

11.12.2014

MANDAT for modernisering av tjenestemannsloven

Bakgrunn

En sterk og effektiv offentlig sektor som sikrer velferd for innbyggerne

Regjeringen vil fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Fornyingsarbeidet skal bidra til en sterk og effektiv offentlig sektor som sikrer velferd for innbyggerne. For å sikre gode velferdstjenester må staten være en attraktiv arbeidsgiver som kan rekruttere og beholde gode medarbeidere. Sentrale demokratiske verdier i staten er politisk ansvar, åpenhet og innsyn, ytringsfrihet, interesserepresentasjon, samt et arbeidsliv basert på sikkerhet, miljø og medbestemmelse. De rettsstatlige verdiene bygger på prinsippet om at myndighetsutøvelse krever lovhjemmel, likebehandling, rettferdighet, forutberegnelighet, nøytralitet og kontradiksjon.

Styring og organisering av staten

Offentlig sektor er organisert gjennom to nivåer; kommunalt/fylkeskommunalt nivå og statlig nivå. Statlig nivå er basert på prinsippet om ministeransvar slik at statsråden er ansvarlig overfor Stortinget for departementet og de underliggende virksomhetene/etatene. Staten har organisert sin virksomhet gjennom ulike former og valget av tilknytningsform er knyttet til hvilke mål og hensyn som virksomheten skal realisere. Valget av tilknytningsform vil også ha betydning for hvordan virksomheten styres. Innenfor staten styres virksomheten av lovverket, budsjett, fullmakter og instruksjonsmyndighet. Forvaltningspraksisen med mål- og resultatstyring innebærer delegasjon fra departementet til underliggende virksomheter. Instruksjonsmyndigheten omfatter økonomiske og administrative forhold, herunder personalspørsmål. De ordinære forvaltningsorganene er en del av staten både juridisk og økonomisk. Dette innebærer at det ikke kan reises sak mot et bestemt forvaltningsorgan, men at søksmål må rettes mot staten. Forvaltningsorganene er underlagt Stortingets budsjettmyndighet.

Departementene og direktoratene med regionale og lokale ledd av disse er eksempler på ordinære forvaltningsorganer. De ansatte i forvaltningsorganene og i forvaltningsorganer som har særlige unntak fra bevilgningsreglementet er omfattet av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. De ansatte har rett og plikt til medlemskap i Statens Pensjonskasse og staten inngår tariffavtaler (hovedtariffavtale, hovedavtale og sentrale særavtaler) med hovedsammenslutningene i staten (LO Stat, Unio, YS Stat og Akademikerne) om lønns- og arbeidsvilkår.

Staten har et overordnet ansvar for at ressursene blir brukt på en effektiv og rasjonell måte. Gjennom fornyingen av offentlig sektor ønsker regjeringen at staten skal være en moderne og god arbeidsgiver og tilby attraktive arbeidsplasser. Staten må kunne rekruttere og beholde gode medarbeidere. God ledelse og tillit til de ansatte vil øke gjennomføringskraften i forvaltningen.

Arbeidsliv og regulering

I Prop. 1 S (2014-2015) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremgår at departementet skal arbeide for å harmonisere tjenestemannsretten med regelverket som gjelder i arbeidslivet for øvrig. I det øvrige arbeidslivet gjelder lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (aml). Arbeidsmiljøloven gjelder også for ansatte i staten med unntak for stillingsvernsreglene, hvor lov om statens tjenestemenn m.v. av 4. mars 1983 nr. 3 (tjml) gjelder. Loven gjelder embetsmenn, men ikke statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. Embetsmenneses rettsstilling er også forankret i Grunnloven § 22. Tjenestemannsloven gjelder for innleie av arbeidstakere i statlig virksomhet, der hvor dette er uttrykkelig sagt.

Tjenestemannsloven har særlige regler om kunngjøring av stillinger, innstillingsordningen og fremgangsmåten ved tilsetning, forbud mot å motta gaver i tjenesten og regler om straffeforfølgning etter ordensstraff.

Kvalifikasjonsprinsippet

I offentlig sektor gjelder et prinsipp om at den best kvalifiserte søkeren til en stilling skal ansettes (det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet). For å understøtte kvalifikasjonsprinsippet, og legge til rette for at tilsettingene ikke diskriminerer bestemte grupper eller gir fordeler til andre, har tjml detaljerte regler om fremgangsmåten ved tilsetning i staten og hvem som har tilsettingsmyndighet. Det å tilsette statens arbeidstakere, er den utøvende makts oppgave. I utgangspunktet ligger derfor denne oppgaven hos Kongen i statsråd, men er for mange arbeidstakergrupper delegert til lavere ledd i forvaltningssystemet. For embetsmenn er Kongens myndighet til å utnevne eller konstituere bare delegert til departementene, og da begrenset til konstitusjoner inntil ett år. Dette er basert på sedvane.

For tjenestemenn fastsetter tjml at dersom Kongen ikke selv tilsetter, kan dette gjøres av et departement, et kollegialt styre for en virksomhet eller gruppe av virksomheter eller av et tilsettingsråd. Konstitusjonelt er det likevel Kongen i statsråd som har ansvaret for tilsettinger i staten, og bl.a. av denne grunn er prosessen sterkt formalisert og fastsatt i lovbestemmelser. Rettssikkerhet er et dominerende siktemål med prosessen, som omfatter medvirkning fra tjenestemennene og en totrinns behandling i egne forvaltningsorganer, først et innstillingsorgan og deretter et tilsettingsorgan. Av de sistnevnte vil minst ett være et kollegialt organ. For tilsettinger i kommunal sektor gjelder også det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet, men ikke i privat sektor.

Fortrinnsrett

Tjenestemannsloven har regler om både intern og ekstern fortrinnsrett. Med intern fortrinnsrett menes at arbeidsgiver plikter å tilby tjenestemannen en annen passende stilling i virksomheten før oppsigelse kan skje. Med ekstern fortrinnsrett menes at vedkommende så vidt mulig skal tilbys annen passende stilling i staten. Når det gjelder den eksterne fortrinnsretten er det oppnevnt et eget råd, Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten, som avgjør med bindende virkning om den overtallige skal tilsettes dersom den lokale tilsettingsmyndigheten ikke vil tilsette en søker med fortrinnsrett. Arbeidsmiljøloven har andre bestemmelser for fortrinnsrett.

Mandat

1. Utvalget skal vurdere de statsansattes rolle i en moderne forvaltning. Med dette menes at staten skal drives effektivt og rasjonelt med brukerorientering. Den statlige forvaltningen krever god og riktig kompetanse, god prioritering av arbeidsoppgaver og økt fleksibilitet. God ledelse i staten bidrar til at forvaltningen har gjennomføringskraft. Statens ledere skal ha ansvar for resultatene av virksomheten og gis betingelser for utøvelse av dette ansvaret.
2. Utvalget skal vurdere om ulike bestemmelser i tjenestemannsloven understøtter og legger til rette for god arbeidsgiver- og personalpolitikk, med mulighet for tilpasning til lokale forhold. Utvalget skal vurdere om det kan være aktuelt å ha like bestemmelser for statsansatte som for dem som er omfattet av arbeidsmiljøloven:
 - a. Utvalget skal vurdere om det er mulig å forenkle tilsettingsprosessene i staten på en måte som fortsatt vil ivareta kvalifikasjonsprinsippet.
 - b. Utvalget skal vurdere ordningene med innstillings- og tilsettingsråd.
 - c. Utvalget skal vurdere om det er behov for å samme stillingsvern i tjenestemannsloven som i arbeidsmiljøloven.
 - d. Det kan vurderes om reglene om fortrinnsrett etter tjml kan harmoniseres bedre med reglene om fortrinnsrett/omplasseringsplikt etter aml. Det kan vurderes om reglene om ekstern fortrinnsrett i staten skal endres.
 - e. Utvalget skal vurdere om ordningen med Tilsettingsrådet for overtallige i staten bør oppheves.
 - f. Utvalget skal vurdere om det er grunnlag for å videreføre ordningen med flytteplikt i staten.
 - g. Utvalget skal gjøre en sammenlignende vurdering av ordningen med arbeidsreglement som er regulert i arbeidsmiljøloven og personalreglement i tjenestemannsloven, herunder den kontrollen og stadfestelse som foretas av lovansvarlig for tjenestemannsloven (KMD).
3. Utvalget skal ikke vurdere embetsmannsordningen.
4. Utvalget skal, selv om ikke alle delene av tjenestemannsloven skal vurderes, komme med forslag til endret lovstruktur og oppbygging av loven som kan forenkle, fornye og forbedre denne. Loven skal underlegges vurdering med krav om klart språk for å lette arbeidet med praktiseringen av loven.
5. Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser i samsvar med utredningsinstruksen.
6. Utvalgets arbeid forutsettes slutført 2.november 2015.

Arbeidsform

Utvalget har kort tid på arbeidet og et mandat som kan gi grunnlag for at det nedsettes undergrupper eller foretas faglige utredninger på bestilling fra utvalget. Utvalget må sørge for god koordinering av dette arbeidet. Utvalget bør vurdere å innhente erfaringer fra Sverige og Danmark, samt vurdere forslagene opp mot EU/EØS-rettslige regler. Arbeidsgiverpolitisk avdeling i KMD skal ivareta sekretariatsfunksjonen.