

Akademikerne
Akersgt. 16
0158 OSLO

Tollbugata 35, 0157 Oslo
Telefon 21 02 34 00
Telefaks 21 02 34 01

Kontingentkonto 8380 08 68621
Bankkonto annet 8380 08 68605

post@forskerforbundet.no
www.forskerforbundet.no

Foretaksnr 971 422 505

Deres ref: 200302919/EGA

Vår ref: j.nr 809/04/ato/rs

Vår dato: 22.10.2004

HØRING - NY EMBETS- OG TJENESTEMANNSLOV

FORSKERFORBUNDETS HØRINGSUTTALELSE TIL NY LOV OM EMBETS- OG TJENESTEMENN

Departementet foreslår at nåværende tjenestemannslov av 4. mars 1983 nr. 3 oppheves og erstattes av ny lov om embets- og tjenestemenn. I den forbindelse har departementet sendt ut høringsnotat av 07.07.04 til ny embets- og tjenestemannslov med svarfrist 1. november 2004.

Forskerforbundet avgir med dette sitt høringssvar og viser i denne forbindelse også for øvrig til vårt høringssvar i forbindelse med ny arbeidslivslov, NOU 2004: 5 hvor vi går i mot arbeidslivslovutvalgets (ALLUs) forslag om harmonisering av tjenestemannslovens og arbeidsmiljølovens bestemmelser om stillingsvern.

Forskerforbundet konstaterer at departementets forarbeider og forslag til ny embets- og tjenestemannslov er fragmentariske og til dels motstridende. Det er ikke foretatt en helhetlig vurdering av embets- og tjenestemennenes rolle og funksjon i forvaltningen, se nærmere utdypning i Vedlegg 1. Ved utarbeidelsen av høringsforslaget har departementet heller ikke hatt noen form for dialog med de ansattes organisasjoner.

På bakgrunn av det ovennevnte er Forskerforbundet kommet til den konklusjon at det må nedsettes en partssammensatt arbeidsgruppe mellom Moderniseringsdepartementet og hovedsammenslutningene, gjerne supplert med eksperter, før det nedsettes et lovutvalg som vurderer både de konstitusjonelle, forvaltningsrettslige og tjenestemannsrettslige spørsmål. Følgelig må behandlingen av de forslagene i arbeidslivslovutvalgets innstilling som berører tjenestemannsloven utsettes og ses i sammenheng med forslagene fra den partssammensatte arbeidsgruppen/lovutvalget.

Så lenge de overordnede spørsmål ikke er utredet, er regjeringens lovforslag til ny embets- og tjenestemannslov ikke egnet som grunnlag for vurderinger av endringer av tjenestemannsloven. Nedenfor vil det derfor bare bli knyttet kommentarer til hovedtrekkene i forslaget hvor de rettspolitiske forhold blir vektlagt.

1 Bakgrunn

1.1 Formål

Formålet med forslaget til ny lov om embets- og tjenestemenn er iflg. regjeringen modernisering, forenkling, delegering av myndighet, samt harmonisering med regelverket i det øvrige arbeidsliv. Den nye loven skal gjelde parallelt med ny arbeidslivslov og øvrige særlover som regulerer statstjenestemennenes stillingsvernregler.

Forskerforbundet har med stor undring og uro registrert at regjeringen med dette høringsnotatet har fremmet forslag om fjerning av grunnleggende rettigheter og bestemmelser for tjeneste- og embetsmenn i staten. Endringsforslagene fører til vesentlige svekkelser både når det gjelder de statsansattes stillingsvern, ansettelsesforhold, sikkerhet og trygghet. Innenfor den forfatningsrettslige ramme representerer statsforvaltningen den utøvende makt. Statens tjeneste- og embetsmenn er regjeringens redskap – deres ytelser er underlagt strenge krav til saklighet, objektivitet, kvalifikasjoner og kontroll. Siden tjenestemennene og embetsmennene er underlagt disse strenge krav, har det også vært tradisjon for at deres arbeidsforhold og stillingsvernregler er regulert særskilt og forskjellig fra arbeidstakere i privat og kommunal sektor. De spesielle krav til tjenestens utførelse og tjeneste- og embetsmennenes rolle er blant annet stilt for å sikre uavhengighet og slik at forvaltningen fremstår til nytte for befolkningen og de folkevalgte organer.

Det kan dokumenteres at det særskilte stillingsvernet for tjenestemenn er rettspolitisk nært forbundet med prinsippet om embetsmenns uavsettelse. På samme måte som for embetsmenns uavsettelse ligger det en rettsstatstankegang bak stillingsvernet: Tjenestemennene skal samvittighetsfullt utføre sine lovpålagte oppgaver uten hensyn til sympatier eller antipatier hos den politiske ledelse. Stillingsvernet representerer dermed et vern mot illegitim maktutøvelse fra statens side.

Ut fra slike vurderinger har lovgiver forut for lovvedtakene både i 1918, 1977 og 1983 avvist å foreta en full harmonisering mellom reglene for tjenestemenn og andre arbeidstakere.

Departementet har i høringsnotatet ikke berørt statstjenestens særpreg og de grunnleggende forhold som nesten i hundre år har ført til at statens tjenestemenn har hatt en egen tjenestemannslov, og heller ikke hvilke nye forhold som har inntrådt etter 1983 og som skulle tilsi så vidt betydelige endringer. Denne manglende vurdering vil etter vårt skjønn kunne medføre at Stortinget får et mangelfullt beslutningsgrunnlag for sine vedtak.

Forskerforbundet stiller seg avvisende til de begrunnelser som er anført i høringsnotatet og som gjentatte ganger kun henviser til argumenter som behovet for modernisering, delegering, forenkling og harmonisering med det øvrige arbeidsliv, uten at disse påstandene utdypes og begrunnes nærmere. I denne forbindelse vil vi også trekke frem Moderniseringsminister Morten Meyers påstand i Dagbladet 12.07.04 hvor han uttaler; *"Både ventelønnsordningen og ansettelsesprosessen i staten er sløsing med ressurser som bør brukes til å forbedre tjenestene til befolkningen"*. Forskerforbundet vil avvise påstanden.

I forslaget til ny lov om embets- og tjenestemenn er det foreslått at de bestemmelser i tjenestemannsloven som gir de statsansatte et bedre vern enn i arbeidslivet ellers, skal harmoniseres med bestemmelsene i arbeidslivet for øvrig, mens bestemmelser som gir dårligere vern foreslås videreført. Etter Forskerforbundets syn viser forslaget at forenkling, harmonisering og delegering i staten, går på bekostning av de ansattes rettigheter og organisasjonenes innflytelse og medbestemmelse.

Ett av målene med endringene er forenkling. Forskerforbundet kan ikke se at det å forankre tjenestemennenes stillingsvernregler i flere lover er forenkling for brukerne. I denne sammenheng slutter vi oss til departementets kommentar til § 17 nr. 1 hvor departementet uttaler: *"Det er en fordel at reglene finnes samlet i en lovbestemmelse, slik at brukere av regelverket ikke henvises unødige til å innhente opplysninger om rettstilstanden i forskjellige rettskilder"* (jf s. 41 i høringsnotatet).

Etter Forskerforbundets mening bør all regulering vedrørende alle grupper embets- og tjenestemenns stillingsvern skje i en eventuell ny embets- og tjenestemannslov. Dette vil innebære en forenkling av regelverket og øke tilgjengeligheten for brukerne, se nærmere i Vedlegg 1, pkt. 3.

1.2 Ingen dialog med organisasjonene

I utarbeidelsen av forslaget til ny embets- og tjenestemannslov har det ikke vært noen dialog med de ansattes organisasjoner. Regjeringen har selv uttalt at den legger vekt på å videreføre det overordnede inntektspolitiske samarbeidet med partene i arbeidslivet, senest i Finanstalen den 06.10.04. Samtidig ser vi at regjeringen gjentatte ganger bryter inngåtte avtaler og unnlater å samarbeide med de statsansattes organisasjoner i sentrale spørsmål som berører deres lønns- og arbeidsvilkår. At det ikke har vært dialog på tjenestemannsloven – selve "grunnloven" - for de statsansatte er, ytterligere et slikt eksempel.

Ved tidligere revisjoner av tjenestemannsloven har de sittende regjeringer lagt vekt på et grundig forarbeid og en god og tett dialog med de berørte parter. Det samme har vært gjort ved andre lovrevisjoner som berører de ansatte og partene i arbeidslivet. Forskerforbundet er også kjent med at det var en tett dialog og samarbeid mellom AAD og hovedsammenslutningene i 2001 ved endringene av forskriftene til tjenestemannsloven om innstramminger av ventelønnsordningen som fullt ut trer i kraft 01.01.05. På bakgrunn av dette er Forskerforbundet svært overrasket over at departementet nå går til det drastiske skritt å fjerne hele ventelønnsordningen.

1.3 Ingen helhetlig gjennomgang av forslaget til ny lov

I Arbeidslivslovsutvalgets (ALLU) innstilling, NOU 2004:5 *Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst* ble det fremmet forslag til ny lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern (Arbeidslivsloven). Det er foreslått at arbeidslivsloven skal erstatte arbeidsmiljøloven og tjenestemannslovens stillingsvernregler for tjenestemenn. Av innstillingen fremgår det at: *"Tjenestemannslovens bestemmelser om stillingsvern er et av flere elementer som utgjør de samlede lønns- og arbeidsvilkår i staten, og kan ikke vurderes løsrevet fra denne totaliteten. Utvalget har imidlertid ikke hatt muligheter til å foreta en vurdering av det totale bildet"*

Forskerforbundet stiller seg spesielt undrende til at forslagene i Arbeidslivslovsutvalgets innstilling ikke er fulgt opp gjennom å foreta en helhetlig vurdering av tjenestemannsloven, spesielt siden regjeringen ved AAD var representert i ALLU og støttet denne uttalelsen. Isteden blir det nå presisert at de bestemmelser som var til høring i forbindelse med ny arbeidslivslov ikke er gjenstand for høring på nytt. Se nærmere omtale i Vedlegg I pkt. 6 og 7.

"I forhold til tidligere inngåtte arbeidsavtaler, er det spørsmål om Grunnloven § 97 er til hinder for at stillingsvernet for tjenestemenn harmoniseres med arbeidsmiljøloven. Om tjenestemenn i staten underlegges arbeidsmiljølovens stillingsvernregler, vil stillingsvernet bli noe svekket sammenlignet med dagens rettstilstand. Endringene vil dels bestå i at grunnlaget for oppsigelse utvides og at oppsigelsesfristene blir kortere for enkelte ansatte. Slike endringer kan tenkes å reise spørsmål i forhold til grunnlovens § 97", jf NOU 2004:5

Så lenge de overordnede spørsmål ikke er utredet i sammenheng og de statsrettslige prinsipper ikke er vurdert, foreligger det ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hensiktsmessigheten av endringsforslagene.

I brev av 4/10- 2004 fremsetter departementet forslag til overgangsregler for ventelønn og vartpenger. Vi avviser forslaget, og mener det er direkte utilbørlig av departementet å forskuttere en opphevelse av disse ordningene før høringsfristen for ny embets- og tjenestemannslov er ute.

1.4 Nærmere om forslag til endringer i ny embets- og tjenestemannslov:

De viktigste forslagene til endringer er bortfallet av tilsettingsorganene, utvidelse av adgangen til å unnlate offentlig kunngjøring, bortfallet av overtallighetsorganet, bortfallet av forhandlingsretten på personal-/ansettelsesreglementer og innsnevring av departementets stadfestelsesmyndighet og bortfallet av ventelønn.

Endringsforslagene må av hensyn til konsekvensene ses i sammenheng med ALLUs forslag til endrede stillingsvernregler for tjenestemennene selv om disse i seg selv ikke er gjenstand for høring i forbindelse med denne loven.

1.4.1 Tilsettingsorganene:

Det vil etter forslaget ikke lenger være lovpålagt med kollegial behandling av avgjørelser om ansettelse, oppsigelse og avskjed. Tilsettingsretten kan ved reglement legges til et kollegialt organ, men det er forutsatt at arbeidsgiver likevel har den endelige avgjørelsesmyndigheten.

Forslaget innebærer at det kan bli ledelsen som avgjør hvem som skal ansettes, sies opp eller avskjediges. Ledelsen kan i prinsippet være en person. Se nærmere omtale i Vedlegg I, pkt 4.

Det blir etter forslaget i realiteten ingen kontroll med om kvalifikasjonsprinsippet overholdes ved ansettelser eller om det legges vekt på utenforliggende hensyn.

Bortfall av tilsettingsorganet må i oppsigelses- og avskjedssaker også ses i sammenheng med bortfallet av klageretten og svekkelsen av stillingsvernet. Forslagene sett i sammenheng innebærer at det er tilstrekkelig med saklig grunn for oppsigelse, avgjørelsen om oppsigelse kan treffes av en person og det vil ikke være mulighet for å overprøve avgjørelsen ved klage. Tjenestemannen kan bli henvist til en kostbar og tidkrevende rettsprosess for å få prøvet sin rett.

Vi mener dette er en fare for rettsikkerheten til den enkelte og åpner opp for en vilkårlighet i saksbehandlingen.

Det er grunn til å minne om at forvaltningskomiteen i sin tid la til grunn at klageretten har til formål å sikre riktige vedtak og trygge den enkeltes rett: ”*den er et ledd i forvaltningens egen interne kontroll med sine avgjørelser*”. (Innstilling fra Forvaltningskomiteen, side 243.)

1.4.2 Kvalifikasjonsprinsippet - adgangen til å unnlate offentlig kunngjøring:

Vi anser det som en fordel at kvalifikasjonsprinsippet lovfestes, men som nevnt ovenfor vil en lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet i realiteten bli uten betydning dersom de organer som skal sikre overholdelsen av prinsippet bortfaller. Se nærmere omtale i Vedlegg I, pkt. 5.

En lovfesting av prinsippet vil også få liten betydning dersom det samtidig vedtas andre bestemmelser som gjør det enkelt å omgå prinsippet. Ivaretagelsen av prinsippet må derfor ses i sammenheng med utvidelsen av adgangen til å unnlate offentlig kunngjøring og med ALLUs forslag til midlertidig tilsetning.

Adgangen til å unnlate offentlig kunngjøring utvides fra 6 måneder til 1 år.

ALLUs forslag til midlertidig tilsetning innebærer at det kan tilsettes i 6 måneder uten vilkår. Denne adgangen til midlertidig tilsetning gir rett til å fortsette dersom arbeidet fortsetter og det gis fast ansettelse etter 12 måneder. Ved å ansette midlertidig i medhold av dette alternativet i ALLUs forslag, vil det enkelt kunne oppnås fast tilsetning uten en prøving av kvalifikasjonene.

1.4.3 Avvikling av Tilsettingsrådet for overtallige

Den eksterne fortrinnsretten var eneste rettighet de statsansatte ble tilgodesett med av ALLU. Det ble anført at erfaringene med ordningen var gode sett fra både arbeidsgiver og arbeidstakersiden.

Forslaget i ny embets- og tjenestemannslov om bortfall av Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere innebærer at denne rettigheten kan bli uten realitet. Det blir ingen overprøvningsmulighet og det kan være at rettigheten heller ikke har vært prøvd av et tilsettingsråd, jf foran om tilsettingsorganene. Med den tid det tar å få behandlet et søksmål i retten vil fortrinnsretten være over før saken har kommet til behandling. Se nærmere omtale i Vedlegg I, pkt. 8.

1.4.4 Reglementer og de ansattes medvirkning

Bortfallet av forhandlingsretten innebærer at de ansatte vil være uten innflytelse på organiseringen av ansettelses- og oppsigelsesprosessen. Dette medfører ytterligere en svekkelse av de ansattes medvirkning, jf bortfallet av tilsettingsorganer hvor de ansatte i dag er representert og har mulighet for anke, og føyer seg inn i rekken av forsøk på å neglisjere organisasjonenes og de ansattes medvirkning, jf foran om manglende dialog med organisasjonene. Se også Vedlegg I, pkt. 7.

1.5 Særlig om fjerning av ventelønnsordningen.

Departementet foreslår å avvikle ventelønnsordningen og redusere den eksterne fortrinnsretten til ett år. Forskerforbundet går sterkt imot å fjerne disse ordningene som har vært et sikkerhetsnett for de ansatte i staten som blir uforskyldt oppsagt, i hovedsak på grunnlag av politiske vedtak.

Staten er og har vært gjennom store og omfattende omorganiseringer de siste årene. Ventelønnsinstituttet har sammen med fortrinnsretten vært de viktigste virkemidlene og sikkerhetsnettet for å få disse omstillingene og omorganiseringene gjennomført – spesielt ved fristilling. Forskerforbundet vil i denne sammenheng vise til at det i det statlige tariffområde som er underlagt tjenestemannsloven er omlag 450 arbeidstakere på ventelønn, dvs. ca 10 prosent av de som totalt er på ventelønn. De øvrige på ventelønnsordningen er arbeidstakere i de fristilte virksomhetene, utskilt fra staten og tjenestemannsloven. I hovedsak er det kvinner med lav formalutdanning og som er ca 55 år og eldre som er på ventelønn. Denne arbeidstakergruppen har neppe de beste fortsetningene for å kunne ta nytt arbeid på det åpne arbeidsmarkedet.

En fjerning av ventelønnsordningen vil etter Forskerforbundets mening føre til en større grad av utstøting av eldre arbeidstakere. En slik utvikling er ikke i tråd med intensjonene om et inkluderende arbeidsliv eller med intensjonserklæringen om omstilling under trygghet som regjeringen og Stortinget, senest ved årets hovedtariffoppgjør i staten, gikk inn for å videreføre. En fjerning av ventelønnsordningen vil også kunne få store økonomiske konsekvenser for den enkelte arbeidstaker når det gjelder pensjonsopptjening. Konsekvensene for pensjonsopptjeningen er ikke berørt i høringsforslaget fra departementet. Ved å fjerne ventelønnsordningen og sanere den eksterne fortrinnsretten reduserer regjeringen tryggheten og sikkerhetsnettet, fraskriver seg det helhetlige arbeidsgiveransvaret, flytter utgifter fra en budsjettpost til en annen og bidrar dermed mer til å styrke "uførelinjen" enn "arbeidslinjen" i norsk arbeidsliv. Se nærmere omtale i Vedlegg I, pkt. 8.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskerforbundet konstaterer at de økonomiske og administrative konsekvenser ved fjerning av tjenestemannsloven ikke er vurdert. Vi har imidlertid merket oss departementets syn på tjenestemannsrepresentasjon og medvirkning, og vil i den forbindelse ta avstand fra departementets uttalelse side 50 i høringsnotatet; *"Spesielt når det gjelder den relativt omfattende tjenestemannsrepresentasjonen, så kan det synes som om gjeldende ordning har virket fordyrende, omstendelig og i utakt med et moderne arbeidsliv."*

Forskerforbundet konstaterer at departementets forarbeider og forslag er fragmentariske og motstridende i sin argumentasjon. Det gis ingen helhetlig vurdering av embets- og tjenestemennenes rolle og funksjon i forvaltningen. Ved eventuelle endringer må embets- og tjenestemennenes rolle vurderes konstitusjonelt mht både uavhengighet, ytringsfrihet, rettssikkerhet og stillingsvern m.v.

Konklusjon:

På bakgrunn av det ovennevnte er Forskerforbundet kommet til den konklusjon at det må nedsettes en partssammensatt arbeidsgruppe mellom Moderniseringsdepartementet og hovedsammenslutningene, gjerne supplert med eksperter, før det nedsettes et lovutvalg som vurderer både de konstitusjonelle, forvaltningsrettslige og tjenestemannsrettslige spørsmål. Følgelig må behandlingen av de forslagene i Arbeidslivslovutvalgets innstilling som berører tjenestemannsloven må utsettes og ses i sammenheng med forslagene fra den partssammensatte arbeidsgruppen/lovutvalget.

Med vennlig hilsen
Norsk forskerforbund

Kolbjørn Hagen
Leder

Sigrid Lem
Ass. generalsekretær

- Vedlegg 1. Nærmere om prinsippene for organisering av statsforvaltningen og endringene i Tjenestemannsloven.
- Vedlegg 2. Oversikt over antall personer med rett til ventelønn

1 Statstjenestens særpreg

1.1 Krav til uavhengighet

Innenfor den forfatningsrettslige ramme representerer statsforvaltningen den utøvende makt. Embets- og tjenestemenn har derfor tradisjonelt fått sin arbeidssituasjon regulert på en annen måte enn arbeidstakere i privat sektor og kommunene. Dette skyldes at denne arbeidstakergruppen er Regjeringens redskap og at deres ytelser blir underlagt strenge saklighetskrav, objektivitetskrav, kvalifikasjonskrav og kontroll. Tjenestemennene og embetsmennene er derfor også underlagt strenge habilitetskrav, har spesielle stillingsvernregler, lojalitetsbånd osv. De spesielle krav til tjenestens utførelse og tjenestemennenes og embetsmennenes rolle er blant annet gitt for å sikre **uavhengighet** slik at forvaltningen fremstår som forutsigbar, stabil og uavhengig av regjeringsskifter - til nytte for befolkningen og folkevalgte organer.

Tidligere var det mange embetsmenn i staten, men i dag er tjenestemennene i stort flertall. Over tid er antall embetsmenn i forvaltningen redusert, formodentlig for å lette regjeringens arbeid ved tilsetting.

Tjenestemennenes rolle i statstjenesten er som følge av denne utviklingen direkte sammenlignbare med embetsmennenes rolle i mange tilfeller. I praksis er det dessuten ikke noe klart skille mellom embetsmenn og tjenestemenn når det gjelder nærhet til politisk ledelse, innflytelse og arbeidsoppgaver. Det vises i denne forbindelse til at skattedirektøren, tryggedirektøren, Arbeidstilsynets direktør osv. - på tross av sitt omfattende og betydelige ansvar – er tjenestemenn og ikke embetsmenn. Det er således ikke naturlig å behandle embetsmenn og tjenestemenn hver for seg slik AAD har lagt opp til når en skal vurdere hensiktsmessigheten av å videreføre og utvikle reglene i tjenestemannsloven.

Norske embetsmenn og tjenestemenn må forholde seg til hyppig bytte av arbeidsgiverrepresentanter og skiftende politisk styring. Deres tilnærming til arbeidsoppgavene og politiske spørsmål vil følgelig måtte endre seg relativt ofte. Dette setter dem i en utsatt posisjon som krever både spesielle stillingsvernsregler og andre forutsigbare reaksjoner på eventuelle feil og mangler ved tjenesteutøvelsen.

Det krever også kontroll og garanti mot vilkårlighet ved ansettelser slik at en ikke velger embetsmenn og tjenestemenn vilkårlig eller ut fra hva som er politisk opportunt, men ut fra saklige drøftelser av søkerens kvalifikasjoner. Dette må etter Forskerforbundets mening baseres på en sentral styring av ansettelsespolitikken og fordrer tilsettingsprosesser i alle deler av forvaltningen som sikrer objektivitet og rettsikkerhet samt medinnflytelse fra arbeidstakerorganisasjonene.

Kravene må av nevnte grunner være strengere enn i arbeidslivet for øvrig. For at allmennheten, (men også Stortinget), skal ha tillit til at kravene faktisk iakttas, er det maktpåliggende at tilsettingsordningen gis i lovs form og inneholder krav som fjerner enhver tvil om at embets- og tjenestemenn er de rette personer på rett plass. Tilsettingene bør av de samme grunner skje i statsorganer opprettet ved lov hvor en ivaretar den rettsikkerhet, (åpenhet) og kontroll, slik dagens toinstansordning i tjenestemannsloven foreskriver.

1.2 Ytringsfrihet og maktutøvelse

I ytringsfrihetskommisjonen og i andre sammenhenger stilles det spørsmål om offentlige tjenestemenn benytter sin **ytringsfrihet** nok. Det er poengtert at nettopp tjenestemenn med kunnskap og innsikt i offentlige anliggender, som angår allmenheten, aktivt bør ytre seg.

Statstjenestemenn som er underlagt politisk styring og som skal være lojale, kan av redsel for sanksjoner fra arbeidsgiver kjenne seg forhindret fra å benytte yringsfriheten både internt og eksternt. Det sterke stillingsvernet gir en viss grad av trygghet som bøter på dette. Opphevelse av det sterke stillingsvernet gjennom å harmonisere tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven kan begrense bruk av yringsfriheten ytterligere.

Enkelte tjenestemenn er statens legitime **utøvere av myndighet** og arbeidshverdagen deres kan faktisk gå ut på å bruke makt eller true med maktbruk. Polititjenestemenn, militære tjenestemenn og tolltjenestemenn er eksempler på dette. Selv om maktbruken er legitim, gir den åpenbart sterke reaksjoner fra dem som er utsatt, men også fra befolkningen for øvrig og/eller mediene. Reaksjonene vil gjerne bli rettet mot den enkelte tjenestemann, arbeidsgiverrepresentanter eller politisk ledelse. Slike reaksjoner kan medføre et spesielt press på tjenestemenn i form av klager, trakassering og trusler som i enkelte tilfeller også kan sette dem i dårlig lys i forhold til egen arbeidsgiver. Disse arbeidstakerne er i en så utsatt posisjon at de **må ha et særlig sterkt stillingsvern**.

De siste 10-20 årene har statsforvaltningen blitt stadig mindre. Mye av det som tidligere var statsvirksomhet drives nå gjennom andre selskaps- og organisasjonsstrukturer. Det er således færre tjenestemannsgrupper i staten i dag enn det var før. Dagens tjenestemenn og embetsmenn er dessuten i langt større utstrekning enn før det vi tradisjonelt forbinder med statstjenestemenn, dvs. yrkesgrupper som direkte forestår forvaltning. Uavhengighetskravet nevnt i pkt 1.1 foran er dermed direkte anvendelig for de nåværende tjenestemannsgruppene i staten.

- På universitet- og Høgskolesektoren kreves autonomi, uavhengighet og integritet som gir trygghet for retten til å forske og å ta standpunkt ut fra faglige vurderinger alene. Uavhengighetsargumentet er således sentralt her.
- Politiet, Tollvesenet, Fengselsvesenet og forsvaret som skal være objektive redskaper for staten er store grupper som dessuten forestår maktutøvelse og av den grunn bør ha særlig beskyttelse.
- Blant de ansatte i departementene vil nærheten til politisk ledelse ofte gi behov for uavhengighet og frimodige ytringer.

2 Sondringen mellom embets- og tjenestemenn

Regjeringens forslag til ny embets- og tjenestemannslov markerer et brudd med den utvikling vi har hatt over mange år i retning av likebehandling mellom embets- og tjenestemenns stillingsvern. Det går heller ikke fram av høringsnotatet hvorfor en viderefører embetsmennes stillingsvern, samtidig som en ønsker å svekke tjenestemennes vern.

Stabelutvalget som ved kgl.res. av 29. april 1966 ble oppnevnt for å utrede nye lovregler om vilkårene for å suspendere, avskjedige eller forflytte embetsmenn, herunder også vurdere om grunnlovens § 22 burde revideres, gjorde et forsøk på å avgrense embetsmannsbegrepet. Utvalget konkluderte med at *"embetsmann er en person som av Kongen er utnevnt i en stilling som ved utnevnelsen er betegnet som embete. Hans status markeres ved at han får bestalling som embetsmann."* (Innstilling om avskjedigelse m.v. av embetsmenn. 1971, side 16.)

Sitatet fra Justisdepartementets lovavdelings betenkning om at de *"viktigste statsstillinger stort sett skal være besatt av embetsmenn"* (side 16 i høringsnotatet), gir liten veiledning. Da tjenestemannsloven ble revidert i 1977 uttalte daværende Forbruker- og administrasjonsdepartement: *"Ved den beskyttelse statstjenestemenn har fått gjennom tjenestemannsloven av 1918 har det rettsvern grunnloven gir embetsmenn, fått mindre selvstendig betydning."* (Ot.prp. nr.44(1976-77) side 1).

Ved lovrevisjonen i 1982 ble det igjen fra samme departement understreket: *"Det særlige grunnlovsvernet for embetsmenn har fått mindre selvstendig betydning etter hvert som tjenestemennes rettigheter er styrket. Behovet for å sondre mellom embeter og tjenestemannsstillinger kan derfor være vanskelig å påvise. Det er mange eksempler på at viktige*

stillinger er besatt med tjenestemenn, mens mindre viktige stillinger kan være besatt med embetsmenn."(Ot.prp. nr.72 (1981-82) side 1). Dommere ved de ordinære domstolene står som kjent i en særstilling, og vil ikke bli berørt i den videre diskusjon.

Noen gjennomgang av hvilke funksjoner eller arbeidsoppgaver som bør tillegges henholdsvis embetsmanns- eller tjenestemannsstillinger, har vi ikke hatt. Derimot er det en kjensgjerning at det allerede fra 1960 ble iverksatt et arbeid for å redusere arbeidsbyrden for regjeringen ved å redusere antall enkeltsaker i Statsråd. Dette har i årenes løp ført til en betydelig reduksjon i antall embeter. Utviklingen i de senere år har heller ikke skapt noen klarhet, snarere tvert i mot. I 1988 ble det fremmet forslag om å innføre åremålsordning for embetsmenn. (Dokument 12 for 1987- 88). I 1992 sluttet Stortinget seg til forslaget og Grunnlovens § 22 fikk følgende tilføyelse: "*Det kan bestemmes ved Lov at visse embedsmænd, der ei ere Dommere kunne utnævnes på Aaremaal.*" Intensjonen var vel neppe å svekke stillingsvernet, men grunnlovsendringen åpner for at alle embetsmenn utenom dommere kan tilsettes på åremål. Jf. for eksempel Politilovens § 19, 3. ledd som bestemmer at politimestere kan tilsettes på åremål.

For å sikre embets- og tjenestemenn alternative karriereveier, og for å bevare spesialkompetanse, ble det på slutten av 1980-tallet opprettet flere nye stillingskategorier som rådgiver m.v. Opprettelsen av disse stillingene bryter med statsforvaltningens tradisjonelle linjeorganisering. Antallet tjenestemenn med stillingsbetegnelse "rådgiver" har over tid hatt en kraftig økning. Pr. 1.oktober 2003 hadde ca. 8000 tjenestemenn betegnelsen "rådgiver", Jf. Statens sentrale tjenestemannsregister. Med unntak av spesialråder og lovrådgivere, kan ikke rådgivere, seniorrådgivere og spesialrådgivere utnevnes som embetsmenn. Det samme gjelder prosjektledere, utredningsledere og revisjonsdirektører. Jf. "Retningslinjer Om statsråd Forberedelse av saker til statsråd." Oslo, 1. september 2003. side 66 flg. En embetsmann som innehar en stilling som blir omgjort til tjenestemannsstilling, kan etter eget ønske beholde status som embetsmann som en personlig ordning. Jf. Kgl. Res. 25. september 1998- Reglement for personalforvaltningen i departementene. AAD har forøvrig utarbeidet nærmere regler for overgang fra embete til ovennevnte stillinger. Jf Personalmelding 6/1988.

Et ytterligere kompliserende element er Stortingets mer aktive holdning til Grunnlovens § 75h som sier at Stortinget kan kreve at enhver under straffeansvar møter for å avgi forklaring i statssaker. Både ordningen med åpne høringer og ved behandling av enkeltsaker (jf. Berge Furre- saken i 1996) hvor embetsmenn er blitt innkalt for å avgi forklaring, setter embets- og tjenestemannsrollen under sterkt press. Hvor faglig uavhengig skal man være? Hvem skal lojaliteten rettes i mot? Hvordan leve opp til et ideal om nøytralitet? Trolig er vi lite tjent med en diskusjon om "rolleavklaring", som i realiteten berører grunnleggende sider i forholdet mellom "politikk" og "administrasjon" innenfor statstjenesten. "*Rolleklarheten er blant annet en virkning av byråkratiets uavsettelse under politiske maktskifter, og den har selv som virkning at den styrker uavsettelse som politisk institusjon. Rolleklarheten gjør forvaltningen relativt akseptabel både sett fra de fornyende og de bevarende krefter. Ble rollen gjort klarere i retning av mer forpliktende lojalitet, ville forvaltningsstaben måtte skiftes ut og bemannes på ny i takt med maktskiftene. Det motsatte alternativ ville være samstemmighet om et nøytralt byråkrati som av prinsipp ikke deltok i noen fornyende virksomhet som det sto politisk strid om. Det er vanskelig å tenke seg at en slik ordning og om mulig enda vanskeligere å forestille seg hvorledes vilkårene for maktskifte og forandring kunne gro fram i et samfunn hvor slik samstemmighet fantes.*"jf. (K. Dahl Jacobsen: „Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen.“ 1960, inntatt i "*Offentlig administrasjon*", Universitetsforlaget 1972, side 94.)

Forvaltningskomiteens innstilling som ble fremlagt 13.mars 1958 gir uttrykk for noe av det samme: "*Like viktig for en forsvarlig saksbehandling er det at tjenestemennene har en trygg og sikker stilling, og at de i sin myndighetsutøvelse er frie og uavhengige*", - "*Tjenestemennenes selvstendighet og uavhengighet har hos oss alltid vært ansett viktig for forvaltningen. Deres stilling er trygget både i grunnlov og lov og likeledes gjennom deres organisasjoner.*" Jf. Innstilling fra Forvaltningskomiteen, side 26 og 27.

3 Lovens virkeområde

Det foreslås at den nye embets- og tjenestemannsloven får samme virkeområdet som dagens tjenestemannslov.

Tjenestemenns stillingsvern reguleres i dag i flere lover som arbeidsmiljøloven, tjenestemannsloven og for enkelte grupper av tjenestemenn også i særlovgivningen, f.eks. for den statlige del av universitets- og høyskolesektoren i universitets- og høyskoleloven. De nye lovforslagene innebærer at enkelte grupper tjenestemenn fortsatt vil måtte forholde seg til minst tre ulike lover for å finne ut av sitt stillingsvern.

Etter vår vurdering bør all regulering vedrørende alle grupper embets- og tjenestemenns stillingsvern skje i den nye embets- og tjenestemannsloven. Dette vil innebære en forenkling av regelverket og øke tilgjengeligheten for brukerne.

Vi registrerer for øvrig at departementet - uten kommentarer - gjennom ny § 1 nr. 4 foreslår en lovtekst som utvider kongens adgang til å la tjenestemenn være unntatt fra loven. Dagens lovtekst § 1 nr. 3 siste pkt. krever "særlige grunner" for unntak. Forskerforbundet aviser dette forslaget og krever spørsmålet om lovens virkeområde utredet på en skikkelig måte. Kongen kan ikke gis blanco-fullmakt til å ta tjenestemenn ut av loven og en bør vurdere en unntaksordning basert på gjeldende lov og med innflytelse for hovedsammenslutningene basert på modellen i tjenestetvistloven § 1 nr. 3 annet ledd.

4 Ansettelse – medvirkning – kollegiale organer – reglementer

Allmennhetens tillit til den statlige forvaltning og til statens embets- og tjenestemenn er grunnleggende for den offentlige virksomhet og hele samfunnsutviklingen. Integritet og upartiskhet er avgjørende for en fungerende statsforvaltning, og forvaltningen må være nøytral og uavhengig i forhold til eksterne aktører. Forvaltningen skal handle saklig, objektivt, og upartisk og i samsvar med fastsatte regler og for at tilliten skal opprettholdes er det like viktig at forvaltningen blir oppfattet slik av omgivelsene. Et av virkemidlene for å sikre en slik fungerende statsforvaltning, med borgernes tillit, er den kollegiale ansettelsesprosessen etablert i staten.

Den ansettelsesordning dagens tjenestemannslov legger opp til, bidrar til å sikre rettssikkerheten for søkerne til stillinger i statstjenesten. Dette er et meget viktig prinsipp for Forskerforbundet. Kollegial ansettelse bygger på et rettferdighetsprinsipp, hvor en behandles av "likemenn". Ordningen har dyp forankring historisk sett. Det ligger også en forståelse om at tjenestemenn bidrar til å sikre staten de beste ansatte gjennom å delta i ansettelsen av sine kollegaer. Dette forplikter også tjenestemennene til å sette virksomhetens interesse først, og en har en omforent forståelse i forvaltningen om at denne type "sosial dialog" mellom arbeidsgiver og arbeidstaker gir best skikkede tjenestemenn. Tjenestemannsorganisasjonenes innflytelse og deltagelse i ansettelse av statstjenestemenn bidrar til å hindre politiske ansettelser og sikrer den objektive, upartiske statsforvaltningen, som allmennheten har tillit til.

Noe av begrunnelsen for lovendringen departementet legger opp til er en påstått treghet i ansettelsesprosessen i staten. Vi vil tilbakevise at tjenestemannsorganisasjonenes deltagelse i ansettelsesprosessen er årsak til dette. Store deler av prosessen utføres av administrasjonen og er uavhengig av organisasjonenes medvirkning. Saksbehandlingen i forvaltningen blir dessuten stadig mer effektiv, særlig ettersom elektroniske hjelpemidler blir mer og mer tilgjengelig og benyttet. Tillitsvalgt i virksomhetene har rett til tilrettelegging som gir dem mulighet til lett tilgang til informasjon som bidrar til en effektiv behandling.

Det kollegiale organ som et tilsetningsråd er, med tjenestemannsrepresentasjon, er svært viktig for å sikre at søknadene blir behandlet forsvarlig og at søkerne blir vurdert av flere.

I høringsnotatet under punkt 5.2.10 Ansettelse – foreslår departementet å innføre uttalerett for tillitsvalgte ved ansettelser. Dette er en ordning som en også i dag kan finne i enkelte

personalreglementer, men da som et supplement til den lovfestede innstillings- og tilsettingsordningen etter lovens §§ 4 og 5. Forslaget om å innføre en slik ordning som en hovedregel i staten, bryter radikalt med det sentrale prinsippet i staten om at oppnevnte tjenestemenn/ de som representerer tjenestemennene ved ansettelser, skal ha en likeverdig og uavhengig rolle på lik linje med dem som representerer arbeidsgiversiden. Organisasjonene har en oppnevningsrett, men ingen instruksjonsmyndighet overfor de oppnevnte tjenestemennene. Forslaget representerer et brudd med en rettstradisjon som kan spores helt tilbake til 1919 da Norsk Jernbaneforbund fikk representasjon i NSBs styrende organer. Fra 1935 har tjenestemannsrepresentasjon vært hovedregel ved kollegial saksbehandling ved ansettelser i statstjenesten. Forslaget kommer i et underlig lys når vi tar et tilbakeblikk på hva som er begrunnelsen for den kollegiale saksbehandlingen. Allerede i forarbeidene til loven av 1918 ble det uttalt følgende:

"Det er en garanti i at enhver som er med paa avgjørelsen, må drøfte valget med andre, og maa redegjøre for sine grunder om han vil vinne de andre for sin oppfatning. De personlige følelser og stemninger vil derved bli trængt tilbake, sammen med dem grunder som ikke taaler dagens lys." Ot. Prp. nr. 38 1915.)

Som det står i innstillingen fra Forvaltningskomiteen (1958):

"I en særstilling blant rådene står ansettelsesrådene opprettet i medhold av tjenestemannsloven av 15. feb1918 § 2.Medlemmene av ansettelsesråd er selv tjenestemenn. Man har funnet det mest betryggende at spørsmål om ansettelse m.v. ikke treffes av en enkelt tjenestemann, men av flere i samråd med hverandre. Ansettelsesråd og innstillingsråd er organisert både i sentraladministrasjonene og i den lokale forvaltning. Deres avgjørelser i avskjed- og disiplinærsaker kan i allminnelighet påklages til høyere myndighet. Disse avgjørelser er imidlertid mer rettspleie enn forvaltning (side 92.)

Forskerforbundet er uenig i at de forhandlingsberettigedes organisasjoner ikke lenger skal ha forhandlingsrett på personalreglement/ansettelsesreglement. Som argument for å innføre ny ordning anfører departementet at dagens ordning er for komplisert og viser til at dette fremkommer klart i forbindelse med departementets arbeid med stadfestelse av personalreglementer. Ordningen med stadfesting av personalreglementer er iflg. AAD kompleks og arbeidskrevende på grunn av manglende kunnskap og kompetanse om regelverket i virksomhetene. Dersom det er riktig at kunnskapen om ansettelsesreglene er så dårlig i virksomhetene som departementet antyder, er det etter vår mening helt uforsvarlig å oppheve ordningen med godkjenning av disse. Ordningen med stadfesting har vært en garanti for at personalreglementene er iht gjeldende lov og regelverk. Forskerforbundet mener at ordningen med godkjenning av personalreglementer bør videreføres, inntil kvaliteten på reglementene er tilfredsstillende. Stadfestelsen av personalreglementene er en legalitetskontroll som etter departementets tilstandsbeskrivelse om kvalitet viser seg fortsatt å være høyst nødvendig.

Ordningene med kollegiale ansettelsesorganer, tjenestemannsrepresentasjon, ankeadgang og innsynsrett, samt forhandlingsrett og godkjenning av personalreglementer er sentrale virkemidler som sikrer at best kvalifiserte søker blir tilsatt. Forskerforbundet støtter ikke forslagene til endringer av dagens ansettelsesordning.

5 Kvalifikasjonsprinsippet

Vi anser det som en fordel at kvalifikasjonsprinsippet lovfestes. Imidlertid vil en lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet i realiteten bli uten betydning dersom de organer som skal sikre ivaretagelsen av prinsippet bortfaller. Sivilombudsmannen og domstolene vurderer ikke arbeidstakers faglige kvalifikasjoner, men etterprøver om saksbehandlingsreglene er fulgt. Tryggheten for at kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt ligger således i saksbehandlingsreglene. Gjennom vedtak i et kollegialt organ basert på en innstilling får man en meget godt opplyst sak og overveier i tilsettingsorganet som gjør det vanskelig å ta annet enn saklige hensyn i forbindelse med kvalifikasjonsvurderingen.

En lovfesting av prinsippet vil også få liten betydning dersom det samtidig vedtas andre bestemmelser som gjør det enkelt å omgå prinsippet. Ivaretagelsen av kvalifikasjonsprinsippet må derfor ses i sammenheng med utvidelsen av adgangen til å unnlate offentlig kunngjøring og med ALLUs forslag til midlertidig tilsetning. Adgangen til å unnlate offentlig kunngjøring utvides fra 6 måneder til 1 år. ALLUs flertallsforslag om midlertidig tilsetning innebærer at det kan tilsettes midlertidig i 6 måneder uten vilkår. Denne adgangen til midlertidig tilsetning gir rett til å fortsette dersom arbeidet fortsetter og det kan gis fast ansettelse etter 12 måneder. Ved å ansette midlertidig i medhold av dette alternativet i ALLUs forslag, vil det enkelt kunne oppnås fast tilsetning uten en prøving av kvalifikasjonsprinsippet.

6 Midlertidig tilsetning

Forskerforbundet støtter mindretallsforslaget fra ALLU når det gjelder midlertidig tilsetning (dissens til § 14 – 7.1. og 2. ledd) men dog slik at det i forslaget 2. ledd også åpnes opp for midlertidig tilsetning i kvalifikasjonsstillinger for vitenskapelig personale (se § 5 forskrift nr 16 08 til tjenestemannsloven) og i postdoktorstillinger.

Flertallets forslag til midlertidig tilsetning (§ 14 – 7) innebærer en utvidelse av adgangen til midlertidig tilsetning i privat og kommunal sektor. I staten er det i dag en utstrakt adgang til bruk av midlertidig tilsetning, men til gjengjeld har midlertidig tilsatte i staten oppnådd det såkalt sterke stillingsvernet (tjml § 10) etter fire år som midlertidig tilsatt. Nå fjernes det sterke stillingsvernet uten at adgangen til midlertidig tilsetning blir vesentlig snevrere. Totalt sett blir derfor stillingsvernet for midlertidig ansatte i staten vesentlig dårligere.

§§ 3 A og 3B om innleie av arbeidstakere må ses i sammenheng med bestemmelsene om midlertidig ansettelse og kreves videreført.

ALLU konkluderer med at Universitets – og høyskoleloven § 30 nr 2 er i strid med EUs direktiv om midlertidig tilsetning. Universitets- og høyskoleloven § 30 nr 2 gir anledning til å tilsette midlertidig på prosjekt uten tidsbegrensning. Utvalget uttaler at det bør foretas en gjennomgang av adgangen til midlertidig tilsetning på universitets- og høyskolesektoren relativt raskt. Vi er enig med utvalget på dette punkt, og foreslår at dette gjøres i forbindelse med revisjonen av den nye embets- og tjenestemannsloven – i et partssammensatt utvalg - og at bestemmelsene inntas i ny embets- og tjenestemannslov og ikke i ny universitets- og høyskolelov, jf. Ot.prp. 79 – om felles lov for universiteter og høyskoler, jf for øvrig pkt 3 *virkeområdet* ovenfor.

I universitets- og høyskolesektoren er det hjemlet en svært vid adgang til midlertidig tilsetning. Dette medfører at ca 40 % av de ansatte på denne sektoren er tilsatt i midlertidige stillinger, 24 % dersom det ses bort fra utdanningsstillingene. De fleste er dessuten midlertidig tilsatt over svært lang tid fordi de først starter i utdanningsstillinger, går deretter over i kvalifikasjonsstillinger og så igjen over i andre typer stillinger av midlertidig karakter, ofte prosjektstillinger som i universitets- og høyskoleloven er kalt åremålsstillinger (åremålsstillinger omfattes ikke av tjenestemannslovens fire-års regel).

Den omfattende bruken av midlertidig tilsetning i denne sektoren har uheldige konsekvenser for rekrutteringen til vitenskapelige stillinger, og er betenkelig ut fra likestillingsmessige hensyn. Dette er et smalt arbeidsmarked med spesialiserte krav til kompetanse som dessuten begrenser valgmulighetene for den enkelte.

7 Stillingsvernreglene

Det foreslås at stillingsvernreglene for tjenestemenn oppheves og erstattes av forslag i arbeidslivsloven. Stillingsvernreglene for embetsmenn foreslås videreført i lov om embets- og tjenestemenn. Når det gjelder stillingsvernreglene for tjenestemenn anser departementet høringsvarene i det vesentlige for avgitt i forbindelse med høringen av NOU 2004:5.

Vi støtter ikke forslaget til harmonisering mellom tjenestemannslovens og arbeidsmiljølovens bestemmelser om stillingsvern, spesielt ikke forslaget om bortfall av det ”sterke stillingsvernet”. Vi

ser ikke behov for en harmonisering som svekker de statsansattes stillingsvern, men heller et behov for å styrke de privat- og kommunalt ansattes stillingsvern, f. eks når det gjelder stillingsvernet til vitenskapelig ansatte i disse sektorer, jf nedenfor.

En av de mest inngripende endringene er sannsynligvis bortfallet av det så kalte "sterke stillingsvernet". Bortfallet av det sterke stillingsvernet vil kunne få konsekvenser for de ansattes ytringsfrihet. Ytringsfriheten er i og for seg vernet, jf bl.a. bestemmelsen om vern av varslere, men hvor den benyttes konstrueres det erfaringsmessig vikarierende argumenter. Et sterkt stillingsvern innebærer i slike tilfeller et ekstra "sikkerhetsnett" for arbeidstaker. Et slikt sikkerhetsnett er spesielt viktig for vitenskapelig ansatte hvor retten til å kunne hevde synspunkter fritt og uavhengig er et vesentlig element i den akademiske friheten og retten til uavhengighet i valg av forskningstema og -metode samt rett til publisering av forskningsresultater. Videre bidrar det sterke stillingsvernet til å sikre en fri og uavhengig myndighetsutøvelse fra ansatte i statsforvaltningen.

Departementet foreslår å legge de korteste oppsigelsesfristene til grunn, dvs at det tas utgangspunkt i arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det forhold at det foreslås overgangsordninger som innebærer at de lengre oppsigelsesfristene etter tjenestemannsloven skal gjelde for arbeidsavtaler inngått før den nye lovens ikrafttredelse, endrer ikke vårt prinsipielle standpunkt.

Bortfallet av tjenestemannslovens saksbehandlingsbestemmelser/ rett til å klage og reise søksmål innebærer etter vår vurdering en svekkelse av retten til å stå i stillingen ved oppsigelse i prøvetid og ved tvister vedrørende midlertidig tilsetning i staten. For ansatte på universitets- og høyskolesektoren hvor det er utstrakt adgang til midlertidig tilsetning og hvor det dreier seg om mange og langvarige midlertidige tilsetningsforhold, vil en svekkelse her kunne gi spesielt uheldige utslag.

Et søksmål kan innebære vesentlige omkostninger for arbeidstaker. Forslaget om bortfall av klageretten medfører at det blir en mulighet mindre til å prøve saken uten omkostninger.

Etter forslaget til ny embets- og tjenestemannslov kan tilsettingsorganet bortfalle. Dette innebærer en svekkelse av den enkeltes rettsikkerhet i forbindelse med oppsigelses- og avskjedssaker.

Forslagene innebærer en vesentlig svekkelse av stillingsvernet samtidig som rettsikkerheten blir svakere og muligheten til å få overprøvd avgjørelsene bortfaller. Vi finner grunn til å påpeke at dette skjer uten at konsekvensene er vurdert opp mot de overordnede prinsipper som vår forvaltning er basert på, se foran pkt. 1.

Når det gjelder retten til å stå i stillingen under rettens behandling av tvisten, er departementet enig med utvalget og viser til NOU 2004:5 punkt 15.10.3 side 321 flg.

Ved oppsigelse har arbeidstaker i både statlig, kommunal og privat sektor i dag som hovedregel rett til å stå i stillingen inntil det foreligger rettskraftig dom, i prinsippet helt til avgjørelse av Høyesterett. Det er to hovedhensyn som ligger til grunn for rettigheten. For det første tar bestemmelsen sikte på å forhindre at det blir umulig å gjeninntre i stillingen i de tilfeller hvor oppsigelsen blir kjent ugyldig. Dersom arbeidstaker først har fratrudd, vil gjeninntreden i praksis kunne vise seg vanskelig. En annen kan f.eks være ansatt i stillingen i mellomtiden. Det andre hensynet er å verne om arbeidstakers inntekt i den perioden tvisten pågår.

Flertallet i utvalget har fremsatt forslag som innebærer en svekkelse av retten til å stå i stillingen. Forslaget går ut på at hovedregelen om retten til å stå i stillingen "snus" i de tilfeller hvor arbeidstaker taper saken i første instans.

Et mindretall, dvs alle arbeidstakerorganisasjonene, går inn for å opprettholde dagens ordning.

Et annet mindretall mener arbeidstaker bare skal ha rett til å stå i stillingen dersom retten fastsetter det.

Vi støtter det mindretallsforslaget som går ut på å opprettholde dagens ordning og tar sterk avstand fra enhver innskrenkning i denne rettigheten.

Mange arbeidstakere som taper i første instans vinner saken i andre instans. En undersøkelse utført av advokat Tormod Dege viser at 22 prosent av alle saker som ble anket av arbeidstaker ble omgjort til arbeidstakers gunst. Uten en rett til å stå i stillingen vil anken i praksis i disse tilfelle bli redusert til et spørsmål om erstatning.

Utvalget foreslår at prøvetidsansatte og midlertidig ansatte ikke skal ha rett til å stå i stillingen. For statsansatte innebærer dette så vidt vi kan se en ytterligere svekkelse av rettigheter, og faller spesielt uheldig ut ved de langvarige midlertidige tilsetninger som ikke omfattes av fire års regelen.

8 Fortrinnsrett, Ventelønn, Rådet for overtallige

Fortrinnsrett til ny ansettelse i egen virksomhet, og fortrinnsrett til ny ansettelse i annen statlig virksomhet er av Arbeidslivslovutvalget foreslått regulert i ny arbeidslivslov, - i henholdsvis § 15 – 7 annet ledd og § 14 - 2.

I overensstemmelse med det vi tidligere har uttalt, går vi inn for å videreføre gjeldende bestemmelser i Tjenestemannsloven. Bestemmelsene må sees i sammenheng med oppsigelsesvernet i §§ 9 og 10, - bestemmelser som Arbeidslivslovutvalget foreslår erstattet med §15 – 7 i ny arbeidslivslov, som er en videreføring av nåværende § 60 i Arbeidsmiljøloven. Fortrinnsretten i tilknytning til det ”sterke” oppsigelsesvernet i Tjenestemannslovens § 10, er dessuten direkte knyttet opp mot bestemmelsene i lovens § 13 med forskrifter.

Selv om den eksterne fortrinnsretten etter gjeldende § 13 nr. 2 videreføres, vil en opphevelse av nåværende §13 nr.6, (ventelønnsordningen), medføre at fortrinnsretten begrenses til å gjelde i ett år etter at vedkommende har fratrudd sin stilling. Jf. § 7 nr. 3. annet ledd i forskriftene, hvor det fremgår at en overtallig kan hevde ekstern fortrinnsrett så lenge vedkommende mottar ventelønn. Forslaget innebærer en betydelig forringelse av den eksterne fortrinnsretten etter gjeldende lov.

Fortrinnsretten svekkes ytterligere ved at Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten ikke videreføres. Rådet som skal fatte vedtak i medhold av Tjenestemannslovens § 13 nr.3, jf. forskriftenes § 7 nr. 5 annet ledd, har en viktig funksjon ved at det innenfor rammen av det saklige kan overprøve tilsettingsorganenes avgjørelse om ikke å tilsette en overtallig som hevder fortrinnsrett.

Den eksterne fortrinnsretten var eneste rettighet de statsansatte ble tilgodesett med av ALLU. Det ble anført at erfaringene med ordningen var gode sett både fra arbeidsgiver og arbeidstakersiden.

Forslaget i ny embets- og tjenestemannslov om bortfall av Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere innebærer imidlertid at denne rettigheten kan bli uten realitet. Det blir ingen overprøvingsmulighet og det kan være at rettigheten heller ikke er prøvd av et tilsettingsråd. Med den tid det tar å få behandlet et søksmål i retten, vil fortrinnsretten være over før saken har kommet til behandling.

Forslaget om svekkelse av fortrinnsretten og **avvikling av Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere** i staten står i sterk kontrast til det daværende Arbeids- og administrasjonsminister Viktor Norman uttalte da St.meld. nr. 17 (2002 – 2003) *Om statlige tilsyn* ble behandlet i Stortinget 6. juni 2003. AAD - ministeren presiserte at fortrinnsretten skulle gjøres reell ved omorganiseringer. Dessuten uttalte flertallet i Stortinget bl. a.: *”Flertallet ser at tidligere statlige omstillingsprosesser har medført uheldige konsekvenser for de ansatte. Blant annet viste omstillingsprosessene i Posten at mange av de overtallige i ettertid ble arbeidsledige eller uføretrygdet.”*

På bakgrunn av forhandlinger mellom AAD og hovedsammenslutningene ble det i protokoll av 13. november 2003 etablert en partssammensatt arbeidsgruppe for å vurdere hvordan praktiseringen

av gjeldende fortrinnsrettsordning kunne forbedres. I rapporten fra arbeidsgruppen, som forelå så sent som i juni 2004, gav hovedsammenslutningene YS Stat, UHO og LO Stat uttrykt for følgende: *"Konkrete innspill og forslag fra organisasjonene om å gjøre fortrinnsretten reell, blir ikke fulgt opp av AAD. YS Stat, UHO og LO Stat konstaterer at departementet i all hovedsak vil videreføre nå gjeldende praksis."*

Departementet går inn for å avvikle ventelønnsordningen. Som departementet selv påpeker, fungerer ordningen som *"et sikkerhetsnett ved omstillinger og omorganiseringer i statlig sektor"*. (side 10 i høringsnotatet.) Intensjonen med å fjerne ventelønnsordningen er angivelig *"å redusere utstøting av eldre arbeidstakere fra arbeidslivet."* (side 10 i høringsnotatet.) I realiteten er lovendringene som foreslås, uttrykk for at staten fraskriver seg arbeidsgiveransvaret ved omstillinger og fristillinger, som staten selv har initiert. Det kan være av interesse å foreta en sammenligning mellom det fremlagte forslag til ny embets- og tjenestemannslov med lovrevisjonen i 1977 da daværende Forbruker- og administrasjonsdepartement også fremla en personalmelding, og hvor ventelønnsordningen ble viet bred oppmerksomhet. I personalmeldingen den gang understreket staten sitt arbeidsgiveransvar: *"Gjennomføres disse endringer i lovgivningen (regler om ventelønn m.m. vår tilføyelse) vil staten få et virkemiddel ved organisasjonsendringer som er hensiktsmessig og gir et klart uttrykk for statens arbeidsgiveransvar. Etatene vil også få en sterk oppfordring til å skaffe overtallige arbeid i eller utenfor staten."* jf. Stortingsmelding nr. 95 (1975-76.) Uttalelsen ble referert i proposisjonen til ny tjenestemannslov. Departementet uttalte videre: *"Departementet vil for øvrig understreke det som er uttalt i sitatet foran fra St.meld. nr. 95 (1975-76), om at det må vises et lempelig skjønn ved vurderingen av den oppsagtes muligheter for å skaffe seg et tilfredsstillende erverv."* jf. Ot.prp.nr. 44 (1976-77), side 22.

Nåværende regjering bygger ned sikkerhetsnettet for embets- og tjenestemennene, fraskriver seg sitt helhetlige arbeidsgiveransvar, flytter utgifter fra en budsjettpost til en annen (fra ventelønn til arbeidsledighetstrygd) og bidrar dermed til å styrke "uførelinjen" og ikke "arbeidslinjen" i norsk arbeidsliv. Vi minner om at ventelønnsperioder over 4 år er forbeholdt arbeidstakere som har fylt 55 år på fratredelsestidspunktet, jf forskrifter til tjenestemannsloven, § 11 nr.2. Denne arbeidstakergruppen har neppe de beste forutsetningene for å kunne ta nytt arbeid på det åpne arbeidsmarked. Forslaget om å fjerne ventelønnsordningen vil derfor kunne bidra til mer og ikke mindre utstøting fra arbeidslivet og harmonerer svært dårlig med de forutsetninger som ligger til grunn for Hovedtariffavtalens Intensjonserklæring om omstilling under trygghet og Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Det foreligger offisiell statistikk over virksomheter i statsforvaltningen og statlig eide virksomheter (aksjeselskaper) som aktivt har benyttet ventelønnsordningen. Se vedlegg 2. Det fremgår av oversikten at nærmere 90% av de som mottar ventelønn, kommer fra virksomheter som er fristilt og ikke lenger tilhører det statlige tariffområdet. Som en konsekvens av at de er utskilt fra statsforvaltningen, faller de også utenfor tjenestemannslovens virkeområde. Bruken av ventelønnsordningen i de utskilte virksomhetene er dessuten tidsbegrenset. Statistikken viser at det kun er ca. 450 arbeidstakere i det statlige tariffområdet som er på ventelønnsordningen i dag. I all hovedsak er disse kvinner med lav formalutdanning og som er ca. 55 år eller eldre. Denne arbeidstakergruppen har ikke de beste forutsetninger for å få nytt arbeid på det åpne arbeidsmarkedet.

Et annet spørsmål som **departementet ikke har berørt**, er **konsekvensene for pensjonsopptjeningen dersom ventelønnsordningen bortfaller**. Så lenge en tjenestemann mottar ventelønn, vil vedkommende opparbeide rettigheter i Statens Pensjonskasse. Dersom ordningen faller vekk, vil regelverket om oppsatte pensjonsrettigheter komme til anvendelse, og opptjeningen kan i verste fall endres fra x/30 år til x/40 år. En opphevelse av ventelønnsordningen forsterker et allerede eksisterende problem: At staten ved fristilling (utlemming av medlemskap i SPK) ensidig endrer en inngått arbeidsavtale som kan påføre arbeidstageren et varig økonomisk tap.

Vi kan ikke se at dette tidligere er blitt utredet. Spørsmålet er bare perifert behandlet i NOU 1991:8 ,op.cit. side 160.

Vi forutsetter derfor at problemstillingen utredes i sin fulle bredde. Jf. de to plenumsdommene (Rt. 1996, side 1415 og Rt. 1996, side 1440) som gjaldt trygderettighetenes grunnlovsværn. Førstevoterende uttalte i den såkalte Thunheimsaken: *"For de offentlig ansatte er pensjonsordningen så nær knyttet til arbeidsforholdet at det må ses som en del av arbeidsavtalen. Lønn og pensjon henger nøye sammen."* (side 1448- 49)

Mottakere av ventelønn innenfor virksomheter i statsforvaltningen, utgjør ca. 10% av det totale antall ventelønns-mottakere. Når etater under de enkelte fagdepartementer har tatt i bruk ventelønn som virkemiddel, er dette ene og alene et resultat av politiske vedtak. Oppsigelsene skyldes enten nedbemanning, nedlegging av virksomheten, flytting eller konkurranseutsetting.

Storting og Regjering er ansvarlig for omstillinger innenfor det statlige tariffområdet, og må følgelig også ta ansvar for de negative konsekvensene som omstillingene påfører arbeidstakerne.

Det er bred enighet om at ventelønn som hovedregel skal fungere som en midlertidig, individrettet ordning i påvente av at ventelønns-mottakeren skaffes nytt arbeid. Å fjerne ordningen løser ingen problemer, men vil snarere forsterke utsiktene til varig arbeidsløshet og uførhet for mange arbeidstakere. Etter vår oppfatning er det en rekke problemstillinger i tilknytning til fortrinnsrett, ventelønn og rådet for overtallighet som er utilstrekkelig utredet i høringsdokumentet. Istedenfor å nedlegge Tilsettingsrådet for overtallige, burde rådet lovfestes og tas inn særskilt med egen lovhjemmel i Tjenestemannsloven, ikke som i dag gjennom forskrift med hjemmel i § 5 nr. 4. Flere sider ved Tilsettingsrådets fremtidige funksjon med sikte på styrking og effektivisering, bør også utredes nærmere.