk áminningarskylda er sem undanfari uppsagnar samkvæmt gildandi lögum eru heimildir stjórnenda til þess að segja starfsmanni upp án áminningar mjög þröngar. Tiltekin tilvik og

aðstæður eru þess eðlis að ekki verður talið réttlætanlegt að starfsmaður njóti skilyrðislauss réttar til að fá tækifæri til að bæta ráð sitt í kjölfar áminningar. Má t.a.m. nefna mál þar sem staðfest hefur verið einelti, kynferðisleg áreitni, kynbundin áreitni og ofbeldi á vinnustað, sbr. reglugerð nr. 1009/2015 um aðgerðir gegn þess háttar hegðun eða önnur mál sem geta haft mjög neikvæð áhrif á starfsfólk og starfsumhverfi. Að óbreyttu kunna því þolendur og annað samstarfsfólk að þurfa að búa við að starfsmanni sem sýnt hefur af sér óásættanlega háttsemi sé gefið færi á að bæta ráð sitt um langt skeið án þess að stjórnendur geti brugðist við með því að segja viðkomandi upp störfum. Getur slík staða orsakað óþóðlegt starfsumhverfi sem rýrt getur gæði þjónustu sem stjórnvald eða stofnun veitir. Jafnframt geta fallið hér undir önnur alvarleg brot, meðal annars vegna aðstæðna og tilvika sem nú eru tilgreind eru í 21. gr. laganna. Með breytingu á lögnum er stjórnendum gert kleift að bregðast við slíkum alvarlegum málum í samræmi við góða stjórnunarhætti og stjórnsýslulög á grundvelli málefnalegra sjónarmiða án þess að skylda sé til þess að fara fyrst í áminningarferli. Jafnframt mun innleiðing nýrrar stefnu ríkisins í mannauðsmálum samfara öflugri stjórnendafræðslu leggja grunn að starfsumhverfi þar sem virkt samtal stjórnenda og starfsfólks er til þess fallið að veita starfsfólki endurgjöf, fyrirbyggja óæskilega hegðun eða skapa tækifæri til þess að ávarpa hana fyrr.

Heimildir fyrir fyrirvaralausri brottvikningu samkvæmt 45. gr. laganna eru og verða áfram mjög þröngar enda um að ræða íþyngjandi úrræði sem felur í sér umsvifalausa riftun á ráðningarsamningi. Ekki er lagt til í þessu frumvarpi að gera breytingar á 45. gr. þannig hún nái til fleiri tilvika en ákvæðið mælir fyrir um. Áfram verður þannig þröng heimild til að rifta ráðningarsamningi starfsmanns en þess í stað unnt að taka á alvarlegum málum sem þó falla ekki undir 45. gr. með uppsögn samkvæmt 43. gr. án þess að áminna þurfi starfsmanna fyrst og gefa honum færi á að bæta ráð sitt.

Afnám áminningarskyldu leiðir jafnframt til breytinga á II. hluta laganna um embættismenn. Að baki liggja þau rök að þar sem áminning er felld út gagnvart embættismönnum sem undanfari lausnar um stundarsakir eru sanngirnissjónarmið því til grundvallar að þeim verði að einhverju leyti tryggður betri réttur við veitingu lausnar um stundarsakir. Embættismenn eru á ýmsan hátt í annarri og ólíkri stöðu en almennir starfsmenn ríkisins, þó um sé að ræða fjölbreyttan hóp. Þeir hafa ákveðin réttindi og skyldur sem skilgreindar eru í lögum sem ætlað er að tryggja óhlutdrægni og faglega stjórnsýslu. Er í meginráttum annars vegar um að ræða æðstu embættismenn og forstöðumenn ríkisins sem starfa oft í mikilli nálægð við pólitískt umhverfi og hins vegar ákveðinn hópur sem fer m.a. með valdheimildir eða nýtur ákveðinnar sérstöðu eins og t.d. lögreglumenn, fangaverðir og tollverðir. Þannig njóta embættismenn aukins starfsöryggis meðan skipunartími þeirra varir og standa því rök til þess að afnámi áminningarskyldu fyrir þennan hóp sé mætt með því að tryggja betur stöðu þeirra við meðferð mála þeirra samkvæmt lögnum.

Samkvæmt gildandi lögum er það svo að embættismaður hefur þurft að bera þann kostnað sem hann hefur af rekstri máls hjá nefndinni en í flestum tilvikum hefur embættismaður leitað aðstoðar lögmanns við málarekstur fyrir nefndinni. Lagt er til að það verði gert með því að kostnaður vegna lögmannsaðstoðar fyrir nefnd skv. 27. gr. falli á hlutaðeigandi stjórnvald verði álit nefndarinnar embættismanni í hag. Í 27. gr. verður þannig bætt inn nýrri málsgrein þar sem kveðið verður á um að kostnaður embættismanns af máli fyrir nefnd skv. ákvæðinu verði greiddur af hlutaðeigandi stjórnvaldi komist nefndin að þeirri niðurstöðu að rétt sé að láta hann taka aftur við embætti sínu. Þá er lagt til að meginreglan verði sú samkvæmt 28. gr. að embættismaður njóti fastra launa á meðan mál er til meðferðar fyrir nefndinni í stað helmings af föstum launum líkt og núgildandi lög kveða á um. Aftur á móti njóti hann

helmings af föstum launum hafi sakamál verið höfðað á hendur honum. Með þessum breytingum eykst kostnaður stofnana af veitingu lausnar um stundar sakir sem kann að einhverju leyti að setja aukinn þröskuld við töku slíkra ákvarðana.

3.2. Setning í embætti.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 24. gr. laganna er varða setningu í embætti vegna fjarveru skipaðs embættismanns. Í fyrsta lagi er lagt til að setningartími í 1. mgr. núgildandi laga verði lengdur úr einu ári í tvö, í öðru lagi að heimilt verði að setja mann í embætti til sex mánaða þegar um er að ræða skipulagsbreytingar eða aðrar sambærilegar aðstæður, í þriðja lagi að heimilt verði að setja mann í embætti til sex mánaða þegar skipaður embættismaður er fluttur í annað embætti með heimild í 36. gr. laganna og í fjórða lagi að heimilt verði að setja annan mann í embætti þegar skipaður embættismaður fær launalaust leyfi til að sinna öðrum störfum.

Við stofnun nýs ráðuneytis var ráðuneytisstjóri settur tímabundið til þriggja mánaða á meðan auglýst var eftir ráðuneytisstjóra. Með álit í máli nr. F109/2022 gerði umboðsmaður Alþingis athugasemd við setningu ráðuneytisstjórans og taldi hana ekki hafa verið heimila án undangenginnar auglýsingar þar sem afmarka bæri undanþágur frá auglýsingaskyldu á embættum á grundvelli 24. gr. laganna þröngt. Einnig má hér vísa til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5519/2008 þar sem forsætisráðherra setti skrifstofustjóra yfir nýja efnahags- og alþjóðamálaskrifstofu ráðuneytisins þar sem ráðuneytið taldi nauðsynlegt á þessum tíma að bregðast á skjótan hátt við vaxandi verkefnum í hagstjórninni ásamt því að byggja trúverðugleika í samskiptum innanlands og á alþjóðavettvangi. Í álitinu taldi umboðsmaður að embættið væri nýtt og laust og þar með hefði embættið fallið undir almenna auglýsingaskyldu og því ekki hægt að setja í embættið heldur hefði borið að auglýsa það ef ekki væri notuð sú heimild að flytja annan embættismann í það. Því taldi umboðsmaður ekki unnt að líta svo á að forsætisráðherra hefði verið heimilt að setja mann í umrætt embætti á grundvelli þeirra ólögfestu sjónarmiða sem vísað var til í skýringum ráðuneytisins.

Sömu sjónarmið og fram koma í álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. F109/2022 koma til skoðunar þegar skipaður embættismaður er fluttur í annað embætti skv. 36. gr. laganna. Ef embættismaður er fluttur í annað embætti verður það til þess að embættið sem hann er fluttur úr losnar og er þá skylt að auglýsa embættið laust til umsóknar. Ef ákvæði 24. gr. laganna er túlkað þröngt, eins og gert er í álitum umboðsmanns Alþingis, er vafi um hvort heimilt sé að setja annan mann til að gegna embættinu á meðan á ráðningarferli stendur. Upp hafa komið tilvik þar sem embættismaður er fluttur skyndilega í annað embætti þannig að ekki gefst svigrúm til að skipa eða flytja annan mann í það embætti sem viðkomandi var fluttur úr. Til að auka skýrleika og afmarka heimild til setningar í þessum tilvikum er því lagt til í frumvarpinu að heimilt sé að setja annan mann í embætti sem losnar við flutning skipaðs embættismanns í allt að sex mánuði þegar svona stendur á.

Þá er lagt til að heimilt verði að setja embættismann í stað skipaðs embættismann sem hefur fengið launalaust leyfi til þess að gegna öðru starfi. Breytingunni er ætlað að skapa aukinn sveigjanleika til þess að mæta þörfum bæði stofnana og embættismanna sem eftir atvikum kjósa að leita sér nýrrar þekkingar og auka kunnáttu sína með öðrum störfum. Er þannig stuðlað að því að starfsmenn geti fengið fleiri og fjölbreytt tækifæri til að auka þekkingu sína og starfsþróun og síðan snúið til baka með þá þekkingu. Stuðlar slíkt svigrúm jafnframt að því að efla ríkið sem vinnuveitanda og mannauð þess. Mörg dæmi eru um að slíkt hafi nýst vel t.d. þegar embættismenn taka tímabundið við störfum hjá alþjóðastofnunum á meðan þeir eru í launalausum leyfi frá því embætti sem þeir eru skipaðir í. Slíkt leyfi er eðli

máls samkvæmt háð samþykki allra aðila. Gildandi lög setja slíkum hreyfanleika þó þröngar skorður og er því lögð til sú breyting að heimilt verði að setja annan einstakling í embætti á meðan starfstími embættismanns í öðru starfi sem veitt var launalast leyfi vegna varir, þó ekki lengur en út skipunartíma þess sem skipaður er í embættið. Samræmist það jafnframt ýmsum sérákvæðum í gildandi lögum sem mæla fyrir um skyldu til þess að veita starfsfólki ríkisins launalaust leyfi. Á það t.d. við um þingstörf en samkvæmt lögum nr. 88/1995 um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað á þingmaður rétt á leyfi frá opinberu starfi, sem hann gegnir, í allt að fimm ár. Þá má nefna að hafi starfsmaður fengið starf hjá samnorrænni stofnun, skrifstofu ráðherranefndar Norðurlanda eða stjórnarnefnd Norðurlandaráðs á hann rétt á launalausum leyfi til allt að átta ára sbr. 11. gr. laga nr. 55/1989 um samning um réttarstöðu skrifstofu ráðherranefndar Norðurlanda og skrifstofu Norðurlandaráðs. Starfsmenn kunna jafnframt að eiga rétt á launalausum leyfi bjóðist þeim tækifæri eða styrkur til að vinna að tilteknu verkefni tengdu starfi þeirra á grundvelli ákvæða kjarasamninga.

Lagt er til að framangreindum breytingum verði settar þær skorður að hægt verði að hámarki að setja embættismann í tvö ár án þess að setning á þessum grundvelli sé auglýst. Ber þá að auglýsa setningu til lengri tíma en tveggja ára í samræmi við þá meginreglu að auglýsa skal störf hjá hinu opinberra.

3.3. Lausn úr embætti að fullu

Lögð er til breyting á 29. gr. sem fjallar um hvenær víkja skuli embættismanni úr embætti að fullu þannig að kveðið verði á um að verði álit meiri hluta nefndar skv. 27. gr. að rétt hafi verið að veita embættismanni lausn frá störfum vegna annarra ávirðinga en sakamálarannsókn lýtur að skuli víkja honum úr embætti að fullu þó svo að sakamál hafi verið höfðað gegn honum.

Í framkvæmd hefur verið litið svo á að ekki sé heimilt að veita embættismanni lausn að fullu fyrr en niðurstaða er komin í sakamáli sem höfðað hefur verið gegn honum. Má hér til skýringa vísa til dóms Hæstaréttar frá 28. maí 2009 í máli nr. 520/2008 þar sem ekki var talið að annmarkar hefðu verið á því að veita starfsmanni tímabundna lausn frá embætti á meðan sakamál var til rannsóknar. Honum var hins vegar síðar vikið varanlega úr starfi áður en niðurstaða fékkst í málinu. Þar sem hann var síðar sýknaður og ekki sýnt fram á að lagaskilyrði hefðu verið til að víkja honum úr embætti að fullu og voru honum dæmdar skaðabætur vegna þeirrar ákvörðunar. Til samanburðar má vísa til dóms Hæstaréttar frá 22. september 2005 í máli nr. 33/2005 þar sem embættismaður var sýknaður í sakamáli en engu að síður var talið heimilt að víkja honum úr embætti. Talið var að sú háttsemi sem vísað var til þegar hann var leystur frá embætti að fullu og sem sakamálið tók ekki til fæli í sér ítrekuð og alvarleg brot á skýrum starfsreglum sem ekki stafaði af reynsluleysi. Niðurstaðan byggði því á því að um verulega og ítrekaða vanrækslu í starfi hefði verið að ræða sem rofið hefði það traust sem starfsskyldur gerðu kröfu um. Því var fallist á að heimilt hafi verið að víkja honum úr embætti að fullu, þrátt fyrir að hann hafi verið sýknaður í sakamáli.

3.4. Breytingar á auglýsingaskyldu.

Lögð er til undanþága frá auglýsingaskyldu þegar verið er að leggja niður eða sameina stofnanir eða flytja verkefni á milli stofnana. Sameining stofnana eða flutningur verkefna kallar yfirleitt á breytingar í starfsmannahaldi. Við frumathugun þarf að skoða hvaða leiðir henta best svo markmið um sameiningu náist. Starfsmannabreytingar í þessum aðstæðum geta tæknilega farið fram með þremur mismunandi leiðum samkvæmt starfsmannalögum. Með leið

eitt eru öll störf lögð niður og búin til ný störf hjá stofnun sem tekur við viðkomandi verkefnum en starfsfólki er ekki tryggður forgangur að nýjum störfum. Leið tvö felur í sér að störf eru lögð niður og ný störf búin til hjá nýrri stofnun eða stofnun sem fyrir er og starfsfólki tryggður forgangur að þeim störfum. Með þriðju leiðinni eru störf ekki lögð niður heldur flutt til annarrar stofnunar með því að hún yfirtekur ráðningarsamninga og miðað er við að allir haldi störfum sínum. Leið eitt býður upp á mestan sveigjanleika af leiðunum þremur til að endurskipuleggja starfsemina. Leið tvö hefur hins vegar verið algengust þegar stofnanir hafa verið sameinaðar eða verkefni færð á milli stofnana. Leið þrjú felur hins vegar í sér mestar hindranir af leiðunum þremur við að gera breytingar á skipulagi starfsemi og störfum. Möguleiki er að notast við samhliða við leið eitt og leið, þ.e. að leggja niður hluta starfa og kveða á um að hluta starfsfólks sé boðið nýtt starf. Þegar þeirri aðferð er beitt þarf að laga ákvæði til bráðabirgða að þeim aðstæðum, þ.e. samþætta tillögur að framsetningu leiða eitt og tvö. Í starfsmannalögum er ekki að finna almenna heimild fyrir því að falla frá auglýsingaskyldu þegar stofnanir eru sameinaðar eða verkefni flutt á milli stofnana en slíkar heimildir hafa gjarnan verið settar í bráðabirgðaákvæði. Er því lagt til að lögfesta þá heimild.

Þá er lagt til að fallið verði frá skyldu til að birta auglýsingar um laus embætti í Lögbirtingablaði. Þess í stað verða auglýsingar birtar á þar til gerðu vefsvæði ríkisins. Eru embætti nú þegar auglýst þar og verður að ætla að einstaklingar í atvinnuleit nýti sér fremur það vefsvæði en Lögbirtingablað. Þegar starfsmannalögin voru sett 1996 var aðgangur að Lögbirtingablaði gjaldfrjáls en svo er ekki í dag. Breytingin stuðlar því að skilvirkari og einfaldari framkvæmd við auglýsingu lausra embætti.

3.5. Aðrar breytingar

Að lokum eru lagðar til nokkrar tæknilegar breytingar. Kveðið er á um að laun skuli greidd út fyrsta dag mánaðar í stað fyrsta virka dag. Eru lögin þannig færð til samræmis við þá framkvæmd sem hefur verið við líði síðastliðin ár. Þá er lagfærð upptalning embættismanna sem taka laun skv. kjarasamningum, sbr. 1. mgr. 39. gr.

4. Innviðir og þekking sem frumvarpið byggir á.

Nú þegar eru til staðar nauðsynlegir innviðir og þekking til að uppfæra vinnulag í mannauðsstjórnun ríkisins. Undanfarin ár hefur átt sér stað framþróun í mannauðsmálum ríkisins sem mun styðja stjórnendur og stofnanir við að beita faglegum og árangursríkum leiðum í stað áminningar. Byggja breytingarnar m.a. á eftirfarandi þáttum:

4.1. Stefnumiðuð og aðlögunarhæf mannauðsstjórnun

Mannauðsstjórnun býður upp á árangursríkar og hagfelldar leiðir til að efla mannauð ríkisins, leiðbeina starfsfólki á uppbyggilegan hátt til að ná fram skilvirkni og árangri í rekstri og þjónustu ríkisins, tryggja heilbrigt og öruggt starfsumhverfi og bæta þannig þjónustu við almenning. Við undirbúning og mótun stefnu ríkisins í mannauðsmálum á árunum 2022 – 2025 hefur Kjara- og mannauðssýsla ríkisins, nú skrifstofa kjara- og mannauðsmála hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti, boðið upp á miðlæga fræðslu fyrir mannauðsfólk ríkisins um mannauðsmál. Er það til viðbótar við vinnustofur og vinnufundi með mannauðsfólki ríkisins við undirbúning og mótun stefnu ríkisins í mannauðsmálum, þar sem sérfræðingar í mannauðsmálum hjá stofnunum ríkisins tóku þátt í mótun stefnunnar sem og aðgerðaáætlun.

4.2. Stefna ríkisins í mannauðsmálum.

Stefnunni er ætlað að vera framsækin, aðlögunarhæf og skilvirk. Til samanburðar má líta til nýrra stefnumiða EUPAN, óformlegs samstarfsnets opinberrar stjórnsýslu í aðildarríkjum Evrópusambandsins og framkvæmdastjórnar ESB, þar sem bæði Noregur og Ísland eru með áheyrnaraðild, fyrir árin 2025–2028. Efst á lista EUPAN yfir stefnumið er að efla leiðtogahæfni og getu til að þróa nýskapandi og skilvirka þjónustu og mannauðsstefnu. Viðmið EUPAN fyrir þróun mannauðsstefnu framtíðarinnar eru sem dæmi: Stefnumiðuð mannauðsstjórnun (framtíðarþróun, mannaflaspá, vinnustaðamenning og þekkingaryfirfærsla), hæfniþróun, endurmenntun og þjálfun, nýting gagna og forgangsroðun við stefnumörkun, fjölbreytileiki og inngilding, aðlögunarhæfni og öryggi (gagnvart ógnum, áreitni og ofbeldi).

Framtíðarsýn stefnu ríkisins í mannauðsmálum er: „Forsenda framúrskarandi opinberrar þjónustu er stefnumiðuð og aðlögunarhæf mannauðsstjórnun sem skapar eftirsóknarvert starfsumhverfi þar sem hæfni starfsfólks fær notið sín til fulls.“ Eitt lykilviðfangsefna til næstu ára samkvæmt stefnu ríkisins í mannauðsmálum er: „Efla [...] vinnustaðamenningu með áherslu á heilbrigð samskipti, öryggi og vellíðan starfsfólks á vinnustöðum ríkisins.“ Stefnu ríkisins í mannauðsmálum fylgir aðgerðaáætlun árána 2026–2029 og myndaður hefur verið hópur sérfræðinga í mannauðsmálum hjá stofnunum ríkisins sem hefur það verkefni að útfæra nánar verkefni sem þar koma fram. Gefin verða út leiðbeinandi viðmið fyrir stofnanir um viðveru og fjarveru, breytingastjórnun og mannauðsstjórnun, o.s.frv. Þá verður unnið að skilgreiningu lykilmælikvarða í mannauðsmálum og hæfni þvert á ríkið, lögð verður áhersla á nýliðaðþjálfun og verklag fyrir markvissa þekkingaryfirfærslu. Gert er ráð fyrir að starfsfólk og stjórnendur vinni saman að því að skapa starfsumhverfi gagnkvæmrar virðingar og áhersla lögð á árangur og gæði þjónustu.

4.3. Leiðbeinandi samtal og árangursmenning.

Fagleg mannauðsstjórnun byggir á árangursmenningu þar sem samtöl um skýrar væntingar, frammistöðu, árangur og þróun eru eðlilegur og reglulegur hluti af störfum fólks og heilbrigðu vinnuumhverfi. Stjórnendur geta komið ábendingum, uppbyggilegri gagnrýni og leiðbeiningum á framfæri með reglulegum starfsmannasamtölum og endurgjafarsamtölum sem snúa að afmörkuðum atriðum eða verkefnum. Lögð er áhersla á uppbyggileg samskipti með skýrum ferlum sem einkennast af gagnkvæmri virðingu starfsfólks og stjórnenda. Því er lögð áhersla á meðalhóf í frumvarpinu sem kemur fram í reglulegri og tíðari samtölum starfsfólks og stjórnenda. Í slíkum samtölum er samhliða unnt að koma á framfæri jákvæðum og uppbyggilegum athugasemdum við starfsfólk, leiðum til þróunar í starfi og eftir atvikum til úrbóta. Er slík nálgun ólík gildandi rétti og því ferli sem fylgja ber þegar formleg áminning er veitt sem er bæði íþyngjandi og getur leitt til þess að einstaklingar upplifa vanvirðingu. Regluleg starfsmannasamtöl líkt og hér er lýst fela hvorki í sér stjórnvaldsákvörðun né ákvörðun um að hefja meðferð stjórnsýslumáls. Upplýsingar um slíka endurgjöf til starfsmanna ber að skrá í samræmi við skráningarskyldu stjórnvalda og góða stjórnsýsluhætti.

4.4. Sérþekking í mannauðsmálum.

Undanfarin ár hefur átt sér stað þróunar- og innleiðingarvinna á bættri mannauðsstjórnun hjá stofnunum ríkisins og hefur sérþekking í mannauðsmálum aukist. Cranet-rannsókn á mannauðsmálum á Íslandi hefur verið framkvæmd um árabil og mælir þroskastig mannauðsstjórnunar, þ.e. hversu þróuð mannauðsmál eru innan stofnunar. Samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar voru 72% opinberra stofnana á þroskastigi eitt árið 2006 en

flestar voru komnar á þroskastig tvö árið 2021. Gera má ráð fyrir áframhaldandi framþróun mannauðsmála innan stofnana ríkisins á næstu árum í samræmi við markmið um stefnumiðaða mannauðsstjórnun. Nýlegar rannsóknir gefa vísbendingar um að jákvæð fylgni sé á milli þroskastigs mannauðsstjórnunar og upplifunar á frammistöðu stofnana. Þroskuð og stefnumiðuð umgjörð mannauðsmála hjá ríkinu er þannig líklegri til að draga fram öfluga stjórnun sem leiðir til betri árangurs í þjónustu ríkisins við almenning og fyrirtæki í landinu.

4.5. Faglegur stuðningur og ráðgjöf.

Aukið hefur verið við faglegan stuðning við stjórnendur og stofnanir ríkisins í mannauðsmálum undanfarin ár. Árið 2022 opnaði upplýsingasíða á vefnum fyrir stjórnendur og mannauðsfólk hjá ríkin undir heitinu Mannauðstorg ríkisins. Skrifstofa kjara- og mannauðsmála hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti og mannauðssvið Fjársýslunnar bera sameiginlega ábyrgð á vefnum og efni hans. Á Mannauðstorgi er hægt senda fyrirsurnir og fá aðstoð um sérhæfð mannauðsmál. Skrifstofa kjara- og mannauðsmála sinnir stefnumótandi ráðgjöf og stuðningi við ráðuneyti og ríkisstofnanir um mannauðsmál og frá árinu 2023 hefur Fjársýsla ríkisins séð um almenna ráðgjöf til stofnana ríkisins á sviði mannauðsmála. Stjórnendur hjá stofnunum ríkisins hafa því greiðan aðgang að ráðgjöf um faglega úrlausn þeirra mannauðsmála sem upp koma.

4.6. Stjórnenda- og leiðtogafærni.

Stjórnendasetur ríkisins var stofnað hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti árið 2022 og heldur utan um framkvæmd 39. gr. c starfsmannalaga, þ.e. framkvæmd stjórnendastefnu ríkisins, almenna hæfnipætti stjórnenda, lykilmælikvarða um árangur, framkvæmd frammistöðumats, gerð starfsþróunaráætlunar, aðstoð og ráðgjöf, o.fl. Stjórnendasetur ríkisins hefur með höndum virkt samtal við stjórnendur stofnana ríkisins og miðlægt utanumhald varðandi stjórnendamál ríkisins í heild og er ætlað að efla og auka samhæfingu í stjórnkerfinu. Því er ætlað að styðja stjórnendur við að mæta kröfum um umbætur í rekstri og áskorunum sem fylgja síbreytilegu starfsumhverfi. Stjórnendasetrið stendur fyrir reglubundinni þjálfun um fjölbreytt efni fyrir nýja forstöðumenn og forstöðumenn ríkisins í heild sinni.

4.7. Lykilárangursmælikvarðar þvert á opinbera þjónustu ríkisins.

Lykilárangursmælikvarðar (KPIs) stuðla að upplýstari ákvarðanatöku, auknu gagnsæi og skilvirkni í ríkisrekstrinum. Lykilárangursmælikvarðar gilda þvert á stofnanir og alla þjónustu ríkisins, um árangur í starfsemi og rekstri ríkisaðila. Árangursmiðuð stjórnun og framkvæmd byggir á tengingu fjármuna við árangur en hún er hluti af þeirri lagaumgjörð sem sett var með lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál. Heildaryfirsýn lykilárangursmælikvarða þvert á stofnanakerfið styður við árangursmiðaða stjórnun. Í samtali ráðuneyta við stofnanir eru lykilárangursmælikvarðar upplýsandi þegar fjallað er t.a.m. um þjónustu og árangur, umbótamál, forgangsörðun verkefna, stafvæðingu ferla og þjónustu. Árangursupplýsingar eru nýttar kerfisbundið til að bæta ákvarðanatöku í áætlanagerð og stuðla að ábyrgri nýtingu fjárheimilda. Lykilárangursmælikvarðar nýtast þannig við að efla skilvirkni og árangur ríkisaðila og ráðuneyta, innra eftirlit og ábyrgð og munu eftir birtingu auka gagnsæi út á við og ábyrgðarskyldu gagnvart Alþingi og almenningi.

4.8. Gagnadrifin ákvarðanatæka.

Gögn eru markvisst notuð hjá stofnunum ríkisins við stjórnun, stefnumótun og áætlanagerð. Sem dæmi má nefna að frá og með haustinu 2024 hefur verið notast við

lykilárangursmælikvarða við gerð þriggja ára stefnumiðaðra áætlana stofnana ríkisins. Liggja þar víðtæk gagnasett til grundvallar, svo sem um stöðu og þróun hverrar stofnunar í starfsumhverfiskönnuninni Stofnun ársins, þar sem m.a. er spurt um starfsanda, öryggi á vinnustað, líðan og jafnrétti. Einnig er mikilvægt að nefna stjórnendamat ríkisins þar sem stjórnendur eru bæði metnir af undirmönnum og meta eigin frammistöðu. Gögnum er þannig safnað markvist og þau nýtt við ákvarðanatöku og mat á árangri og á því hvar möguleikar eru til umbóta.

4.9. Þróunar- og innleiðingarvinna.

Gert er ráð fyrir þróunar- og innleiðingarvinnu í tilefni af frumvarpinu. Nú þegar er til staðar sérfræðiþekking, hæfni og færni sem leggur áherslu á stefnumiðaða og aðlögunarhæfa mannauðsstjórnun, leiðbeinandi samtöl, árangursmenningu, sérþekkingu í mannauðsmálum, faglegan stuðning og endurgjöf, aukna stjórnendafærni, lykilárangursmælikvarða sem og gagnadrifna ákvarðanatöku. Er þannig gert ráð fyrir áframhaldandi fræðslu til stjórnenda og mannauðsfólks ríkisins með áherslu á þau atriði sem tengjast breytingum sem frumvarpið felur í sér.

5. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Um embættismenn er fjallað í 20. gr. stjórnarskrárinnar. Með 20. gr. er settur rammi um skipun, frávikningu og flutning þeirra á milli embætta. Embættismenn gegna lykilhlutverki í starfsemi ríkisins og fara með og framkvæma það opinbera vald sem stjórnarskráin fjallar um. Löggjafinn hefur verið talinn hafa umtalsvert svigrúm til að skipa reglum um embættismenn á þann máta sem ákjósanlegt er á hverjum tíma án þess að stjórnarskrárbreytingu þurfi til. Stjórnarskrarákvæðið hefur staðið óbreytt síðan 1920 en engu að síður hefur þýðing þess breyst í tíðanna rás vegna þróunar á löggjöf um embættismenn. Þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu þykja rúmast innan svigrúms löggjafans til breytinga á þeim reglum sem gilda um embættismenn.

Frumvarpið þykir ekki fela í sér álitæfni sem kalla á frekari umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

6. Samráð.

(Í vinnslu)

Áformaskjal um lagasetningu var birt í samráðsgátt haustið 2025 auk þess sem haldnir voru fundir í ráðuneytinu með formönnum BSRB, BHM og ASÍ. Við áformaskjal barst 21 umsögn. Jafnframt bárust frekari athugasemdir með bréfi 25. nóvember 2025 frá BSRB, BHM og KÍ. Hér að neðan eru reifuð helstu sjónarmið, ábendingar og athugasemdir sem komu fram í umsögnum um áformaskjal ásamt helstu viðbrögðum ráðuneytisins við þeim.

6.1. Skilvirkni og góð þjónusta.

Í umsögnum þar sem lýst er stuðningi við áformin kemur meðal annars fram að ekki sé unnt að sinna lögbundnu hlutverki stofnana og veita skilvirka, góða og hagkvæma þjónustu án framúrskarandi starfsfólks. Mikilvægt sé að ríkið laði að fjölbreyttan hóp starfsfólks sem búi yfir mismunandi reynslu og færni til að takast á við stór og smá verkefni. Öflug og stefnumiðuð mannauðsstjórnun sé nauðsynleg til að ná árangri á öllum vinnustöðum bæði varðandi gæði þjónustu en einnig þegar komi að starfsánægju. Mikilvægt sé að skapa

starfsfólki öruggt starfsumhverfi sem styðji við þróun í starfi. Breytingar sem lagðar eru til styðji við þessi atriði.

Þá kemur fram í umsögnum að áminningarferlið sé þungt í vöfum og taki oft langan tíma sem geti verið íþyngjandi fyrir starfsmann. Þá styðji breytingarnar sem lagðar eru til við getu stofnana til að búa starfsfólki öruggt umhverfi og taka á málum sem snúa meðal annars að einelti, kynbundnu áreiti, kynferðislegri áreitni og ofbeldi. Með breytingunum væri tryggt að þegar starfsfólk gerist brotlegt í starfi eða nær ekki fullnægjandi árangri í starfi geti ríkisstofnanir brugðist við aðstæðum með uppsögn þegar málefnaleg sjónarmið styðja beitingu slíks úrræðis. Þá er tekið fram að áminning hafi verið lítt nýtt enda ekki heppileg til að takast á við flókin mannauðsmál. Markviss mannauðsstjórnun sé lykilatriði þegar komi að því að tryggja að hið opinbera veiti skilvirka og góða þjónustu.

6.2. Starfsöryggi og réttarvernd starfsmanna.

Í umsögnum þar sem áformunum er andmælt er áréttað að áminningarskyldan tryggi starfsöryggi og réttarvernd starfsmanna. Núverandi fyrirkomulag tryggi þannig málefnalega málsmeðferð og vernd gegn geðþóttaákvörðunum forstöðumanna. Þá er tekið fram að ekki verði séð hvernig veiking á starfsöryggi ríkisstarfsmanna geti bætt ríkisrekstur eða þjónustu við samfélagið. Breytingar sem áformin feli í sér leiði til aukins valdaójafnvægis og hættu á misnotkun valds. Þær kunni jafnframt að leiða til brota á jafnræðisreglu og réttmætisreglu stjórnsýslulaga. Í umsögn Öryrkjabandalags Íslands er að auki tiltekið að afnám áminningar geti falið í sér óbeina mismunum gagnvart fötluðu fólki og haft alvarleg áhrif á stöðu fatlaðs starfsfólks. Kallað er eftir sértækri vernd og aðlögun fyrir viðkvæma hópa.

Þá er í umsögnum vissra starfsstétta lögð áhersla á sérstöðu starfsfólks þeirra. Eigi það til að mynda við um lögreglumenn sem embættismenn án verkfallsréttar. Þá séu vissir starfsmenn í þeirri stöðu að þurfa að taka íþyngjandi ákvarðanir um réttindi og skyldur borgaranna. Þurfi starfsmenn í slíkri stöðu að geta starfað faglega og án ótta við að starfsöryggi þeirra sé í húfi. Nefnt er að starfsfólk Stjórnarráðsins hafi ekki verkfallsrétt og þurfi því sérstaka vernd. Í umsögn Kennarasambands Íslands er varað við áhrifum á tjáningarfrelsi kennara og að áformin kunni að leiða til sjálfsritskoðunar. Landssamband slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna nefnir að áminning verndi starfsfólk í hááhættustörfum þar sem miklar kröfur eru gerðar.

Verði frumvarp þetta að lögum munu málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga áfram gilda um uppsagnir starfsfólks ríkisins sem og aðrar stjórnvaldsákvarðanir sem þau varða. Stjórnendur verða jafnframt að fylgja stjórnarskrá og öðrum lögum og reglum sem gilda, t.a.m. lögum nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði og lögum nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna. Frumvarpið styður enn fremur við stöðu viðkvæmra hópa og þolenda sem starfa hjá ríkinu með því að stuðla að því að tryggja öruggt umhverfi á vinnustað. Skylt er að ákvarðanir séu teknar í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Afnám áminningar breytir engu í því tilliti. Frumvarpið felur þannig ekki í sér að stjórnendur geti látið geðþótta eða ómálefnaleg sjónarmið ráða ákvörðunum um uppsögn starfsfólks. Í stjórnsýslukerfinu er innbyggt eftirlit með stjórnvöldum og jafnframt til staðar almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir innan stjórnsýslunnar. Undir almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir falla heimildir ráðherra gagnvart stofnunum sem heyra undir ráðuneyti hans, sbr. m.a. IV. kafla laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, auk yfirstjórnar og eftirlits æðra settra stjórnvalda. Þá fer fram endurgjöf til stjórnenda í gegnum stjórnendamat. Eru því fyrir hendi fjölmargir öryggisventlar gegn misbeitingu valds og geðþóttaákvörðunum í starfsmannamálum, þrátt fyrir að skylda til að veita áminningu verði afnumin. Til að mæta

Þessum sjónarmiðum er jafnframt gert er ráð fyrir því að leiðbeinandi samtöl sem ekki teljast til stjórnvaldsákvarðana eigi sér að jafnaði stað áður en tekin er ákvörðun um uppsögn þegar forsendur eru til þess og starfsfólki þannig gefið færi á að bæta ráð sitt. Þá er gert ráð fyrir innleiðingarvinnu í kjölfar þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér og áframhaldandi þjálfun og fræðslu fyrir stjórnendur og mannauðsfólk hjá ríkinu. Frumvarpinu er ætlað að styðja við aðferðir faglegrar mannauðsstjórnunar og áhersla áfram lögð á að starfsfólk ríkisins búi við starfsumhverfi þar sem gert er ráð fyrir vinsamlegum samskiptum og að fólk haldi virðingu sinni. Sú þróunar- og innleiðingarvinna sem frumvarpið gerir ráð fyrir byggir á þeim grunni sem þegar hefur verið lagður. Sú vinna er til hagsbóta fyrir allt starfsfólk ríkisins og ekki síst þau sem eru viðkvæmri stöðu.

6.3. Vönduð mannauðsstjórnun.

Í umsögnum kemur jafnframt fram að áminning sem slík standi ekki í vegi fyrir því að stjórnendur geti gripið inn í þegar þau atriði sem leitt geta til áminningar eigi við um starfsmann heldur fremur hvernig og hvort áminningu er beitt. Þannig sé rangt að áminningarskylda hindri uppsagnir heldur sé það fremur beiting stjórnenda á úrræðinu og skortur á kunnáttu á þeim reglum sem við eiga. Ríkið þurfi þannig fremur að leggja áherslu á að tryggja viðeigandi fræðslu, þjálfun og stuðning fyrir stjórnendur. Í umsögnum sem hafa að geyma stuðning við áformin kemur meðal annars fram að ferlið við veitingu áminningar hafi verið íþyngjandi og hindri skilvirkni. Að mati forstöðumanna er áminning ekki heppileg leið til að takast á við flókin mannauðsmál.

Ráðuneytið er ávallt í virku samtali við stjórnendur og veitir reglubundna þjálfun um fjölbreytt efni, m.a. um reglur starfsmannalaganna. Faglegur stuðningur og ráðgjöf við stjórnendur hefur aukist. Stjórnendasetur ríkisins var stofnað hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti árið 2022 og heldur utan um framkvæmd 39. gr. c starfsmannalaga. Stjórnendasetri er ætlað að efla og auka samhæfingu í stjórnkerfinu og styðja við stjórnendur í að mæta kröfum um umbætur í rekstri og þeim áskorunum sem fylgja síbreytilegu starfsumhverfi. Stjórnendasetrið stendur fyrir reglubundinni og fjölbreyttri þjálfun fyrir nýja forstöðumenn sem og fyrir hóp forstöðumanna ríkisins í heild sinni. Árið 2022 opnaði vefsíðan Mannauðstorg ríkisins sem inniheldur upplýsingar fyrir stjórnendur og mannauðsfólk hjá ríkinu. Frá árinu 2023 hefur Fjársýsla ríkisins séð um ráðgjöf til stofnana ríkisins á sviði mannauðsmála og hefur til þess sérfræðinga í mannauðsmálum og starfsmannarétti. Stjórnendur hjá stofnunum ríkisins hafa því góðan aðgang að ráðgjöf um hvernig leysa skuli faglega úr málum sem upp koma. Stjórnendur þurfa oft á tíðum að eiga við erfið mannauðsmál en ljóst er að áminningarferlið er flókið í framkvæmd og getur tekið mikinn tíma og orku frá stjórnendum og starfsfólki. Með innleiðingu stefnu ríkisins í mannauðsmálum og markvissri þjálfun er stjórnendum treyst til að vanda öll ferli mannauðsstjórnunar og koma á framfæri ábendingum og leiðbeiningum til starfsfólks um hvernig þau geti bætt sig í starfi og eftir atvikum bætt ráð sitt.

6.4. Mönnun starfa.

Umsagnaraðilar vísuðu til þess að áformin kynnu að auka starfsmannaveltu og torvelda mönnun. Ætti þannig fremur að horfa til vanda ríkisins vegna manneklu og styrkja aðgerðir til að laða að hæfa einstaklinga. Þá er vísað til þess að afnám áminningarskyldu geti leitt til þess að dregið verði úr gæðum ákvarðanatöku og að starfsfólk fælist frá ábyrgðarstöðum. Enn fremur er tekið fram að ekki verði séð hvernig afnám áminningarskyldu stuðli að því að störf séu mönnuð hæfum einstaklingum. Fremur mætti ætla að það drægi úr framboði hæfra

einstaklinga ef áminningarskylda yrði afnumin. Jafnframt eru nefnd sjónarmið um að áformaðar breytingar kunni að draga úr gæðum þjónustu, trausti og fagmennsku í opinberri þjónustu.

Að mati ráðuneytisins mun frumvarpið ekki leiða til þess að starfsmannavelta aukist eða mönnun verði torveldari. Eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins er að stuðla að bættu starfsumhverfi. Til þess að það markmið náist þarf lagaumhverfi hjá hinu opinbera að stuðla að faglegri mannauðsstjórnun þannig að unnt sé að taka ákvarðanir um starfslok á málefnalegum og réttmætum grundvelli. Verða slíkar ákvarðanir áfram teknar í samræmi við stjórnsýslulög en án þess að málsmeðferð feli í sér þungt ferli þar sem form þess hefur oft meira vægi en efnisleg ákvörðun. Starfsfólk mun áfram búa við ríka réttarvernd samkvæmt stjórnsýslulögum auk þess sem auðveldara verður að taka á m.a. samskiptavanda og alvarlegri tilvikum sem geta komið upp á vinnustöðum, t.a.m. þar sem staðfest hefur verið að einelti, kynferðisleg áreitni, kynbundin áreitni eða ofbeldi hafi átt sér stað. Í stað þess að þurfa eftir atvikum að áminna starfsfólk og veita því tækifæri til að bæta ráð sitt verður hægt að bregðast við slíkum alvarlegum tilvikum á grundvelli málefnalegra sjónarmiða og í samræmi við stjórnsýslulög. Verður þá hægara um vik að leysa úr vandamálum á vinnustöðum í stað þess að raunin verði sú að þolandi eða annað samstarfsfólk yfirgefi starf sitt vegna óviðunandi starfsumhverfis. Starfsmannavelta getur aukist og starfsfólk leitað annað standi stjórnendum ekki til boða að beita vönduðum stjórnunaraðferðum til að takast á við óviðunandi hegðun og tryggja öryggi og velferð starfsfólks. Frumvarpinu er þannig ætlað að stuðla að öruggu og heilbrigðu umhverfi á vinnustöðum og góðri vinnustaðameningu.

6.5. Réttarstaða starfsfólks sveitarfélaga.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er tekið fram að æskilegt væri að starfsmannalögin giltu að grunni til um allt starfsfólk hins opinbera, ekki bara starfsfólk ríkisins. Ekki sé í anda markmiða um jöfnun milli markaða né markmiða um samvinnu hins opinbera í kjaramálum að afnema eingöngu áminningarskyldu gagnvart starfsfólki ríkisins. Þar sem þau réttindi og skyldur sem felist í starfsmannalögum séu nú þegar að mestu tekin inn í kjarasamninga sveitarfélaga ætti að vera einföldun og hagræði í því, bæði fyrir hið opinbera sem heild og starfsfólk þess, að lögin gildi bæði um starfsfólk ríkis og sveitarfélaga.

Starfsmannalögin taka til hvers manns sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins til lengri tíma en eins mánaðar, án tillits til þess hvort og þá hvaða stéttarfélagi hann tilheyrir, enda verði starf hans talið aðalstarf. Með hliðsjón af sjónarmiðum um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, hefur sama löggjöf þannig ekki gilt um starfsfólk ríkisins, annars vegar og starfsfólk sveitarfélaga, hins vegar. Eðlismunur kann að vera á þörfum ríkis og sveitarfélaga vegna ólíkrar starfsemi þó margt sé líkt. Þá eru ýmis atriði í starfsmannalögum sem ekki eiga við um sveitarfélög líkt og ákvæði um embættismenn o.fl. Jafnframt færi það gegn þeirri meginreglu sem gildir á íslenskum vinnumarkaði að aðilar kjarasamnings njóta frelsis til samningsgerðar. Sveitarfélögin gera kjarasamninga við sitt starfsfólk um starfskjör, réttindi og skyldur, sbr. 57. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Kjarasamningar hafa þá sérstöðu að vera almennt bindandi, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Verður því ekki gripið inn í gildandi kjarasamninga hjá starfsmönnum sveitarfélaga með þeim hætti sem Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til. Sveitarfélögin hafa kost á því að taka ákvæði kjarasamninga um áminningarskyldu upp við kjarasamningsborðið þegar samningar við viðsejendur þeirra losna. Eru því margvísleg atriði sem standa því í vegi að unnt sé með frumvarpi þessu til breytinga á starfsmannalögum að láta lögin í heild sinni taka til starfsfólks sveitarfélaga.

6.6. Umfang samráðs.

Stéttarfélög sem settu fram umsagnir í samráðsgátt lögðu áherslu á nauðsyn þess að breytingar á starfsmannalögum væru unnar í nánú samstarfi við fulltrúa þeirra hópa sem breytingarnar varða. Í umsögnum eru gerðar athugasemdir þess efnis að raunverulegt samráð hafi ekki farið fram og kröfum 52. gr. laganna þannig ekki fullnægt. Í umsögnum er jafnframt að finna áskorun um greiningu á því hvernig framkvæmd starfsmannalaga hingað til hefur verið háttað. Að auki er kallað eftir samanburði við reglur á hinum Norðurlöndunum. Í umsögnum þar sem áformin eru studd er hvatt til þess að breytingar á lögnum séu unnar í samráði við stéttarfélög opinberra starfsmanna þannig að góð sátt verði um fyrirhugaðar breytingar.

Samkvæmt 52. gr. laganna skal gefa BSRB, BHM og ASÍ kost á að fylgjast með og fjalla fyrir hönd félaga sinna um ágreiningsatriði þau sem upp kunna að koma. Í því skyni var upplýst um áformin með birtingu áformaskjals í samráðsgátt og haldinn sérstakur fundur í ráðuneytinu með bandalögnum þar sem m.a. var farið yfir athugasemdir úr samráði um áformin. Birting áforma um lagasetninguna í samráðsgátt var liður í því að fá fram sjónarmið þeirra bandalaga sem 52. gr. laganna tilgreinir auk annarra aðila. Hefur þeim þannig verið gefið færi á að fylgjast með mótun áformanna og hafa áhrif á þau áður en endanleg drög að frumvarpi lágu fyrir. Við frumvarpsgerð hefur verið tekið mið af sjónarmiðum sem fram hafa komið af hálfu umsagnaraðila. Áhersla er lögð á að stjórnsýslulög gilda áfram sé starfsmönnum ríkisins sagt upp störfum og þurfa þannig málefnaleg sjónarmið að liggja til grundvallar og vandaðir stjórnsýsluhættir. Í greinargerð með frumvarpinu er lögð áhersla á þær ríku kröfur sem gerðar eru til stjórnenda ríkisins og stjórnunarháttar þeirra. Í greinargerð er þannig áréttað að áður en tekin er ákvörðun um uppsögn þurfi í samræmi við meðalhóf að jafnaði eiga að eiga sér stað leiðbeinandi samtöl og starfsfólki þannig gefið færi á að bæta ráð sitt. Að auki er gert ráð fyrir þróunar- og innleiðingarvinnu í kjölfar þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér og áframhaldandi þjálfun og fræðslu fyrir stjórnendur og mannauðsfólk hjá ríkinu. Ekki er því fallist á þær staðhæfingar að ekki hafi verið viðhaft raunverulegt samráð og hafa ábendingar í umsögnum haft áhrif á vinnu við frumvarpið. Þá hefur farið fram greining og samanburður við réttarstöðu á öðrum Norðurlöndum, sbr. 8. kafla frumvarpsins. Er sú greining álitin styðja við áformin.

7. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur að takmörkuðu leyti í sér ákvarðanir um auknar tekjur eða útgjöld, en er líklegt til að hafa varanlega hagfelld fjárhagsáhrif fyrir ríkissjóð. Ekki er gert ráð fyrir miklum beinum sparnaði í hefðbundnum skilningi, heldur dregur breytingin úr tiltekinni innbyggðri áhættu í útgjaldaþróun og kostnaði sem fylgir núverandi kerfi.

7.1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð.

Með þeim breytingum sem frumvarpið felur í sér er gert ráð fyrir aukinni hagkvæmni, skilvirkni og árangri í rekstri ríkisins til frambúðar, án þess að auka þurfi fjárheimildir. Ætluð jákvæð áhrif byggja á eftirfarandi þáttum sbr. umfjöllun hér að framan:

Lægri beinn kostnaður: Það fyrirkomulag sem nú er við líði hefur reynst ríkissjóði dýrt. Á síðustu 10 árum hefur bótakostnaður, málskostnaður, vextir og kostnaður vegna lögræðiþjónustu í tengslum við ágreiningsmál í starfsmannahaldi numið hundruðum milljóna

króna (t.d. 437,3 m.kr. í bótakostnað og 102,5 m.kr. í málskostnað). Með einföldun regluverks og skýrari ferlum er stefnt að því að draga úr þessum útgjöldum eftir því sem reynsla kemst á breyttar reglur.

Lægri óbeinn kostnaður: Núverandi fyrirkomulag áminninga er bæði þungt í vöfum og tímafrekt, sem leiðir til óskilvirkni og hamlar árangri í opinberum rekstri. Breytingin getur dregið úr starfsmannaveltu og fjarveru vegna veikinda, en kostnaður vegna starfsmannaveltu og veikinda er verulegur í rekstri stofnana ríkisins. Í núverandi kerfi þar sem áminning er stjórnvaldsákvörðun er unnt að bera slíka ákvörðun undir dómstóla en það breytist með frumvarpi þessu sem mun eftir atvikum leiða til lægri óbeins kostnaðar.

Innleiðing án viðbótarkostnaðar: Ekki er gert ráð fyrir að innleiðing breytinganna kalli á aukin útgjöld nema að óverulegu leyti, þar sem byggt verður á þekkingu þess mannauðs sem ríkið býr yfir, sérþekkingu í mannauðsmálum hjá stofnunum ríkisins, ráðgjöf í mannauðsmálum hjá Fjársýslu ríkisins, vinnu að stjórnendamálum ríkisins í samræmi við 39. gr. c laganna undir merkjum Stjórnendaseturs ríkisins, samhliða innleiðingu stefnu ríkisins í mannauðsmálum og þjálfun stjórnenda.

Kostnaður við núverandi fyrirkomulag: Ágreiningsmál er varða starfsmannahald ríkisins hafa meðal annars lotið að einelti, áreitni, vanrækslu á kjarasamningum, uppsögnum eða brottrekstri, þ. á m. í tengslum við áminningaskyldu. Er sú ályktun byggð á samantekt kostnaðar ríkisins á liðnum áratug vegna ágreiningsmála er varða starfsmannahald ríkisins.

Bótakostnaður ríkisins á síðustu 10 árum til einstaklinga í kjölfar úrskurða eða dóma vegna ágreinings um starfsmannahald ríkisins nemur 437,3 milljónum króna.

Vextir vegna bótakostnaðar ríkisins á síðustu 10 árum til einstaklinga í kjölfar úrskurða eða dóma vegna ágreinings um starfsmannahald ríkisins nema 87,8 milljónum króna. Þessi háa upphæð vaxta (nærri 20% af bótakostnaði) staðfestir það sem Ríkisendurskoðun hefur bent á: „að áminningarferlið væri þunglamalegt og tímafrekt“, sbr. frétt á heimasíðu Ríkisendurskoðunar frá 4. desember 2014 með yfirskriftinni „Ákvæði um áminningarskyldu verði endurskoðuð“. Málaferli dragast á langinn og kröfur safna dráttarvöxtum. Með því að einfalda ferlið og færa til faglegrar og markvissrar mannauðsstjórnunar má gera ráð fyrir að vaxtakostnaður lækki umtalsvert.

Málskostnaður ríkisins á síðustu 10 árum í tengslum við úrskurði eða dóma vegna ágreinings um uppsagnir eða brottrekstur nemur 102,5 milljónum króna. Þá nemur kostnaður ríkisins á síðustu 10 árum við útvistun mála hjá embætti ríkislögmanns vegna úrskurða eða dóma þar sem ágreiningur var uppi um starfsmannahald ríkisins 17,0 milljónum króna.

Gjafsóknarkostnaður ríkisins á síðustu 10 árum vegna úrskurða eða dóma í tengslum við ágreining um starfsmannahald ríkisins nemur 14,3 milljónum króna.

Framangreint er varfærið mat á beinum útlögðum kostnaði ríkisins vegna núgildandi kerfis. Til viðbótar má nefna lögfræðikostnað hjá einstökum stofnunum ríkisins vegna framangreindra mála og kerfislægan kostnað sem fellur til vegna aukinnar fjarveru eða starfsmannaveltu. Að auki hlýst af óskilvirkni í kerfinu vegna tafa í þjónustu ríkisins við almenning og fyrirtæki og kemur þannig niður á almannahagsmunum samfélagsins í heild.

7.2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif.

Samþykkt frumvarpsins mun fyrst og fremst hafa þau áhrif að áminning verður ekki undanfari uppsagnar eða lausnar um stundarsakir. Áhrif frumvarpsins eru stjórnsýsluleg og snúa að því að tryggja öryggi og velferð hjá stofnunum ríkisins sem vinnustöðum. Mikilvægt er að nefna:

Aukið öryggi og jafnrétti: Núverandi kerfi veitir gerendum í eineltis- og áreitnimálum óhóflega vernd á kostnað þolenda og heildarhagsmuna stofnana ríkisins sem vinnustaða. Breytingin er mikilvæg jafnréttisaðgerð sem nýtist sérstaklega konum, sem eru meirihluti starfsfólks ríkisins og oftast þolendur kynferðislegrar áreitni. Einnig er lögð áhersla á að vernda viðkvæma hópa, t.d. hinsegin fólk, gegn fordómum og áreitni.

Fagleg stjórnun í stað lögfræðilegs ferlis: Með afnámi áminningar er horfið frá óþarflega þungu lögfræðilegu ferli yfir í faglega mannauðsstjórnun sem byggir á leiðbeinandi samtölum, endurgjöf og árangursmenningu. Þetta er mannúðlegur ferli sem gerir starfsfólki kleift að halda virðingu sinni, ólíkt áminningarferli sem einstaklingar geta upplifað niðurlægjandi og jafnvel til þess fallið að skaða æru þeirra.

Markvissari viðbrögð og bætt þjónusta: Stjórnendur fá tæki til að geta raunverulega brugðist við vandamálum sem hafa neikvæð áhrif á vinnustaðamenningu og þjónustu við almenning. Ríkisendurskoðun hefur áður bent á að stjórnendur veigri sér við að nota núverandi úrræði áminningar vegna þess hve gallað það er, sbr. umfjöllun í kafla 2.5.

7.3. Samfélagslegur ávinningur.

Samfélagslegur ávinningur af afnámi áminningarskyldu ásamt uppfærslu starfsmannalaga er verulegur og skilar samfélaginu ábata í formi betri rekstrar og þjónustu ríkisins ásamt öruggara vinnuumhverfi. Vegur það þyngra en sú vinna sem fylgir innleiðingunni og er án aukinna útgjalda.

Ávinningur breytinga: Helsti ávinningurinn felst í auknum stöðugleika, réttaröryggi og trausti á opinberri stjórnsýslu. Með því að gera stjórnendum hægara um vik að taka á óviðunandi hegðun (s.s. ofbeldi og áreitni) er stuðlað að heilbrigðara starfsumhverfi og betri heilsu starfsfólks. Skilar það sér í betri þjónustu ríkisins við almenning og fyrirtæki, þar sem starfsfólk þarf ekki að hverfa frá störfum vegna vanlíðan eða óheilbrigðra samskipta.

Vinna við innleiðingu: Vinna við breytinguna rúmast innan fjárhagsramma og telst lítil í samhengi við ávinninginn. Innleiðingin byggir á þróunarvinnu sem þegar er hafin og nýtir þá sérfræðipækkingu og innviði sem ríkið hefur þegar byggt upp. Má þar nefna sérþekkingu í mannauðsmálum hjá stofnunum ríkisins, Mannauðstorg, ráðgjöf í mannauðsmálum hjá Fjársýslu ríkisins og vinnu að stjórnendamálum ríkisins í samræmi við 39. gr. c starfsmannalaga undir merkjum Stjórnendaseturs ríkisins. Breytingunum fylgir ekki nýr kostnaður, heldur er um að ræða bættu nýtingu á auðlindum sem ríkið býr þegar yfir.

7.4. Önnur atriði frumvarpsins.

Með ákvæði 6. gr. frumvarpsins er lagt til að hlutaðeigandi stofnun ríkisins verði skylt að greiða kostnað embættismanns af aðstoð lögmanns vegna meðferðar máls fyrir nefnd sérfróðra manna sem fjallar um lausn embættismanna frá störfum komist nefndin að niðurstöðu embættismanninum í vil. Hér er um nýtt útgjaldatilfni að ræða í vissum tilvikum sem telja má að rúmist innan ramma hjá hlutaðeigandi stofnunum ríkisins. Þá verður kveðið á um að nefndin ákvarði þóknun lögmanns í áliti sínu sem kemur í veg fyrir að slíkur kostnaður fari úr hófi.

Með ákvæði 7. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á launagreiðslum til embættismanna á meðan mál er til meðferðar hjá nefnd sérfróðra manna skv. 27. gr. Í stað þess að njóta helmings af föstum launum á meðan lausn um stundarsakir stendur munu embættismenn njóta fastra launa. Embættismaður skal þó njóta helmings fastra launa ef lausn er tengd gruni um refsiverða háttsemi frá því að sakamál er höfðað á hendur honum. Munu þessar breytingar leiða til aukins kostnaðar stofnana við lausn um stundarsakir.

Með ákvæði a-liðar 1. gr. frumvarpsins er lagt til afnám skyldu til að auglýsa laus embætti í Lögbirtingablaði. Með því er hvort tveggja stuðlað að einfaldari málsmeðferð sem og sparnaði við birtingu auglýsinga um laus embætti.

Með ákvæði c-liðar 1. gr. frumvarpsins er lögð til ný heimild til að bjóða starfsfólki nýtt starf hjá nýrri stofnun án þess að starfið sé auglýst við sameiningar stofnana. Hafa slíkar heimildir að jafnaði verið settar í bráðabirgðaákvæði við lög þegar farin er sú leið við sameiningu stofnana að bjóða starfsfólki ný störf hjá nýrri stofnun. Með því sparast kostnaður og vinnustundir sem annars færu í formleg ráðningarferli. Breytingin felur í sér hagræði þar sem komist er hjá því að auglýsa störf sem núverandi starfsfólk er þegar hæft til að gegna, óháð því hvort slík heimild hafi verið sett í bráðabirgðaákvæði eða ekki.

Með ákvæði 2. gr. frumvarpsins er lögð til tæknileg breyting á greiðslu launa fyrsta dag hvers mánaðar óháð því hvort hann beri upp á almennan eða sérstakan frídag eða stórhátíðardag og er það í samræmi við framkvæmd undanfarinna ára. Einfaldar þessi framkvæmd sem nú er fest í lög sjóðstýringu ríkissjóðs, skapar aukna festu sem og fyrirsjáanleika fyrir launafólk og styður við grunngildi laga um nr. 123/2015 opinber fjármál.

8. Réttarstaða á hinum Norðurlöndunum.

Um það leyti sem lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins voru lögfest hafði átt sér stað mikil þróun meðal hinna Norðurlandanna í þá átt færa réttarstöðu þeirra sem starfa hjá ríkinu í átt til þess sem gildir á hinum almenna vinnumarkaði. Sú þróun hefur haldið áfram og hefur íslenska ríkið að ákveðnu leyti ekki fylgt henni.

Mismunandi réttaréttareglur gilda þó um skyldu til þess að áminna í þessum löndum bæði á opinberum vinnumarkaði og almennum vinnumarkaði. Önnur lönd eiga það sammerkt að ekki er að finna jafn viðtæka skyldu til áminningar sem undanfara uppsagnar vegna tilgreindra aðstæðna og tilvika. Í þessum löndum hefur þó skapast ákveðin réttarvenja með dómaframkvæmd sem vísar til þess að viðvörðun getur verið liður í að uppsögn teljist málefnaleg og þar með þáttur í að tryggja meðalhóf. Er slíkt þó ávallt matskennt og fer eftir aðstæðum hverju sinni. Þannig geta verið aðstæður þar sem rétt er að veita fólki tækifæri til að bæta ráð sitt t.d. með endurgjöf og tækifæri til að bæta frammistöðu sína eða leiðrétta hegðun. Í þeim tilvikum skiptir skráning og rekjanleiki höfuð máli.

8.1. Danmörk.

Helstu upplýsingar um kerfið í Danmörku er að finna í Starfsmannaleiðbeiningum (d. Personale Administrative Vejledning) sem gefnar eru út af stjórnvöldum. Meginreglan er sú að gefa aðilum skriflega viðvörðun áður en til uppsagnar kemur. Tilgangur viðvörðunar er að senda skýr skilaboð til starfsmannsins um að tiltekin atriði í hegðun, verkefnavinnu eða öðru þurfi að breytast. Í framkvæmd er viðvörðun oft undanfari uppsagnar og getur haft þýðingu við mat á því hvort uppsögn samræmist meðalhófsreglunni.

Viðvörðun er þó ekki forsenda fyrir því að hægt sé að hefja uppsagnarferli. Aðstæður geta verið uppi þar sem eðli máls eða málsmeðferðin séu þess efnis að viðvörðun komi ekki til skoðunar. Þannig er ekki finna fortakslausa skyldu til þess að áminna í lögum þar í landi vegna tilgreindra aðstæðna og tilvika sem skilgreind eru mjög rúmt, líkt og héraendis.

8.2. Finnland.

Mismunandi löggjöf gildir í Finnlandi eftir því hvaða starfi starfsmaður sinnir hjá hinu opinbera. Fyrir embættismenn hjá ríkinu og starfsmenn sem fara með opinbert vald gilda t.d. lög um opinbera starfsmenn (f. Valtion virkamieslaki) en um annað starfsfólk hjá ríkinu gilda

lög um ráðningarsamninga (f. Työsopimuslaki) sem taka jafnframt til starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Þau lög gilda ekki um þá sem falla undir lög um opinbera starfsmenn.

Samkvæmt lögum um opinbera starfsmenn er ekki skylt að gefa viðvörðun áður en uppsögn á sér stað. Því er mögulegt að segja upp starfsmanni án þess að veita áður viðvörðun. Í framkvæmd er hins vegar oftast gert ráð fyrir að viðkomandi hafi fengið tækifæri til að bæta hegðun sína. Að öðrum kosti kann uppsögn að vera dæmd ólögmæt.

Samkvæmt lögum um ráðningarsamninga má ekki segja upp starfsmanni sem hefur vanrækt eða brotið gegn skyldum sínum samkvæmt ráðningarsamningi fyrir en honum hefur verið gefin viðvörðun og þar með tækifæri til að bæta hegðun sína. Víkja má frá þeirri skyldu sé ástæða uppsagnar alvarlegt brot í tengslum við ráðningarsambandið.

8.3. Noregur.

Samkvæmt lögum um ríkisstarfsmenn (n. lov om statens ansatte) er ekki mælt fyrir um skyldu til þess að áminna starfsmann áður en til uppsagnar kemur. Um uppsögn segir m.a. í 20. gr. laganna að heimilt sé að segja starfsmanna uppi störfum án viðvörðunar hafi hann ítrekað brotið starfsskyldur sínar eða sýnt ófullnægjandi frammistöðu.

Aftur á móti kann að koma til álita að veita viðvörðun ef víkja á starfsmanni frá störfum með brottvikningu eða riftun. Þá fer það eftir því á hvaða grundvelli það er gert en heimilt er að víkja starfsmanni frá störfum hafi hann áður fengið áminningu. Auk þess er hægt að víkja starfsmanni frá störfum án undangenginnar áminningar séu önnur skilyrði laganna uppfyllt eins og t.d. trúnaðarbrot.

8.4. Svíþjóð.

Í Svíþjóð gilda að mestu leyti sömu reglur um uppsagnir og brottvikningu hvort sem starfsmaður starfar á opinberum eða almennum vinnumarkaði. Þar gildir sérstök löggjöf um vernd ráðningarsambands (s. lagen om anställningsskydd - LAS). Í þeirri löggjöf er ekki fjallað um skyldu til þess að áminna starfsfólks sem undanfara uppsagnar. Aftur á móti þarf uppsögn að byggja á málefnalegum ástæðum (s. sakliga skäl). Við það mat kann að vera nauðsynlegt að sýna fram á að meðalhófs hafi verið gætt, t.a.m. með því að benda starfsmanni á mistök og leiðbeina honum.

Í lögum um opinberar ráðningar (s. lagen om offentlig anställning – LOA) og reglugerð um ráðningar (s. Anställningsförrordningen – AF) er aftur á móti að finna formlegt ferli þar sem hægt er að gefa formlega áminningu. Slík ákvörðun er sjálfstæð og alls ótengd því að vera undanfari uppsagnar. Hægt er að kæra slíka ákvörðun til „Starfsmannaábyrgðarráðs“ (s. Personalansvarsnämnd) sem fjallar um kærana. Þó er sem fyrr segir ekki skilyrði að agaviðurlögum hafi verið beitt áður en til uppsagnar eða brottvikningar kemur.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið ákvæðisins er lagt til að fallið verði frá skyldu til að auglýsa laust embætti í Lögbirtingablaði og það verði í stað þess gert opinberlega með birtingu auglýsingar á vefsvæði um laus embætti og störf hjá ríkinu. Er þannig gert ráð fyrir að auglýsingar um laus embætti verði birtar á sama svæði og laus störf hjá ríkinu eru auglýst, sbr. reglur nr. 1000/2019 um auglýsingar lausra starfa. Við birtingu á svæðinu telst auglýsingin hafa verið opinberlega birt og miðar lágmarks tveggja vikna umsóknarfrestur við það tímamark.

Í b-lið ákvæðisins eru gerðar breytingar á 2. málslíð 7. gr. laganna til samræmis við þær breytingar sem lagðar eru til á 24. gr. þeirra þannig að fyrir framan tilvísun til 24. gr. fellur út „í forföllum“ og „1. másl.“. Tekur undanþága frá auglýsingaskyldu þannig til 24. gr. í heild samkvæmt þeim breytingum sem lagðar eru til á 24. gr., að undanskilinni skyldu til auglýsingar þegar setning skv. nýrri 3. mgr. 24. gr. varir lengur en tvö ár.

Í c-lið ákvæðisins er lögð til almenn undanþága frá auglýsingaskyldu þegar stofnanir eru sameinaðar eða verkefni flutt á milli stofnana. Í framkvæmd hefur verið nauðsynlegt að heimila með ákvæði til bráðabirgða að ákvæði 7. gr. gildi ekki þegar störf eru flutt eða starfsfólki tryggður forgangur að störfum. Með nýrri 5. mgr. 7. gr. er lagt til að lögfesta almenna heimild til að falla frá auglýsingaskyldu þegar svo stendur á. Skýrt þarf að vera hvort störf séu lögð niður eða flutt svo hægt sé að bjóða starfsfólki starf hjá nýrri eða annarri stofnun samkvæmt ákvæðinu. Einnig þarf í ákvæði til bráðabirgða að koma skýrt fram hvernig fer með forstöðumann stofnunar, þ.e. hvort starf hans sé lagt niður eða flutt til nýrrar stofnunar og þá frá hvaða tíma. Einnig þarf að kveða á um heimild fyrir ráðherra til að skipa hann áður en stofnun hefur starfsemi til að undirbúa gildistöku laga ef svo ber undir, þ.m.t. til að bjóða tilvonandi starfsfólki starf. Umrædd heimild hefur þó ekki áhrif á heimildir forstöðumanna til að segja starfsfólki upp störfum t.d. vegna rekstrarlegra ástæðna.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að laun verði greidd fyrsta dag hvers mánaðar í stað fyrsta virka dag hvers mánaðar. Frá því að gildandi lög tóku gildi hafa tækniframfarir í greiðslumiðlun orðið til þess að mögulegt er að greiða fyrsta dag hvers mánaðar óháð því hvort hann beri upp á almennan eða sérstakan frídag eða stórhátíðardag.

Um 3. gr.

Líkt og nánar greinir í almennum athugasemdum er með ákvæðinu lagt til að afnema 21. gr. um skyldu til að veita starfsmanni skriflega áminningu þegar hann hefur sýnt í starfi sínu óstundvísni eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu. Með breytingunni er lagt til að ekki verði skylda að veita starfsmanni áminningu þegar þær aðstæður sem núgildandi ákvæði lýsir eru uppi. Verði þannig unnt að veita starfsmanni ábendingar og leiðbeiningar um þau atriði sem ákvæðið fjallar um með öðrum aðferðum sem eru betur til þess fallnar að veita viðkomandi tækifæri til að bæta ráð sitt, t.a.m. með starfsmannasamtölum og endurgjöf til starfsmanns.

Samhliða eru gerðar breytingar á 4. mgr. 26. gr. í þá veru að áminning verði ekki skilyrði lausnar um stundarsakir vegna atvika sem falla undir 2. mgr. 26. gr. Sama gildir um 44. gr. og verður 1. málslíður ákvæðisins felldur brott þar sem kveðið er á um að skylt sé að veita starfsmanni áminningu skv. 21. gr. og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum ef uppsögn á rætur að rekja til ástæðna sem þar eru greindar.

Fela þessar breytingar því í sameiningu í sér annars vegar að ekki verður fyrir hendi skylda til að áminna starfsmann og hins vegar verður áminning ekki lengur forsenda þess að hægt sé að segja starfsmanni upp störfum eða veita embættismanni lausn um stundarsakir vegna aðstæðna sem greinir í 21. gr. og 2. mgr. 26. gr. Líkt og greinir í umfjöllun í almennum athugasemdum gilda málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga áfram um ákvarðanir um starfslok ríkisstarfsmanna.

Það kann að vera liður í því að starfsmanni er sagt upp störfum að gefa honum kost á að bæta ráð sitt með leiðbeinandi samtali eða tilmælum sem ekki teljast stjórnvaldsákvæðanir þó svo að slíkt verði ekki fortakslaus skylda né forsenda fyrir uppsögn. Það er í samræmi við meðalhóf að veita starfsfólki slíka viðvörðun þegar forsendur eru til þess í samræmi við eðli háttsemi ef óbreytt háttsemi kann að leiða til uppsagnar. Er starfsmanninum þannig gefið færi á að bæta úr þeim atriðum sem honum er bent á áður en til uppsagnar kæmi. Þær aðstæður kunna þó að vera uppi vegna eðli háttsemi og aðstæðna að réttlætanlegt og málefnalegt sé að segja starfsmanni upp án þess að veita slíkt leiðbeinandi samtal eða viðvörðun.

Mikilvægt er að halda skráningu yfir slík samtöl og um helstu atriði sem þar hafa komið fram. Með því er gætt að skráningarskyldu stjórnvalda og rekjanleiki og sönnun tryggt.

Um 4. gr.

Ákvæði 1. mgr. er samhljóða gildandi ákvæði í 1. málsl. 24. gr. að öðru leyti en því að lagt er til að heimild til setningar verði tvö ár en ekki eitt ár. Í framkvæmd hefur heimild til setningar í eitt ár þegar um er að ræða fjarveru um lengri tíma vegna veikinda eða af öðrum ástæðum valdið vandkvæðum þar sem fjarvera skipaðs embættismanns hefur í mörgum tilvikum varað lengur en eitt ár.

Í 2. mgr. er lögð til breyting til áréttingar á því að skipulagsbreytingar og aðrar sambærilegar aðstæður geti verið grundvöllur til setningar í embætti. Jafnframt er lagt til að þegar embættismaður er fluttur skv. 36. gr. laganna þá geti stjórnvald sett annan mann til að gegna því embætti sem flutt er úr um stundarsakir. Þá er lagt til að setning embættismanns samkvæmt 2. mgr. geti að hámarki varað í sex mánuði, enda er almenna reglan sú að auglýsa skuli laus embætti strax og því ekki þörf á undanþágu til langs tíma.

Með 3. mgr. er lagt til að þegar embættismanni hefur verið veitt launalaust leyfi til að gegna öðru starfi geti stjórnvald sem veitir embættið sett annan mann til að gegna því í fjarveru starfsmanns. Stjórnvald hefur til þessa ekki getað sett annan mann í stað skipaðs manns þegar svona stendur á nema til eins árs. Einkum er horft til starfa hjá alþjóðastofnunum en störf hjá þeim geta oft varað lengur en til eins árs en dæmi eru um að starfsfólk ríkisins fái launalaust leyfi til að gegna slíkum störfum. Í löggjöf er einnig að finna skyldur til þess að veita launalaust leyfi í vissum tilvikum svo sem vegna þingstarfa. Slík leyfi hafa reynst erfið í framkvæmd þegar embættismenn eiga í hlut vegna þröngra heimilda annars vegar til þess að setja í stað þess sem er í leyfi og hins vegar þar sem ekki er heimilt að skipa fleiri en einn í sama embætti. Heimildin er bundin við að viðkomandi hafi fengið launalaust leyfi vegna annarra starfa. Þá er lagt til að setning embættismanns skv. 3. mgr. geti að hámarki varað út skipunartíma þess sem skipaður er í embætti. Vari launalaust leyfi skipaðs embættismanns lengur en tvö ár skal auglýsa áframhaldandi setningu í embættið skv. 1. mgr. 7. gr. Ef stjórnvald ákveður að auglýsa ekki viðkomandi embætti skv. 2. mgr. 23. gr. í lok skipunartíma þess sem er í launalausum leyfi þá getur stjórnvald samkvæmt ákvæðinu framlengt setningartíma þess sem settur er eða sett annan mann til að gegna því.

Ákvæði 4. og 5. mgr. eru efnislega samhljóða og 2. og 3. málsl. 24. gr. gildandi laga.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að 4. mgr. 26. gr. verði breytt í þá veru að áminning verði ekki skilyrði lausnar um stundarsakir vegna ástæðna sem falla undir 2. mgr. ákvæðisins. Eðlilegt er að sá sem veitir lausn eigi sjálfstætt mat um það hvort aðstæður séu þannig að embættismaður hafi með háttsemi sinni vanrækt svo starfsskyldur sínar að hann teljist ekki lengur verður þess að gegna því. Nær afnám áminningarskyldu þannig jafnt til embættismanna sem annarra

starfsmanna. Ekki er þó hróflað við þeirri réttarvernd að ákvarðanir um lausn um stundarsakir sem og lausn að fullu verða áfram stjórnvaldsákvarðanir. Um embættismenn gilda sömu sjónarmið og um almenna starfsmenn að þeim verði gjarnan gefinn kostur á að bæta ráð sitt með leiðbeinandi samtali eða tilmælum sem ekki teljast stjórnvaldsákvarðanir þó svo að slíkt verði ekki fortakslaus skylda né forsenda lausnar um stundarsakir. Það er í samræmi við meðalhóf að veita slíka viðvörðun þegar forsendur eru til þess í samræmi við eðli háttsemi ef óbreytt háttsemi kann að leiða til lausnar um stundarsakir. Er embættismanni þannig gefið færi á að bæta úr þeim atriðum sem honum eru bent á áður en til lausnar um stundarsakir kæmi. Þær aðstæður kunna þó að vera uppi vegna eðli háttsemi að réttlætanlegt og málefnalegt sé að veita lausn um stundarsakir án þess að veita slíkt leiðbeinandi samtal eða viðvörðun. Rétt er að áréttta 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 víkið úr embætti, sbr. 29. gr. Sú málsmeðferð verður því óbreytt. Þá er bætt inn í 5. mgr. ákvæðisins að bera skuli ákvörðun um lausn um stundarsakir undir ráðherra innan þriggja vikna í stað frests skv. 1. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga.

Um 6. gr.

Lagt er til að nýrri málsgrein verði bætt við 27. gr. um að nefnd samkvæmt ákvæðinu skuli ákveða þóknun vegna lögmannaðstoðar hafi niðurstaða orðið embættismanni í vil. Þar sem í frumvarpinu er lagt til að áminning sé ekki undanfari lausnar um stundarsakir skv. 26. gr. laganna þá þykir sanngjarnt að hlutaðeigandi stofnun beri þennan kostnað þegar ávirðingar hafi ekki reynst vera fyrir hendi í málinu samkvæmt álit nefndarinnar.

Um 7. gr.

Lögð er til sú breyting á 28. gr. laganna að á meðan mál er til meðferðar hjá nefnd skv. 27. gr. skuli embættismaður njóta fastra launa sem embættinu fylgja á meðan lausn um stundarsakir stendur í stað helmings af föstum launum líkt og samkvæmt gildandi lögum. Ef embættismanni er hins vegar veitt lausn um stundarsakir vegna gruns um refsiverða háttsemi sem leiðir til þess að sakamál er höfðað á hendur honum er lagt til að hann njóti helmings af föstum launum frá því að mál er höfðað með útgáfu ákæru.

Einnig er lagt til að 2. málsl. 1. mgr. 28. gr. laganna um embættisbústaði og jarðnæði verði felld út þar sem íslenska ríkið útvegar ekki lengur embættisbústaði né jarðnæði fyrir embættismenn.

Um 8. gr.

Lagt er til að ný málsgrein bætist við 29. gr. þar sem kveðið er á um að verði álit meiri hluta nefndar skv. 27. gr. að rétt hafi verið að veita embættismanni lausn frá störfum vegna annarra ávirðinga en sakamálarannsókn á hendur honum lýtur að sé heimilt að víkja honum úr embætti að fullu þó svo að sakamál hafi verið höfðað á hendur honum. Breytingin felur í sér að ekki þarf að bíða þess að sakamáli ljúki með dómi til að víkja embættismanni að fullu úr embætti réttlæti aðrar ávirðingar lausn frá störfum. Rétt þykir að það komi skýrt fram að heimilt sé að víkja embættismanni að fullu úr starfi þegar aðstæður eru þannig að hann hafi verið ákærður en jafnframt brotið gegn öðrum starfsskyldum sínum.

Um 9. gr.

Lagt er til að íbúð og jarðnæði verði felld út úr upptalningu í 31. gr. þar sem íslenska ríkið útvegar ekki lengur embættisbústaði né jarðnæði fyrir embættismenn. Er það til samræmis við breytingu sem gerð er á 28. gr. laganna með 7. gr. frumvarpsins.

Um 10. gr.

Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir því að áminning skv. 21. gr. laganna verði felld niður er nauðsynlegt að gera breytingu á 38. gr. laganna. Greinin fjallar um forstöðumenn stofnunar og er í þeim hluta laganna sem í eru sérstök ákvæði um embættismenn. Í núgildandi 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. Hér er lagt til að veita skuli skriflegar athugasemdir og tilmæli um til hverra úrræða forstöðumaður eigi að gripa í stað áminningar þegar athafnir forstöðumanna falla undir 2. mgr. 38. gr. laganna og 36. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál og reglugerð nr. 218/2020 um skyldur og ábyrgð forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs við framkvæmd fjárlaga.

Um 11. gr.

Breytingin tekur til embættismanna skv. 7., 9. og 12. tölul. 1. mgr. 22. gr. laganna sem ekki eru forstöðumenn stofnunar og falla þar með ekki undir 39. gr. a laganna. Lagt er til í ákvæðinu að þeir verði taldir upp í 2. málsl. 1. mgr. 39. gr. laganna á meðal þeirra embættismanna hverra laun og önnur starfskjör fara eftir kjarasamningum stéttarfélaganna eða samtaka þeirra við ríkið. Við niðurlagningu kjararáðs og undirbúnings frumvarps um breytingu á launaákvörðunum forstöðumanna með 39. gr. a laganna láðist að færa embættin sem breytingin tekur til í upptalningu 2. málsl. 1. mgr. 39. gr. laganna auk þess sem í upptalninguna vantar einnig gæðastjóra lögreglu en með 10. gr. laga nr. 95/2024 var honum bætt við upptalningu í 7. tölul. 1. mgr. 22. gr. laganna.

Um 12. gr.

Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir því að áminningarskylda 21. gr. laganna verði felld niður er 44. gr. breytt til samræmis við það.

Með a-lið ákvæðisins er 1. málsl. 1. mgr. felldur á brott þar sem kveðið var á um skyldu til að veita starfsmanni áminningu skv. 21. gr. og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum ef uppsögn á rætur að rekja til ástæðna sem þar eru greindar. Líkt og greinir í almennum athugasemdum og athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins gilda málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga um ákvörðun um uppsögn. Verður samkvæmt því í samræmi við meðalhóf eftir atvikum skylt að gefa starfsmanni færi á að bæta ráð sitt þegar það er í samræmi við eðli háttsemi. Þó kunna að vera tilvik þar sem slíkt á ekki við vegna alvarleika máls. Ávallt þarf þó að gæta að málsmeðferðarreglum stjórnarsýsluréttar og að því að málefnaleg og réttmæt sjónarmið búi að baki slíkum ákvörðunum. Lagt er til að ákvæði 2. málsl. 1. mgr. núgildandi 44. gr. laganna verði látið halda sér efnislega og að ekki verði skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi ef uppsögn stafar af þeirri ástæðu að verið er að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar. Áfram verður skylt að veita skriflegan rökstuðning fyrir uppsögn ef starfsmaður óskar þess.

Með b-lið ákvæðisins er lagt til að 2. málsl. 2. mgr. 44. gr. falli á brott í samræmi við afnám áminningarskyldu.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar. Um 13. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar. Um 14. gr.

DRÖG