



Lagarammi stjórnsýslu- og starfsmannalaga.

Ákvarðanir í starfsmannamálum þegar mæta þarf samdrætti í starfsemi stofnunar.

Morgunverðarfundur fjármálaráðuneytisins og Félags forstöðumanna
ríkisstofnana 18. febrúar 2009.

Björn Rögnvaldsson.

Ábyrgð forstöðumanns að lögum

Forstöðumaður ríkisstofnunar ber, samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, *ábyrgð á að stofnun* sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréfi sem honum er sett.

Forstöðumaður ber og ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt.

Sjá einnig lög nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins og reglug. nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta.

Takmarkanir á stjórnunarrétti vinnuveitanda

Lög og reglur á sviði vinnumála



Kjarasamningar

Sértakmarkanir á stjórnunarrétti hjá ríkinu

Sérstakar takmarkanir á stjórnunarrétti hjá ríkinu

→ Lög & reglur:

starfsmannalögin

stjórnsýslulögin

sérlög um stofnun/starfsstétt

→ Siðferði

→ Ríkjandi stjórnmalaleg viðhorf



Breyting á verkefnum stofnunar

Starfsmenn eru ráðnir til starfa í þágu þeirra verkefna sem viðkomandi stofnun hefur með höndum lögum samkvæmt.

Séu verkefni ekki lengur til staðar eða dregið úr fjárveitingum og sértekjum til starfsemi stofnunar kallar það jafnan á breytingar á starfseminni.

Samkvæmt 19. gr. stml. er heimilt að breyta störfum og verksviði starfsmanns.

Samkvæmt 43. gr. stml. hefur forstöðumaður stofnunar rétt til að segja starfsmanni upp störfum.

Ákvörðun um uppsögn vegna samdráttar

Að baki ákvörðun forstöðumanns um uppsögn starfsmanna vegna samdráttar í starfsemi stofnunar þurfa að liggja réttar og málefnalegar ástæður og þýðingarmikið er að rétt sé haldið á málum í samræmi við þær leikreglur sem gildandi lög hljóða um og reglur stjórnarsýsluréttarins.

Ákvörðun tvíþætt

Ákvörðun forstöðumanns um uppsögn eða niðurlagningu starfs vegna samdráttar í rekstri er tvíþætt:

- Taka þarf ákvörðun um til hvaða ráðstafana þurfi að grípa til í rekstri stofnunar vegna breyttra aðstæðna og hvaða breytingar skili bestum árangri.
- Þegar niðurstaða er fengin um til hvaða ráðstafana þurfi að grípa til í rekstri stofnunar og nauðsynlegt er að grípa til uppsagna þarf að ákveða hvaða starfsmanni eða starfsmönnum skuli sagt upp störfum.

Lög um hópuppsagnir nr.63/2000

Gildissvið þeirra takmarkast við uppsögn 10 eða fleiri starfsmanna.

Upplýsingagjöf:

- Gagnvart viðeigandi stéttarfélagi:
 - Samráð við trúnaðarmann stéttarfélags (trúnaðarmál á meðan ákvörðun hefur ekki verið upplýst við þá starfsmenn sem missa atvinnu sína).
 - Upplýsingaskylda vinnuveitanda til trúnaðarmanns eða fulltrúa starfsmanna samkvæmt lögum nr. 63/2000.
- Gagnvart starfsmanni:
 - Hugsanleg félagsleg aðstoð vegna uppsagnar.
 - Réttur til atvinnuleysisbóta hjá Vinnumálastofnun.
- Gagnvart stofnuninni/vinnustaðnum:
 - Aðgerðir gagnvart þeim starfsmönnum sem verða áfram.

Mat forstöðumanns

Ákvörðun forstöðumanns er matskennd.

Forstöðumaður verður að meta í hverju tilviki og með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem hann leggur til grundvallar hvort tilefni sé til þess að leysa starfsmann frá störfum.

Nauðsynlegt er að tryggja vandaða stjórnsýsluhætti og að fyrir liggi gögn eða upplýsingar á skráðu formi um undirbúning og einstakar ákvarðanir.

Málefnaleg forsenda

Mati forstöðumanns eru settar skorður að því leyti að matið verður að byggjast á lögum og málefnalegum sjónarmiðum er taka mið af þeim hagsmunum sem viðkomandi stofnun ber að vinna að.

Réttmætisregla:

Stjórnvöld verða ávallt að byggja matskenndar ákvarðanir á málefnalegum sjónarmiðum.

Áform um sparnað í rekstri ríkisstofnunar.

Fækkun starfsfólks

Ákveða á hverjum sý ráðstöfun eigi að bitna.

Afmarka þann hóp sem ákvörðun beinist að.

Starfsmannalögin veita ekki leiðbeiningar um það hvað eigi að ráða vali forstöðumanns við þessar aðstæður.

Ákvörðun forstöðumanns að þessu leyti er því að meginstefnu til komin undir mati hans.

Dæmi um þætti sem hafa áhrif á mat

Dæmi um þætti sem horfa má til við mat forstöðumanns:

- Hæfni starfsmanna.
- Atriði er varða áherslur í starfsemi stofnunarinnar.
- Starfsreynsla.
- Þekking á viðkomandi sviði.
- Afköst og árangur í starfi geta skipt máli.
- Forgangsröðun verkefna einstakra starfsmanna.
- Fjárhagsleg staða verkefna.
- Faglegum ávinningi þannig að verkefnum þess starfsmanns sem kemur verst út við slíkan samanburð yrði hætt og honum sagt upp störfum.

Uppsögn - stjórnarsýsluákvörðun

Uppsögn er *ákvörðun í skilningi stjórnarsýslulaga.*

Forstöðumenn verða því að fylgja fyrirmælum þeirra laga við meðferð og úrlausn mála nema að lög mæli á annan veg.

Rannsóknar-, meðalhófs-, og andmælairegla

Að nægjanlegra upplýsinga sé aflað, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga.

Uppsögn er *íþyngjandi ákvörðun* gagnvart þeim sem í hlut á.

Áður en til slíkrar ráðstöfunar er gripið í sparnaðarskyni verður því að liggja fyrir að settu marki verði ekki náð með öðru og vægara móti, sbr. *meðalhófsreglu* stjórnsýsluréttar sem lögfest er í 12. gr. stjórnsýslulaga.

Um *andmælarétt* aðila máls við þessar aðstæður verður að *horfa til sérreglu 44. gr. stml.*

Rökstuðningur

Samkvæmt 2. mgr. 44. gr. stml. *skal rökstyðja uppsögn skriflega ef viðkomandi óskar* eftir því.

Það verður að vera skýrt á hvaða grundvelli ákvörðunin á að byggjast.

Álit umboðsmanns Alþingis

- Álit frá 6. júní 2005 í máli nr. 4018/2004. Í álitinu koma fram helstu sjónarmið sem umboðsmaður telur að byggja verði á við uppsögn vegna skipulagsbreytinga eða fækkunar starfsfólks vegna samdráttar í starfsemi stofnunar.
- Álit frá 14. nóvember 2006, í málum nr. 4212/2004, 4218/2004 og 4306/2005.

Dómstólar

Í þeim dómsmálum þar sem reynt hefur á álitaefni af þessum toga hefur sönnunarmat dómstólsins gengið út á að taka afstöðu til þess *hvort ríkinu hafi tekist að sýna fram á að aðrar efnislegar forsendur en þær sem tengdust starfsmanninum hafi ráðið því að staða hans var lögð niður.*

Sjá hér t.d. dóma Hæstaréttar frá 11. maí 1995 (Hrd. 1995, bls. 1347) og frá 18. mars 2004 í máli nr. 275/2003.

Hæstaréttardómur í máli nr.647/2006

Landspítalinn sagði starfsmanni upp vegna skipulagsbreytinga.

Á fundi með starfsmönnum sviðsins var þeim kynnt stefnumótun og nýtt skipulag sviðsins og lá fyrir greinargerð þar sem breytingum var lýst.

Spítalinn tilkynnti starfsmanni að ákveðið hefði verið að leggja niður starf hans vegna skipulagsbreytinga.

Hæstaréttardómur í máli nr.647/2006, frh.

Mat á því til hverra skipulagsbreytinga sé þörf til að koma til leiðar hagræðingu í rekstri er í höndum forstöðumanns og sætir ekki öðrum takmörkunum en þeim að aðgerðir sem gripið er til verða að vera í samræmi við lög og meginreglur stjórnsluréttar.

Í dóminum kemur fram að þótt ákvörðun ráðist af mati þá sé valinu settar skorður af grunnreglum stjórnsluréttarins, þar með talinni *réttmætisreglunni*.

Hæstaréttardómur í máli nr.647/2006, frh.

Dómurinn tekur fram að hafi starfsmaður verið ráðinn til ákveðins starfs getur verið nægilegt að uppsögn starfsmanns sé reist á því að ekki sé talin þörf á að nokkur gegni því starfi lengur.

Dómurinn segir hins vegar að hafi starfsmaður sinnt ákveðnu verkefni á tilteknu tímabili dugi ekki að líta eingöngu til þess að það verkefni muni dragast saman eða leggjast af, heldur þurfi jafnframt að leggja frekara mat á hæfni hans í samanburði við aðra starfsmenn, meðal annars með tilliti til þekkingar og starfsreynslu á viðkomandi sviði

Dómar Héraðsdóms Reykjavíkur 7. febrúar 2008

Þann 7. febrúar 2008 kvað Héraðsdómur Reykjavíkur upp þrjá dóma sem allir vörðuðu uppsagnir starfsmanna Landspítalans á upplýsinga-tæknisviði.

Starfsmönnum voru dæmdar bætur vegna uppsagna. Í dómunum var m.a. vísað til sömu raka og í dómi Hæstaréttar í máli nr. 647/2006.

Dómar Héraðsdóms Reykjavíkur 18. júní 2008

Dómar Héraðsdóms Reykjavíkur þann 18. júní 2008 í málum E-8305/2007 og E-8306/2007 vegna uppsagna starfsmanna hjá Fasteignamati ríkisins vegna hagræðingar. Sjá einnig álit UA nr. 4306/2005 og nr. 4212/2004.

Dómurinn féllst á það að samkvæmt starfsmannalögum, sbr. einkum 19. gr. og 2. mgr. 38. gr. séu heimildir forstöðumanna til breytinga og niðurlagningar starfa, eða uppsagna starfsfólks, vegna hagræðingar og skipulagsbreytinga rúmar.

Mat héraðsdóms var að ekki hefði tekist að sýna fram á að ákvörðunin hafi verið tekin í samræmi við lög og þær forsendur sem byggt var á.