



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Henvendelse til: Jarle Olavesen
Tlf.: +47 41687274
Faks:
E-post: Jarle.Olavesen@jbv.no

Dato: 13.06.2016
Saksref.: 201602680-2
Deres ref.:
Vedlegg:

Postadresse:
Postboks 4350
NO- 2308 Hamar

postmottak@
jernbaneverket.no

Sentralbord:
05280

Org. Nr.:
971 033 533 MVA

Bankgiro:
76940501888

IBAN-NR.
N054769405001888

SWIFT:
DNBANOKK

jernbaneverket.no

Høring - Forslag til ny lov om statens ansatte

Jernbaneverket viser til høring vedrørende forslag til ny lov om statens ansatte og sender med dette sine kommentarer.

Generell merknad til lovforslaget

Da den første tjenestemannsloven kom, var den begrunnet med at statens tjenestemenn skulle gis bedre rettigheter enn andre arbeidstakere. Med arbeidsmiljøloven, og utviklingen av den, er det nå vanskelig å se i hvilke tilfeller ansatte i staten har bedre rettigheter etter tjenestemannsloven enn andre arbeidstakere har etter arbeidsmiljøloven. I noen tilfeller har ansatte til og med bedre rettigheter etter arbeidsmiljøloven, for eksempel på visse vilkår rett til fast ansettelse etter tre års midlertidig ansettelse.

Høringsforslaget er et velkomment forslag til forbedring av en rettstilstand som har vært uforandret – og i økende grad upraktisk - i over 30 år. Forslaget angir imidlertid mange steder et ønske om å harmonisere lov om statens ansatte med arbeidsmiljøloven, men har få prinsipielle drøftinger av om det i det hele tatt er behov for egne regler for statens ansatte på disse områdene. Dersom man var garantert at reglene til enhver tid forble harmonisert, ville dette likevel vært til å leve med. Imidlertid har situasjonen de siste årene vært at arbeidsmiljøloven stadig har blitt endret, mens tjenestemannsloven knapt har vært gjort noe med siden den siste kom i 1983. Det er derfor ganske mange regler som i utgangspunktet var harmonisert, men som har blitt mindre og mindre like, og dette har medført uheldige, ikke-tiltenkte forskjeller. Vi er urolige over at man nok en gang legger seg på et prinsipp om harmonisering istedenfor å la arbeidsmiljøloven gjelde så langt det er mulig for statens ansatte.

Departementet foreslår i høringsnotatet at en del bestemmelser fra arbeidsmiljøloven, for eksempel fortrinnsrett for deltidsansatte og oppsigelsesvern ved sykdom, skal settes inn i lov om statens ansatte. Begrunnelsen som gis er at det ikke skal være tvil om at disse reglene gjelder for statsansatte, og hensynet til brukervennlighet (brukerne av loven ikke skal behøve å finne fram i flere lover). Statens ansatte er omfattet av store deler av arbeidsmiljøloven allerede i dag, så brukerne må uansett forholde seg til den loven og vite hvilke bestemmelser der som gjelder i staten. Da virker det underlig at departementet begrunner det å sette deler av arbeidsmiljøloven inn i lov om statens ansatte på denne måten.

Det er etter vårt syn bare behov for egne regler for ansatte i staten i de tilfellene hvor det er behov for å lovfeste noe som ikke er lovfestet for andre arbeidstakere, med bakgrunn i særegne trekk ved statlige virksomheter. Slike bestemmelser er for eksempel kvalifikasjonsprinsippet,

kravet om utlysning av stillinger, fortrinnsrett til annen stilling i staten, forbudet mot å motta gaver og regler om embetsmenns rettsstilling. Men for øvrig bør reglene som gjelder for det enkelte arbeidsforholdet i staten være de samme som for ansatte i andre sektorer.

Vårt prinsipielle standpunkt er derfor at når det gjelder ansatte som ikke er embetsmenn, bør bestemmelsene om innleie, fortrinnsrett for deltidsansatte, opphør av midlertidig ansettelse, prøvetid, oppsigelse, skriftlig advarsel, avskjed, suspensjon, saksbehandling, virkningstidspunkt og søksmål tas ut av utkastet til lov om statens ansatte. Statens ansatte bør isteden være fullt ut omfattet av arbeidsmiljøloven på disse punktene.

Personalreglement (lovforslaget § 2)

Jernbaneverket støtter forslaget om at KMD ikke lenger skal stadfeste personalreglementene.

Midlertidig personalreglement

Jernbaneverket er positiv til at det lovfestes en adgang til å opprette midlertidig personalreglementer ved opprettelse av ny virksomhet, sammenslåing eller omorganisering som berører flere virksomheter. Dette ville for eksempel ha vært en hensiktsmessig løsning ved opprettelsen av Jernbanedirektoratet fra 01.01.17.

Unntak fra offentlig utlysning i personalreglement

Forslaget om å fjerne adgangen til å fastsette unntak fra offentlig kunngjøring i personalreglement, er meget uheldig. Det er ikke bare i situasjoner der virksomheten er under omstilling, at det er nødvendig å lyse ut en stilling internt. I en del tilfeller skal virksomheten ikke øke antall ansatte, og det vil derfor være umulig å lyse ut eksternt. Antall ansatte i virksomheten er en del av budsjettstyringen, og statlige virksomheter blir også på andre måter i stor grad målt på antall ansatte, jf. den stadig tilbakevendende diskusjonen i media om antall byråkrater. En regel om at alle ledige stillinger må lyses ut eksternt vil være i direkte motstrid med målene for budsjettstyringen av antall ansatte. Det er svært viktig at dagens regel ikke endres på dette punktet.

Lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet (lovforslaget § 3)

Jernbaneverket er enig i forslaget om å lovfeste kvalifikasjonsprinsippet. Vi er imidlertid betenkt når det gjelder forslaget om at det skal legges vekt på "yrkeserfaring" (vår understrekning) fremfor tjenestemannslovutvalgets foreslåtte ordlyd, "erfaring".

Departementet begrunner ikke dette forslaget til innsnevring i høringsnotatet. Etter vår mening vil det være i strid med dagens ulovfestede kvalifikasjonsprinsipp å snevre inn erfaringsbegrepet på denne måten. Ut fra hva stillingsannonsen angir som krav og ønsker til søkerne, må det fortsatt være en selvfølge å legge vekt på for eksempel politisk erfaring, organisasjonserfaring og internasjonal erfaring, selv om ikke disse erfaringene har noe med yrkesutøvelse å gjøre, så lenge dette er saklig i den konkrete ansettelsessaken. Vi foreslår derfor at ordet «yrkeserfaring» endres til «erfaring».

Rekrutteringsprosessen (lovforslaget §§ 4-7)

Vi er enige i forslaget om å fjerne ordningen med mindretallsanke. Dette er en ordning som uansett er lite brukt i vår virksomhet, og endringen vil tydeliggjøre at ansvaret for ansettelser ligger i den enkelte virksomhet.

Prøvetid (lovforslaget § 15)

Dersom prøvetid for statsansatte skal reguleres i denne loven istedenfor i arbeidsmiljøloven, er det viktig at reglene harmoneres med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Særlig er det viktig at nyansatte fra annen stilling i staten som utgangspunkt ansettes med prøvetid, i tillegg til at statlige virksomheter nå får anledning til å forlenge prøvetiden dersom statsansatt har vært fraværende i prøvetiden.

Vi er positive til forslaget om å lovfeste adgang til oppsigelse i prøvetid dersom statsansatt har mottatt skriftlig forhåndsvarsel om oppsigelse innen prøvetidens utløp.

Oppsigelsesfristen i prøvetiden bør være den samme som etter arbeidsmiljøloven – to uker. Det er ingen grunn til å ha lenger oppsigelsesfrist i prøvetid i staten enn utenfor.

Oppsigelse (lovforslaget §§ 17 og 19-21)

Vi støtter at man nå fjerner dagens skille mellom "svakt" og "sterkt" stillingsvern.

Dersom oppsigelse skal reguleres i denne loven istedenfor i arbeidsmiljøloven, er det viktig at den ikke snevrer inn arbeidsgivers nødvendige muligheter til å bruke oppsigelse som saklig virkemiddel. Det er positivt at man i forslaget legger opp til at arbeidsgiver ikke lenger må bruke avskjed for å avslutte arbeidsforhold på grunn av den ansattes forhold, ettersom oppsigelse vil være en riktigere og mer skånsom avslutning av arbeidsforholdet enn avskjed i en del tilfeller. Vi støtter derfor at oppsigelse også skal kunne brukes dersom en statsansatt gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter.

Vi er imidlertid bekymret over at departementet samtidig foreslår å endre adgangen til å bruke oppsigelse i tilfeller der den ansatte «av andre grunner er varig uskikket for stillingen», jf. tjenestemannsloven § 10.2 b) siste alternativ, til at tjenestemannen kan sies opp når vedkommende på grunn av vedvarende mangelfull arbeidsutførelse er uskikket for stillingen. Departementet understreker i høringen at dette «ikke er ment å innebære noen realitetsendring av oppsigelsesgrunnlaget, men bidrar til en klarere ordlyd». Etter vårt syn vil dette imidlertid innskrenke mulighetene til å bruke oppsigelse framfor avskjed i enkelte tilfeller. Dagens bestemmelse krever ikke at oppsigelsesgrunnlaget er mangelfull arbeidsutførelse. Vi har brukt bestemmelsen i situasjoner der det ikke var noe å utsette på den ansattes arbeidsutførelse, men der vedkommendes handlinger utenfor tjenesten gjorde det umulig å ha vedkommende ansatt i den konkrete stillingen. I en slik situasjon vil det være svært uheldig om arbeidsgiver blir tvunget til å bruke avskjed som virkemiddel, hvis det etter en konkret vurdering er riktigere å bruke oppsigelse.

Dette eksemplet viser også at arbeidsmiljølovens krav om saklig begrunnelse er mye bedre egnet for arbeidslivets praktiske utfordringer enn den foreslåtte listen over oppsigelsesgrunnlag, der man risikerer at en konkret sak faller mellom to stoler og må behandles strengere enn det egentlig er grunnlag for. Det er derfor vanskelig å forstå hvorfor departementet likevel foreslår å fortsette den statlige tradisjonen med å ramse opp oppsigelsesgrunnlag i en egen lov istedenfor å la dette området være regulert av arbeidsmiljøloven også for statens ansatte.

Fortrinnsrett (lovforslaget § 24)

Vi er enige i departementets forslag om at en statsansatt bare skal ha fortrinnsrett dersom han/hun blir sagt opp på grunn av virksomhetens forhold, og ikke ved oppsigelse på grunn av den statsansattes eget forhold.

Det er svært positivt at ordningen med eget tilsetningsråd for overtallige i staten foreslås avvirket. Det må være opp til den enkelte virksomhet å vurdere hvorvidt en søker som hevder fortrinnsrett er kvalifisert for en stilling i virksomheten.

Skriftlig advarsel (lovforslaget § 25)

Vi har i flere tilfeller de siste årene benyttet ordensstraff i form av nedsettelse i stilling for ledere som ikke lenger har den nødvendige tillit som leder, men der avskjed er et for sterkt virkemiddel. Dersom endringene i oppsigelsesreglene nå fører til at man i slike tilfeller isteden kan gå til oppsigelse, har vi ingen merknader til at muligheten til å sette en ansatt ned i stilling fjernes.

Imidlertid har vi vanskeligheter med å se behovet for å beholde en formell, skriftlig advarsel som reaksjonsform når det vil være mulig å gå til oppsigelse ved brudd på tjenesteplikter og mangelfull arbeidsutførelse. En slik oppsigelse vil bli den naturlige mellomløsningen mellom skriftlig advarsel – som bør kunne gis av arbeidsgiver innenfor styringsretten – og avskjed. Saksbehandlingsregler og klageadgang for dagens ordensstraff i form av skriftlig advarsel medfører svært mye arbeid på arbeidsgiversiden og ofte lang saksbehandlingstid på grunn av at den først skal vedtas i virksomheten og deretter sendes departementet for klagebehandling. Det er vanskelig å forsvare denne tids- og ressursbruken når spørsmålet som skal avgjøres bare er om en ansatt skal få en skriftlig advarsel eller ikke. En avgjørelse av om en ansatt skal få en advarsel ligger naturlig til arbeidsgivers styringsrett, uansett hvor alvorlig saken som medfører advarsel er, for i de alvorligste sakene vil arbeidsgiver uansett måtte gå til oppsigelse eller avskjed.

Dersom man opprettholder forslaget om en formell skriftlig advarsel, er det svært viktig at man setter inn en presisering i loven om at uformell skriftlig advarsel fremdeles skal kunne gis i kraft av arbeidsgivers styringsrett, tilsvarende tjenestemannsloven § 14 nr. 2 tredje ledd, for å forhindre usikkerhet om dette.

Suspensjon (lovforslaget § 29)

Vi er enig i forslaget i § 29 nr. 6 om at forvaltningsloven kapittel IV ikke skal gjelde for vedtak om suspensjon. Det er imidlertid vanskelig å forstå hvorfor disse vedtakene fortsatt skal være omfattet av reglene i forvaltningsloven kapittel V og VI. På grunn av saksbehandlingsreglene, med klagefrist og frister for uttalelse til både vedtaksmyndighet og klageinstans, vil en klage på et suspensjonsvedtak som regel ikke være avgjort før avskjedssaken for lengst er påbegynt, og avskjeden kanskje også vedtatt. En slik klageadgang er derfor vanskelig å forsvare når det gjelder tids- og ressursbruk.

Saksbehandlingsregler (lovforslaget kapittel 4)

Vår prinsipielle mening er at det bør være de samme saksbehandlings- og tvistereguleringene for

ansatte i staten som for ansatte utenfor staten når det gjelder ansettelsesforholdet. Vi mener derfor at man på dette punktet bør vurdere å gjøre unntak for forvaltningslovens regler, og være omfattet av arbeidsmiljøloven fullt ut. Dette prinsippet er gjennomført blant annet for helseforetakene, se helseforetaksloven § 5 første ledd der det står: «*Forvaltningsloven gjelder for foretakenes virksomhet. I saker om ansettelse, oppsigelse eller andre personalsaker kommer likevel bare forvaltningslovens kapittel 2 og 3 [habilitet og taushetsplikt, vår merknad] til anvendelse.*» Vårt forslag er derfor at en tilsvarende bestemmelse tas inn i lov om statens ansatte.

Vi ser imidlertid at dette ville kreve en større omlegging enn det er lagt opp til nå. Det er likevel etter vårt syn ingen grunn til å ha egne regler for saksbehandling og tvister i lov om statens ansatte. Saksbehandling av enkeltvedtak bør isteden følge av forvaltningslovens bestemmelser, mens man bør følge arbeidsmiljølovens tvisteregler. Hvis det er behov for veiledning av statlige arbeidsgivere ut over dette, kan det gjøres ved administrative bestemmelser i Statens personalhåndbok.

Klage (lovforslaget § 33)

Vi kan ikke se at departementet begrunner forslaget i høringsnotatet om at klageinstansen skal være avskåret fra å endre et vedtak til skade for klageren (forslaget § 33 nr. 2). En slik rett finnes for alle andre forvaltningsvedtak etter forvaltningsloven § 34 tredje ledd, riktignok på strenge vilkår. Men når man først har besluttet at det skal være klagerett på saker om oppsigelse, avskjed, osv. må klageinstansen også ha full rett til å ta beslutning ut fra hva den mener er riktig avgjørelse i saken. Dersom klageinstansen mener at en oppsigelse burde vært en avskjed, og hensynet til offentlige interesser tilsier dette, kan ikke lov om statens ansatte avskjære klageinstansens kompetanse. Dette vil selvsagt kun være aktuelt i ytterst få tilfeller, men muligheten kan ikke avskjæres helt. Vi mener derfor at den foreslåtte § 33 nr. 2 må strykes.

Iverksettelse av vedtak for statsansatt (lovforslagets § 35)

Vi er enige i at klage over oppsigelse i prøvetid ikke bør gir utsatt iverksettelse, jf. forslaget § 35 nr. 2. Det er en stor utfordring at den ansatte som er oppsagt i prøvetiden i dag har rett til å stå i stillingen til to uker etter at klagevedtaket er kommet fram. Vi har sjelden fornuftige arbeidsoppgaver å gi en ansatt som er oppsagt fordi han/hun ikke har greid å tilpasse seg arbeidet eller ikke tilfredsstillende rimelige krav til dyktighet eller pålitelighet. Det er også ofte en arbeidsmiljøutfordring for øvrige ansatte at vedkommende står i stilling så lenge.

Bestemmelsene i § 35 (2) siste setning og § 35 (6) bør enten slås sammen eller plasseres rett etter hverandre. Dersom de ikke kan slås sammen, må de ha en ordlyd som gjør det enklere å forstå forskjellen på dem.

Overgangsregler – oppsigelse (lovforslaget § 45)

Vi mener at departementet er nærmest til å vurdere om det er behov for eventuelle overgangsregler i lys av Grunnloven § 97. Vi vil imidlertid peke på at en overgangsregel vil

gjøre det umulig, helt eller i en periode, for arbeidsgiver å gå til oppsigelse på grunn av at den statsansatte gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter. Alternativet vil da som regel være avskjed, spesielt når lovforslaget samtidig fjerner muligheten til å sette ned i stilling. Det er derfor i de fleste tilfeller til beste både for den statsansatte og arbeidsgiver at muligheten til å si opp på grunn av gjentatt krenking av tjenesteplikter, innføres samtidig med resten av loven.

Med hilsen

Jørn Johansen
Direktør for Styring og organisasjon□

Jarle Olavesen

Dokumentet er godkjent elektronisk