

Áminning í starfi

með sérstöku tilliti til starfsmanna sveitarfélaga

Hafdís Erna Ásbjarnardóttir

30 eininga ritgerð sem er hluti af
Magister leges gráðu í lögfræði

Leiðbeinandi
Inga Þöll Þórgnýsdóttir

Lagadeild
Hug- og félagsvísindasvið
Háskólinn á Akureyri
Akureyri, 16. maí 2014

Áminning í starfi með sérstöku tilliti til starfsmanna sveitarfélaga
Áminning í starfi
30 eininga ritgerð sem er hluti af *Magister leges* gráðu í lögfræði

Höfundarréttur © 2014 Hafdís Erna Ásbjarnardóttir
Öll réttindi áskilin

Lagadeild
Hug- og félagsvísindasvið
Háskólinn á Akureyri
Sólborg, Norðurslóð 2
600 Akureyri

Sími: 460 8000

Skráningarupplýsingar:
Hafdís Erna Ásbjarnardóttir, 2014, Áminning í starfi með sérstöku tilliti
til starfsmanna sveitarfélaga, lagadeild, Háskólinn á Akureyri, 91 bls.

Prentun: Stell
Akureyri, 16. maí 2014

Útdráttur

Í ritgerð þessari verður fjallað um málsmeðferðarreglur í áminningarferli hjá sveitarfélögum, frá broti til áminningar. Áminning er sérstök ákvörðun sem yfirmaður getur eða skal grípa til þegar opinber starfsmaður hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi eða brotið starfsskyldur sínar á annan hátt. Þar sem ekki gilda sömu reglur fyrir starfsmenn ríkisins og starfsmenn sveitarfélaga verða lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1966 borin saman við réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga, sem finna má í kjarasamningum og ráðningarsamningum, um áminningar. Um málsmeðferð í áminningarferli gilda þó í báðum tilfellum málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Leitast verður við að skyrra ferlið ásamt því að skoða réttarheimildir, tilefni og tilgang áminninga. Farið verður yfir þá dóma og álit umboðsmanns sem snerta málsmeðferð áminningarferlis hjá opinberum starfsmönnum. Í slíkri málsmeðferð þarf að huga að mörgu, af dómaframkvæmd og álitum umboðsmanns má sjá að ýmislegt má betur fara.

Abstract

The main purpose of the thesis is to clarify the process to manage alleged deficiencies of personnel working in the Icelandic public sector. The Administrative Law No. 37/1993 covers the processes for addressing such failures although the process differs depending on whether the employee concerned works for a central State body or a municipality. The rights and obligations of individuals working for State bodies derive from the Law on the Rights and Obligations of State Personnel No. 70/1966. In cases of persons working for municipalities, the collective bargaining agreement and the employment contract form the bases of the process for managing alleged deficiencies alongside Administrative Law No. 37/1993. The main subject of this thesis is the process for dealing with alleged failures of municipal employees. This thesis is built upon the pertinent laws and examples of their implementation in practice, taking into account relevant judgments of the Icelandic Supreme Court and opinions of the Parliamentary Ombudsman to develop a coherent account of the disciplinary procedural steps applicable to municipal personnel.

Formáli

Kveikjan að efni þessarar ritgerðar er áhugi höfundar á starfsmannamálum sveitarfélaga. Áhugann má rekja til vinnu höfundar við starfsmannaþjónustu Akureyrarbæjar á tímabilinu 2012-2014. Á þeim tíma komst höfundur í návígi við ýmis starfsmannamál sem upp komu. Eftir nokkurra mánaða starf komst höfundur að því að starfsmenn njóta ríkra réttinda, sem leiddi til þeirra vangaveltna og algengu mýtu að ómögulegt væri að segja opinberum starfsmanni upp störfum þegar starfsmaður bryti af sér og væri það vegna strangra málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaga. Eftir stuttan lestur komst þó höfundur að því að svo væri í raun ekki, heldur lægju ef til vill aðrar ástæður að baki, á borð við vanþekkingu á stjórnsýslulögum eða hræðslu við beitingu slíkra úrræða. Eftir ítarlega skoðun komst höfundur að því að ekki væru til myndrænir ferlar af slíku ferli hjá sveitarfélögum. Meistararitgerð þessi er afrakstur skoðunar höfundar á málsmeðferðarreglum. Höfundur setti sér það markmið að skýra á einfaldan og skýran hátt að ekki væri um svo ýkja flókið ferli að ræða þegar þekking á stjórnsýslulögum væri til staðar og myndrænn ferill fyrir hendi. Höfundur er því sannfærður um að með meiri þekkingu á stjórnsýslulögum og meiri atbeina lögfróðra einstaklinga sé ekki um að ræða jafn flókið ferli og höfundi virtist í fyrstu.

Efnisyfirlit

1 Inngangur	1
1.1 Hugtök og skilgreiningar	3
1.1.1 Stjórnsýslulög	3
1.1.2 Stjórvaldsákvörðun	4
1.1.3 Ávirðing	5
1.1.4 Áminning	6
2 Opinber starfsmaður	7
2.1 Starfsmenn ríkisins	7
2.2 Starfsskyldur starfsmanna ríkisins	8
2.2.1 Vinnu- og vammleysisskylda.....	8
2.2.2 Hlýðniskylda	10
2.2.3 Mætingar- og viðveruskylda og skipulag vinnutíma	11
2.2.4 Pagnarskylda	11
2.2.5 Breytingar á störfum og verksviði	11
2.2.6 Aukastörf	12
2.2.7 Brot á starfsskyldum	13
2.3 Starfsmenn sveitarfélaga.....	15
2.4 Lög sem gilda um starfsmenn ríkisins og sveitarfélaga.....	17
3 Reglur stjórnsýslulaga	19
3.1 Markmið málsmiðferðarreglna.....	20
3.2 Upphaf stjórnsýslumáls.....	21
3.3 Formreglur við meðferð mál	21
3.3.1 Tilkynningarregla.....	22
3.3.2 Leiðbeiningarregla	22
3.3.3 Málshraðaregla.....	23
3.3.4 Frestregla og frestun mál	24
3.3.5 Upplýsingaráttur	24
3.4 Formreglur við undirbúning ákvörðunar	25
3.4.1 Rannsóknarregla	26

3.4.2	Andmælaregla	27
3.5	Efnisreglur við undirbúning ákvörðunar.....	29
3.5.1	Jafnræðisregla	29
3.5.2	Meðalhófsregla.....	31
3.5.3	Lögmætisregla.....	32
3.5.4	Reglan um málefnaleg sjónarmið.....	32
3.6	Afgreiðsla og birting ákvörðunar	33
3.7	Réttur aðila eftir birtingu ákvörðunar	33
3.7.1	Réttur til rökstuðnings og efni hans	34
3.7.2	Leiðréttung ákvörðunar.....	35
3.7.3	Afturköllun ákvörðunar.....	35
3.7.4	Endurupptaka	36
3.7.5	Kvörtun til umboðsmanns Alþingis	37
3.7.6	Stjórnsýslukæra.....	37
3.7.7	Dómstólaleið	38
4	Áminning starfsmanns sveitarfélags.....	41
4.1	Réttarheimildir áminninga	41
4.1.1	Kjarasamningar	41
4.1.2	Ráðningarsamningar	44
4.1.3	Aðrar réttarheimildir	45
4.2	Tilgangur áminninga.....	48
4.3	Tilefni áminninga.....	49
4.3.1	Óstundvísí eða önnur vanræksla	50
4.3.2	Óhlýðni við löglegt boð eða bann	50
4.3.3	Vankunnátta eða óvandvirkni í starfi	50
4.3.4	Hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi	51
4.3.5	Önnur framkoma eða athafnir sem þykja ósamrýmanlegar starfi.....	51
4.3.6	Lögbundin þagnarskylda starfsmanna sveitarfélaga	52
4.3.7	Refsingar fyrir brot í opinberu starfi	52
4.4	Mismunandi tilefni áminninga.....	53
4.5	Áminningarvert í einu starfi en ekki öðru	55
4.6	Sjónarmið við áminningu.....	56
4.6.1	Matskennd ákvörðun byggð á málefnalegum sjónarmiðum.....	56
4.6.2	Ómálefnaleg sjónarmið	58

4.7 Samspil stjórnsýslulaga og kjarasamninga	60
5 Málsmeðferð áminningarferlis hjá sveitarfélagi	63
5.1 Almenn tilmæli eða persónulegt tiltal fyrir áminningu.....	63
5.2 Rannsókn á meintu broti og tilkynning aðila máls	64
5.3 Tilkynning til aðila máls	65
5.4 Frestur til andmæla	66
5.5 Fundur með starfsmanni að loknum andmælafresti.....	67
5.6 Ákvörðun kynnt	68
5.7 Fyrsta eða annað brot?	68
5.8 Fyrirvaralaus brotvísun, án fyrirliggjandi áminningar.....	69
5.9 Úrræði starfsmanna eftir áminningu eða uppsögn	70
5.10 Vandaðir stjórnsýsluhættir.....	71
6 Niðurstaða.....	73
Lagaskrá.....	77
Dómaskrá	79
Heimildir	81
Viðauki I.....	87
Viðauki II	90