



YS Stat



Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen  
Stortinget  
Karl Johansgt. 22  
0026 OSLO

Oslo, den 5. april 2005

## Ny lov om statens embets- og tjenestemenn - Ot.prp. 67

Regjeringen foreslår at nåværende tjenestemannslov av 4. mars 1983 nr. 3 oppheves og erstattes av ny lov om statens embets- og tjenestemenn og ny arbeidsmiljølov (Ot.prp. 49).

LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet mener lovforslaget innebærer at

- sentrale elementer i forvaltnings- og tjenestemannsretten fjernes.
- tjenestemennenes grunnleggende rettigheter og bestemmelser forringes.
- statsansattes stillingsvern, ansettelsesforhold, sikkerhet og trygghet svekkes.
- rett til midlertidig tilsetning utvides
- prinsippene for organisering av statstjenesten dreies mot mer marked og mindre styring.

Vi er kritiske til de foreslåtte endringene, men reagerer også på den manglende viljen til dialog under arbeidet med lovforslaget. I Hovedtariffavtalens intensjonsavtale om omstilling under trygghet heter det:

*«For å lykkes med effektiviseringen av offentlig sektor er det av avgjørende betydning at de ansatte er motivert for, og delaktige i prosessen.»*

I Regjeringens redegjørelse for Stortinget 24.01.02 "Fra ord til handling" heter det:

*«I samarbeid med organisasjonene skal det utvikles mer fleksible ansettelses- og arbeidsvilkår for offentlig ansatte.»*

*«De ansattes rettigheter må imidlertid ivaretas, og endringene må gjennomføres på en måte som gjør at de som arbeider i offentlig sektor ikke kommer dårligere ut enn i dag.»*

Tross gjentatte forespørsler fra hovedsammenslutningene, har Moderniseringsdepartementet ikke gjort noe forsøk på å etablere en reell dialog med arbeidstakerorganisasjonene om forslagene i den nye loven. Dette oppfatter vi som et klart løftebrudd og mangel på respekt for tjenestemennenes opparbeidede rettigheter.

I dette notatet har vi redegjort nærmere for noen av de konsekvenser vi mener lovforslaget vil få for statstjenesten, virksomhetene og den enkelte tjenestemann.

Lovforslaget reiser en rekke viktige tjenestemannsrettslige, forvaltningsrettslige og konstitusjonelle spørsmål det er nødvendig å ta stilling til, men som Regjeringen i sitt lovforslag har tatt alt for lett på.

**Vi ber derfor Stortinget sende Ot. prp. nr.67 (2004-2005) og de deler av Ot. prp. nr. 49 (2004-2005) som angår tjenestemennenes stillingsvern tilbake til Regjeringen med pålegg om å etablere et lovutvalg for å gjøre en grundig vurdering av tjenestemennenes rolle i staten.**

## **Konsekvenser av forslag til ny embets- og tjenestemannslov**

### **Fragmentarisk forarbeid gir uoversiktlige konsekvenser**

Lovforslaget er ikke på noe tidspunkt behandlet helhetlig og forslagenes konsekvenser er ikke utredet. For å illustrere dette vil vi blant annet trekke frem følgende.

I forslaget til ny embets- og tjenestemannslov er alle stillingsvernreglene for tjenestemennene opphevet og harmonisert med bestemmelsene i ny arbeidsmiljølov jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005). Arbeidslivslovutvalget sier i sin innstilling (NOU 2004:5), side 346 at de ikke har hatt noen mulighet til å foreta en helhetlig behandling av konsekvensene for tjenestemennene i staten og anbefaler at dette må gjøres. Utvalget sier videre at de heller ikke har drøftet behovet for endringer i embetsmannsordningen, men at dette spørsmålet må gis en særskilt rettslig og politisk drøftelse. Arbeids- og sosialdepartementet har ikke foretatt en helhetlig behandling. Moderniseringsdepartementet sier i lovforslaget, s. 9; ”*En slik drøftelse må nødvendigvis være omfattende og vil derfor ta lengre tid enn det som har stått til rådighet ved utarbeidelsen av ny embets- og tjenestemannslov.*”

Arbeidslivslovutvalget har heller ikke hatt muligheter til å vurdere nærmere særlovgivningen innenfor det statlige området, som blant annet åpner for utstrakt bruk av midlertidige ansettelser, men foreslår en gjennomgang om kort tid. Verken Arbeids- og sosialdepartementet eller Moderniseringsdepartementet har fulgt anmodningen.

*LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet mener at de fundamentale endringene i tjenestemennenes rettigheter og plikter som det legges opp til vil få store konsekvenser både for de tilsatte, virksomhetene, borgerne/brukerne og forvaltningen. Et hastverksarbeid vil kunne føre til en rekke uforutsette problemer/twister både av tjenestemannsrettslig, forvaltningsrettslige og konstitusjonell karakter.*

### **Tjenestemennenes rolle og funksjon**

Statens tjenestemann er ikke bare et nødvendig element i statlig tjenesteproduksjon.

Tjenestemennene er regjeringens redskap for politisk styring av statsforvaltningen. Kravene til tjenestemennenes rolle og funksjon gjenspeiler derfor kvaliteten på den norske forvaltningen. Det er også derfor de er underlagt spesielle krav og rettigheter.

Forslagene om endring av tjenestemannsloven underkjenner statsforvaltningens spesielle funksjon i det norske samfunnet. Ved å fjerne de spesielle krav og rettigheter tjenestemenn har, undergraves forutsetninger om statlig styring gjennom de best kvalifiserte, uavhengige og objektive tjenestemenn.

LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet *er sterkt i mot en slik utvikling. Den vil kunne føre til at Stortingets forhold til statsforvaltningen endres, det interne demokrati svekkes, statstjenesten fragmenteres og innsyn og offentlig debatt forvitrer.*

### **Forhandlingsrett på personalreglement**

Regjeringen foreslår å oppheve forhandlingsretten på personalreglementer (jf. § 23 i Tjenestemannsloven) og gi arbeidsgiver styringsrett over personalreglementene. Nåværende tjenestemannslov sier at nærmere regler skal eller kan avtales etter forhandlinger. Det fremgår også av Hovedavtalen i staten at personalreglementer skal være gjenstand for forhandlinger.

Vi viser også til at statlige høringsinstanser, herunder Direktoratet for arbeidstilsynet, mener at reglementer skal avtales mellom partene i virksomheten.

LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet *mener fjerning av forhandlingsretten på personalreglementer er et klart brudd på Hovedavtalen i staten, og medfører en vesentlig svekkning av de ansattes medbestemmelsesrett som kan få rettslige konsekvenser. Vi kan ikke akseptere en endring av Hovedavtalens forhandlingsrett på personalreglement.*

### **Trygghet ved ansettelser**

Tryggheten for at statstjenesten består av de best kvalifiserte kvinner og menn ligger i reglene for ansettelser. Dagens kollegiale tilsettingsorganer og totrinns behandling sikrer at tilsettingssakene blir meget godt forberedt. Ingen enkeltperson skal ha myndighet til å ansette arbeidstakere i statlige virksomheter. Samhandlingen med arbeidstakerrepresentantene sikrer at saklige hensyn blir avgjørende for tilsettingsvedtakene. Ansettelsesordningen er også en sikkerhet for at tilsetninger i staten ikke er tuftet på tilfeldigheter, vennskap, kjennskap og kameraderi.

Regjeringen foreslår å oppheve bestemmelsene om et kollegialt innstillings- og tilsettingsråd og den langvarige praksisen med totrinns behandling. Administrasjonen eller leder for virksomheten skal utarbeide et «forslag til ansettelse» som organisasjonene bare får seg forelagt til uttalelse. Dette fører til en maktkonsentrasjon som kan misbrukes. Garantien mot politiserte tilsetninger, nepotisme og korrupsjon vil ikke lenger ligge i tilsettingsprosessen, men være avhengig av den enkelte leders moral og integritet.

LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet *mener forslaget til ny ansettelsesordning er et kraftig angrep på de ansattes medbestemmelsesrett ved ansettelser, og en trussel mot kvaliteten på og integriteten til ansatte i statens tjeneste.*

### **Medbestemmelse ved omstillinger**

Regjeringens forslag til ny embets- og tjenestemannslov er et brudd på intensjonserklæringen om omstilling under trygghet, se Hovedtariffavtalen i staten (2004-2006). Intensjonserklæringen ble første gang inntatt i hovedtariffavtalen i 1992 og har vært viktig i arbeidet med de omstillinger som har skjedd i staten siden. Hvor er tryggheten og rettssikkerheten når fortrinnsretten til ny stilling blir sterkt innsnevret, når ventelønn og Overtallighetsrådet blir borte? Hvor er åpenheten

og medbestemmelsen når vilkårene for midlertidig tilsetning blir endret, samtidig som adgangen til å ikke utlyse midlertidige stillinger utvides fra 6 mnd til 1 år, samt at de ansattes representasjon ved tilsetning blir en illusjon?

LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet mener det nye lovforslaget bryter med de forutsetninger som organisasjonene og skiftende regjeringer har lagt til grunn. Både når det gjelder arbeidstakerorganisasjonenes medvirkning og delaktighet, men også den enkelte arbeidstakers behov for trygghet og forutsigbarhet.

## **Stillingsvern**

Norske tjenestemenn må leve med hyppige skifter av arbeidsgiverrepresentanter, skiftende politisk kurs, omstillinger og nedbemanninger. Mens statstjenesten besto av 180.000 tjenestemenn i 1990 er det i dag under 115.000. Det er sannsynlig at denne utviklingen vil fortsette. Derfor er behovet for et særlig sterkt stillingsvern også til stede i fremtiden.

Når tjenestemennenes spesielle rettigheter som ordensstraff, oppsigelse og avskjed samt fortrinnsrett og ventelønn forringes, og det åpnes for vilkårsløs midlertidig tilsetning i inntil ett år, blir det ikke lenger samsvar mellom myndighetenes krav om omstillinger og arbeidstakernes behov for trygghet.

Vi viser i den forbindelse til Justisdepartementets høringsuttalelse omtalt i Ot. Prp. nr. 67 på s. 66:

”Justisdepartementet ønsker å opprettholde en to-instansbehandling i oppsigelses- og avskjedssaker, og sier at dette vil være en rettsikkerhetsgaranti for den ansatte som sikrer at arbeidsgiver treffer riktige avgjørelser. En to-instansbehandling vil etter Justisdepartementets oppfatning, også øke terskelen for søksmål, da terskelen for å gå til rettsak vil være høyere dersom to instanser har kommet til samme resultat”.

LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet frykter for statsansattes rettsikkerhet og mener lovforslagene gir utrygge arbeidsplasser også i fremtiden. Statsansattes velferd bli avhengig av den stadig skiftende politiske kurs.

## **Midlertidig ansettelse**

Om lag 20% av alle statsansatte er i midlertidige stillinger. I undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger i den statlige del av universitets- og høyskolesektoren er andelen 42%. Gjennomsnittsalderen for fast tilsetning i universitets- og høyskolesektoren er 42 år.

LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet går generelt imot en utvidelse av adgangen til midlertidig ansettelse slik det er foreslått i Ot. Prp. 49. Vi mener at aml. § 58 A fullt ut kan dekke behovene for midlertidig tilsetning i alle deler av arbeidslivet og kan ikke akseptere dårligere vern. Midlertidig tilsetning må behandles helhetlig i et lovutvalg som vurderer statstjenestens spesielle rolle og funksjon. I denne forbindelse må også de særskilte reglene om midlertidig ansettelse på universitets- og høyskolesektoren behandles.

## **Tjenestemenn og embetsmenn**

Tjenestemannsloven av 4. mars 1983 sikret tilnærmet like vilkår for embets- og tjenestemenn. Begrunnelsen var at det i praksis var vanskelig å skille mellom embeter og tjenestemannsstillinger.

Regjeringens forslag til ny embets- og tjenestemannslov markerer et brudd med dette prinsippet. Det foreligger ingen begrunnelse for hvorfor embetsmenns stillingsvern skal videreføres, og

tjenestemennenes vern skal svekkes, bortsett i fra Moderniseringsdepartementets uttalelse s. 9 i lovforslaget om at en slik vurdering vil være omfattende og ta lengre tid enn det som har stått til rådighet. Vi går inn for å videreføre stillingsvernet for både embets- og tjenestemenn og avviser en forskjellsbehandling.

LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet mener spørsmålet om ansatte i staten skal være embetsmenn eller tjenestemenn er helt utilstrekkelig behandlet. I proposisjonen varsler departementet at en vil vurdere om det er behov for å nedsette et utvalg for å se på embetsmannsordningen. Vi krever at utvalgets mandat må omfatte en gjennomgang av både embets- og tjenestemenns stillingsvern og deres rolle og funksjon i statsforvaltningen. Det er ingen saklig grunn for å iverksette lovendringer for tjenestemenn for deretter å vurdere eventuelle endringer for embetsmenn.

## **Ytringsfrihet**

Tjenestemenn med kunnskap og innsikt i offentlige anliggender som angår allmennheten, bør naturligvis benytte sin ytringsfrihet aktivt. Men statstjenestemenn er underlagt politisk styring og skal være lojale. De kan av redsel for sanksjoner fra arbeidsgiver kjenne seg forhindret fra å benytte ytringsfriheten både internt og eksternt. Det sterke stillingsvernet gir en viss grad av trygghet som bøter på dette.

LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet mener en oppbeving av det sterke stillingsvernet gjennom en harmonisering av tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven kan begrense ytringsfriheten ytterligere og dermed begrense åpenheten i forvaltningen.

## **Inkluderende arbeidsliv**

Svært mange blir støtt ut fra det norske arbeidslivet pga. sykefravær, uførhet og nedbemanning. De syke og eldre er selvsagt mest utsatt for å bli sluset ut av arbeidslivet også i form av overtallighet. For å motvirke dette har Staten og arbeidslivets parter, i kraft av avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, forpliktet seg til at statsforvaltningen også skal være en arbeidsplass for dem som kan og vil arbeide.

Med statens særregler om ventelønn, fortrinnsrett og Overtallighetsrådet er det god mulighet til å dempe utstøttingsmekanismene.

Gjennom kravet om at den enkelte virksomhet må finansiere ventelønna til overtallige arbeidstakere, stimuleres arbeidsgiverne til å finne andre løsninger enn overtallighet slik at arbeidstakerne forblir tilknyttet arbeidslivet. Den utvidede fortrinnsretten for overtallige arbeidstakere gir naturligvis statstjenestemenn god mulighet til å vende tilbake til lønnet arbeid. Dette er i tråd med intensjonene om et mer inkluderende arbeidsliv.

Overtallighetsrådet i staten skal se til at fortrinnsretten benyttes på en god måte. Dersom overtallighetsrådet fjernes vil rettsikkerheten for de som hevder fortrinnsrett til ny stilling bli vesentlig svekket.

LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet mener arbeidsgiveransvaret for utstøtte og utsatte arbeidstakere i staten bør strekke seg lenger enn i arbeidslivet ellers. Dette er både naturlig og riktig når utstøtningen regelmessig er forårsaket av politiske vedtak om omstillinger. Gjennom forslagene gir staten opp sine virkemidler for å være en inkluderende arbeidsgiver.

## **Forholdet til organisasjonene og avtaleverket**

I Norge har det vært lagt til grunn at myndighetene (Regjeringen og Stortinget) ikke griper inn i løpende tariffavtaler som gjelder lønns- og arbeidsvilkår, men anser dette fullt og helt å være partenes anliggende.

Gjennom det inntektspolitiske samarbeidet er det også lagt til grunn at forhold som er av vesentlig betydning for partene i arbeidslivet blir drøftet med de berørte parter. Det har bl.a. vært nedsatt partssammensatte utvalg både i forhold til arbeidstvistloven, tjenestetvistloven og i forbindelse med endringer i ny arbeidsmiljølov. I Arbeidslivslovsutvalget fremkommer det sågar en enstemmig uttalelse om at utvalget forutsetter en helhetlig gjennomgang av tjenestemannsloven. Det har regjeringen ikke fulgt opp.

I forslaget til ny embets- og tjenestemannslov er det brudd på flere bestemmelser i gjeldende hovedtariffavtalen, hovedavtalen og særavtaler. I tillegg bryter flere av lovforslagene med de intensjoner og forutsetninger som partene har lagt til grunn ved inngåelse av overordnede avtaler, retningslinjer mv. Ensidig brudd på avtaler er tariffstridig. Det bryter også med den frie forhandlingsretten når regjeringen tilsidesetter gjeldende avtaler ved å fremme lovforslag som går på tvers av bestemmelser i disse avtalene.

*LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet mener den fremgangsmåten som Moderniseringsdepartementet og regjeringen har benyttet ved revisjon av tjenestemannsloven svekker troverdigheten til staten som arbeidsgiver. Hele lovforslaget og fremgangsmåten bryter med formålet og de intensjonene som er nedfelt i Hovedavtalens § 1, og som er selve "grunnloven" for samarbeidet mellom partene i staten. I flere tilfeller fremmes endringsforslag som bryter med gjeldende bestemmelser som partene er enige om og som er nedfelt i eksisterende tariffavtaler.*

## **Ventelønn**

Retten til ventelønn er en del av arbeidskontrakten ved ansettelse i statens tjeneste. Retten til ventelønn er ikke ubetinget, men er en rett som kan gis tjenestemann som blir sagt opp og det antas at det vil være vanskelig å skaffe vedkommende annet høvelig arbeid.

Det stilles strenge krav til mottakere av ventelønn. Mottaker skal være tilmeldt Aetat som reell arbeidssøker. Ventelønn bortfaller for et begrenset tidsrom dersom mottakeren ikke anses som reell arbeidssøker. Ventelønnsordningen ble også revidert i 2002 i samarbeid med hovedsammenslutningene. Det nye regelverket fastsetter maksimal ventelønnsperiode på inntil 3 år for tjenestemann som må fratruke før fylte 50 år; inntil 4 år for tjenestemann i aldersgruppen 50 til 55 år, og inntil 12 år for dem som har fylt 55 år. Den nye ordningen ble gjort gjeldende fra 1.1.05.

Moderniseringsdepartementet har likevel foreslått å oppheve hele ventelønnsordningen. Departementet begrunner opphevelsen av ventelønnsordningen med at ordningen støter eldre arbeidstakere ut av arbeidslivet. Det er grunn til å minne om at hovedtyngden av ventelønns mottakere ikke kommer fra statsforvaltningen men fra de fristilte virksomhetene Telenor, Posten og NSB. Det er også grunn til å merke seg uttalelsen fra Aetat lokalt og andre:

” – gruppen ville hatt problemer på arbeidsmarkedet selv om de hadde vært motiverte. Dette skyldes variabler som høy alder, lav og ensidig kompetanse, geografiske og helsemessige forhold.” ( Ot.prp. 67, side 21.)

*LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet er i mot å oppheve ventelønnsordningen. Overgang til ventelønn skyldes stort sett generell nedbemanning på grunn av omorganisering/ omstilling. Ordningen er et sikkerhetsnett for tjenestemann som rammes av arbeidsledighet ved omstilling og fristilling og et virkemiddel for*

*arbeidsgiver i omstillingsprosessene. Alternativet til ventelønn ville være å benytte ansiennitetsprinsippet ved oppsigelser. Dette ville umiddelbart ha ført til en ugunstig alderssammensetning i virksomhetene ved at eldre årskull ville fortrenge de yngre. Dersom Stortinget fjerner ventelønnsordningen, må man påregne at den enkelte vil søke Stortinget om billighetspensjon av Statskassen. Jfr. Grunnlovens § 75 bokstav i.*

### **Fortrinnsrett til stillinger**

Tjenestemenn som blir oppsagt uten egen skyld kan hevde fortrinnsrett til annen statlig stilling. Det forutsettes at vedkommende har minst to års sammenhengende fast tjeneste eller minst fire års midlertidig, sammenhengende tjeneste i virksomheten. Fortrinnsretten gjelder bare der tjenestemannen har de nødvendige faglige og personlige egenskaper for stillingen. Fortrinnsrett kan gjøres gjeldende så lenge en oppsagt tjenestemann mottar ventelønn og ellers inntil ett år etter at vedkommende må fratrukke sin stilling.

Moderniseringsdepartementet går inn for å videreføre fortrinnsrett til annen statlig stilling. Forslaget om å fjerne ventelønnsordningen vil imidlertid medføre at fortrinnsretten vil bli begrenset til ett år. Departementet foreslår ikke noen hjemmel for å videreføre Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten (Overtallighetsrådet). Overtallighetsrådet kan, innenfor rammen av det saklige, overprøve en virksomhets avgjørelse om ikke å ansette oppsagt tjenestemann som krever fortrinnsrett. Bortfall av det sentrale rådet vil ytterligere svekke oppsagte tjenestemenns muligheter for ny tilsetning i statlig sektor.

*LO Stat, UHO, YS Stat og Forskerforbundet går inn for å effektivisere formidlingen av overtallige tjenestemenn over i ny statlig stilling slik at perioden med ventelønn blir så kort som mulig. Rådet for overtallige arbeidstakere bør lovfestes slik at ordningen gis større autoritet i de statlige virksomhetene. Overtallighetsrådet og bruken av fortrinnsretten må dessuten gjennomgås. En må utrede tiltak med sikte på å effektivisere fortrinnsretten.*

LO Stat	UHO	YS Stat	Forskerforbundet
Morten Øye	Arne Johannessen	Tore Kvalheim	Kolbjørn Hagen
Sign.	Sign.	Sign.	Sign.